



Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie

Regionaal en geïntegreerd beleid?

Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008

Regionaal en geïntegreerd beleid? | IOB Evaluatie | nr. 359 | Regionaal en geïntegreerd beleid? | IOB Evaluatie | nr. 359 | Regionaal en geïntegreerd



IOB Evaluatie

Regionaal en geïntegreerd beleid?

Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008

Voorwoord

Sinds het uiteenvallen van Joegoslavië in 1991 is Nederland intensief betrokken geweest bij de ontwikkelingen in de regio en zijn er op diverse terreinen nauwe relaties ontwikkeld.

De Westelijke Balkan – het voormalige Joegoslavië, met uitzondering van Slovenië, maar inclusief Albanië – bevond zich in de evaluatieperiode (2004-2008) in een overgangssituatie van stabilisatie naar verdere associatie bij Euro-Atlantische structuren. De landen bevonden zich daarbij evenwel in verschillende fasen.

De Nederlandse inzet was erop gericht om de vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling in de Westelijke Balkan te bevorderen, vanuit een regionale benadering, die was gebaseerd op geïntegreerd beleid vanuit regionaal perspectief. IOB onderzocht de betekenis en relevantie van de regionale benadering en het geïntegreerde beleid. Dat was niet gemakkelijk, omdat de vele respondenten die werden geraadpleegd hun eigen interpretatie hadden van de betekenis van deze begrippen.

Bij het onderzoek is expliciet aandacht besteed aan de werking van ‘ontschot beleid’ en de mogelijke interacties tussen verschillende vormen van buitenlands beleid en van ontwikkelingssamenwerking in de regio. In de praktijk bleek dit lang niet altijd uit de verf te komen, vooral doordat er geen eenduidige aansturing van het beleid werd uitgeoefend en de vertaling van beleidsuitgangspunten in concrete afstemming van activiteiten veelal slechts beperkt werd uitgevoerd.

| 3 |

De laatste jaren wordt er ook in andere gebieden van de wereld een beroep gedaan op een regionale aanpak, teneinde een coherente uitvoering van parallelle beleidsdoelen te bevorderen in verschillende landen en daarmee ook bij te dragen aan verder liggende strategische doelen. Op basis van deze evaluatie van het Balkanbeleid noemt IOB reeds enkele centrale aandachtspunten voor het adequaat concipiëren van een regionale aanpak. In de aankomende beleidsdoorlichting ‘Regionale Stabiliteit’ zal hier verder op worden ingegaan.

De evaluatie stond tot september 2010 onder leiding van IOB-inspecteur Gerard van der Zwan (met een onderbreking van juli tot en met december 2009, toen IOB-inspecteur Hans Slot de coördinatie op zich nam). Vanaf september 2010 heeft Bas Limonard, senior onderzoeker bij IOB, de afronding van de evaluatie gecoördineerd. Onderzoeksmedewerkers Karen Harth (vanaf september 2007) en Willemijn Aerdts (vanaf september 2009) hebben een belangrijk aandeel gehad in de uitvoering van de evaluatie en bij het opstellen van het eindrapport. In de fase van beleidsreconstructie (2009) leverden ook onderzoeksmedewerkers Jackie van der Kroft, Nina den Boer en Mirjam Piepenbrink-Lagerwaard een bijdrage aan het onderzoek.

De deelstudie private sectorontwikkeling is uitgevoerd door bureau Aarts de Jong Wilms Goudriaan Public Economics (APE). De deelstudie rechtsstaat, openbare en militaire veiligheid is uitgevoerd door onderzoekers van het T.C.M. Asser Instituut. De deelstudie milieu is uitgevoerd door Mobilisation for the Environment (MOB). De deelstudie naar de terugkeer en integratie van vluchtelingen, ontheemden en minderheden evenals die naar de Euro-Atlantische integratie zijn uitgevoerd door IOB. De namen van de onderzoekers staan vermeld in bijlage 3. Evelien Weller, beleidsanalist bij het Haags Centrum voor Strategische Studies (HCSS) heeft een bijdrage geleverd door de bevindingen van de thematische deelstudies te synthetiseren en werd daarbij ondersteund door stagiair Hugo Geurdes.

De evaluatie is begeleid door een referentiegroep, bestaande uit Ard van der Vorst, in 2009 opgevolgd door Cas van der Horst (afdeling Westelijke Balkan, directie Zuidoost- en Oost-Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken), Valerie Sluijter (voormalig ambassadeur in Sarajevo en voormalig plaatsvervangend Hoge Vertegenwoordiger in Bosnië-Herzegovina), Johan Wolfs (voormalig ambassadeur in o.a. Macedonië) en Johan te Velde (adviseur Fragiele Staten PSO). Tot juli 2010 maakte ook Steven Blockmans (hoofd onderzoek T.C.M. Asser Instituut) deel uit van de referentiegroep. IOB is de referenten erkentelijk voor hun constructieve commentaar.

| 4 |

IOB-inspecteurs Hans Slot, Marijke Stegeman en Ted Kliet traden op als meezer.

Dank gaat uit naar de talloze personen die hun medewerking aan deze evaluatie hebben verleend. Een lijst met geïnterviewde en geraadpleegde personen is opgenomen in bijlage 4.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport berust geheel bij IOB.

Prof. dr. Ruerd Ruben
Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Tabellen, boxen en figuren	8
Lijst van afkortingen	9
Kaart van de Westelijke Balkan	13
Hoofdbevindingen en aandachtspunten	14
A Inleiding	14
B Hoofdbevindingen	15
C Aandachtspunten voor de toekomst	18
1 Inleiding	20
1.1 Aanleiding en doel	21
1.2 Evaluatievragen	21
1.3 Methodologie en aanpak	23
1.4 Afbakening	24
1.5 Verloop van de evaluatie	26
2 Het ontwikkelingsproces in de Westelijke Balkan en de inzet van de internationale gemeenschap	28
2.1 Inleiding	29
2.2 Erfenissen van het uiteenvallen van Joegoslavië	32
2.3 Het transitieproces	34
2.4 Integratie in de Euro-Atlantische structuren	39
2.4.1 Toenadering tot de Europese Unie	40
2.4.2 Toenadering tot de NAVO	45
2.4.3 Relatie tussen EU en NAVO-toenadering	47
2.5 De inzet van de internationale gemeenschap	47
2.6 Samenvatting	53
3 Het Nederlandse beleid	56
3.1 Inleiding	57
3.2 De Nederlandse betrokkenheid bij de Westelijke Balkan tot 2002	57
3.3 Beleidskader Regionale Benadering Westelijke Balkan	59
3.3.1 Beleidsvorming	59
3.3.2 Doel en interventiestrategie	61
3.4 Beleid met betrekking tot de toenadering tot de EU en de NAVO	69
3.5 Beleidsinstrumentarium	71
3.5.1 Ontwikkelingssamenwerking	71
3.5.2 Economische instrumenten	74
3.5.3 Politieke en diplomatieke instrumenten	77
3.5.4 Militaire en civiel-militaire instrumenten	78
3.6 Conclusies	79

4	Geïntegreerd beleid en de regionale benadering in de praktijk	82
4.1	Inleiding	83
4.2	Accenten in de beleidsuitvoering	83
4.2.1	Accenten in de ontwikkelingssamenwerking	83
4.2.2	Diplomatieke accenten	85
4.2.3	Economische accenten	92
4.2.4	Militaire en politie-inzet	93
4.3	Geïntegreerd beleid in de praktijk	96
4.3.1	Interpretatie van geïntegreerd beleid	96
4.3.2	Nationale coördinatie	97
4.3.3	Internationale coördinatie	101
4.3.4	Geïntegreerd beleid in de landen	103
4.4	De regionale benadering in de praktijk	108
4.4.1	Operationalisering van de regionale benadering	108
4.4.2	Besteding van het regionale Balkanprogramma	111
4.4.3	Inzet van de bilaterale programma's voor de regionale benadering	115
4.4.4	Vraagsturing en niches	116
4.4.5	Succes- en faalfactoren van de regionale benadering	117
4.5	Conclusies	118
5	Themabeleid	122
5.1	Inleiding	123
5.2	Terugkeer en integratie van vluchtelingen, ontheemden en minderheden	123
5.2.1	Problematiek en ontwikkelingen 2004-2008	123
5.2.2	Nederlands beleid	126
5.2.3	Uitvoering	127
5.2.4	Resultaten	129
5.3	Milieu	130
5.3.1	Problematiek en ontwikkelingen 2004-2008	131
5.3.2	Nederlands beleid	132
5.3.3	Uitvoering	133
5.3.4	Resultaten	135
5.4	Private sectorontwikkeling	137
5.4.1	Problematiek en ontwikkelingen 2004-2008	138
5.4.2	Nederlands beleid	139
5.4.3	Uitvoering	140
5.4.4	Resultaten	142
5.5	Bevorderen van de rechtsstaat en openbare en militaire veiligheid	143
5.5.1	Problematiek en ontwikkelingen 2004-2008	144
5.5.2	Nederlands beleid	146
5.5.3	Uitvoering	147
5.5.4	Resultaten	150
5.6	Conclusies	153

6 Doeltreffendheid, relevantie en doelmatigheid	154
6.1 Inleiding	155
6.2 Doeltreffendheid en relevantie	155
6.3 Doelmatigheid	156
Bijlagen	158
Bijlage 1 Over IOB	159
Bijlage 2 Terms of Reference	161
Bijlage 3 Onderzoekers deelstudies	179
Bijlage 4 Geïnterviewde en geraadpleegde personen	180
Bijlage 5 Geciteerde bronnen	187
Evaluatierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsvaluatie (IOB) gepubliceerd in 2007-2011	195
Elektronische bijlage Bestudeerde projecten (website IOB)	

Tabellen, boxen en figuren

Tabel 1.1	Focus thematische deelstudies	25
Tabel 2.1	Basiskenmerken van de Westelijke Balkanlanden in 2004	30
Tabel 2.2	Basiskenmerken van de Westelijke Balkanlanden in 2008	31
Tabel 2.3	Democratiescores 2009 (ten opzichte van 2004)	34
Tabel 2.4	Corruption Perception Index	36
Tabel 2.5	Human Development Index	37
Tabel 2.6	Status toenadering Westelijke Balkanlanden tot de Europese Unie	43
Tabel 2.7	Toenaderingsproces tot de NAVO	46
Tabel 2.8	Militaire en politiemissies in de Westelijke Balkan	48
Tabel 2.9	ODA-uitgaven in de Westelijke Balkanlanden 2004-2008	51
Tabel 3.1	Economische programma's beschikbaar voor de Westelijke Balkan 2004-2008	75
Tabel 4.1	Uitgaven per thema 2004-2008 (in mln EUR)	85
Tabel 4.2	Diplomatieke vertegenwoordiging in de Westelijke Balkan 2004-2008	87
Tabel 5.1	Uitgaven 2004-2008 vluchtelingen, ontheemden en minderheden (in 1.000 EUR)	127
Tabel 5.2	Bestudeerde projecten vluchtelingen, ontheemden en minderheden	129
Tabel 5.3	Uitgaven 2004-2008 milieu	133
Tabel 5.4	Bestudeerde projecten milieu	135
Tabel 5.5	Uitgaven 2004-2008 private sectorontwikkeling	140
Tabel 5.6	Bestudeerde projecten private sectorontwikkeling	142
Tabel 5.7	Uitgaven 2004-2008 rechtsstaat en openbare en militaire veiligheid	148
Tabel 5.8	Bestudeerde projecten rechtsstaat en openbare en militaire veiligheid	150
Box 2.1	Voorwaarden voor toetreding tot de Europese Unie	40
Box 2.2	Stappen in het toetredingsproces	42
Box 2.3	Toetredingsvoorwaarden NAVO	45
Box 3.1	Geïntegreerde aanpak bij wederopbouw	63
Box 5.1	Situatie met betrekking tot vluchtelingen en ontheemden per land	124
Box 5.2	Rechtsstatelijke problemen en ontwikkelingen per land	144
Figuur 2.1	Bruto binnenlands product per capita in USD	38
Figuur 2.2	Groei bruto binnenlands product in reële cijfers in procenten	38
Figuur 2.3	Werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking	39
Figuur 4.1	Uitgaven ODA en non-ODA 2004-2008 (in mln EUR)	84
Figuur 4.2	PSOM-projecten 2004-2008	92
Figuur 4.3	Bestedingen regionale Balkanprogramma 2004-2008	112

Lijst van afkortingen

3D	Defence, Diplomacy and Development
ADR	Alternative Dispute Resolution
APE	Aarts de Jong Wilms Goudriaan Public Economics
BDC	Bosnisch Donor Coordination Forum
BES	Bilaterale Economische Samenwerking
BiH	Bosnië-Herzegovina
BBP	Bruto Binnenlands Product
BNP	Bruto Nationaal Product
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation
CBI	Centrum voor Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden
CDS/DEF	Commandant der Strijdkrachten / Defensie
CEFTA	Central European Free Trade Association
CIA	Central Intelligence Agency
CIMIC	Civiel-Militaire Samenwerking
CLRTAP	Convention on Long Range Trans-boundary Air Pollution
CORIA	Coördinatiecommissie Internationale Aangelegenheden
DAC	Development Assistance Committee
DDE	Directie Duurzame Economische ontwikkeling
DFID	UK Department for International Development
DG	Directoraat-Generaal
DGIS	Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking
DGPZ	Directoraat-Generaal Politieke Zaken
DIE	Directie Integratie Europa
DME	Directie Milieu, Klimaat, Energie en Water
DMV	Directie Mensenrechten en Vredesopbouw
DMW	Directie Milieu en Water
DSI	Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling
DVB	Directie Veiligheidsbeleid
DVF	Directie Verenigde Naties en Internationale Financiële Instellingen
DZO/WB	Directie Zuidoost- en Oost-Europa/afdeling Westelijke Balkan
EAR	European Agency for Reconstruction
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EGF	European Gendarmerie Force
EIB	Europese Investeringsbank
EU	Europese Unie
EUCM	European Community Monitoring Mission
EUFOR	European Union Force
EULEX	European Union Rule of Law Mission
EUMM	European Union Monitoring Mission
EUPAT	EU Police Advisory Team
EUPM	European Union Police Mission
EUPOL	European Union Police Mission

Lijst van afkortingen

EUSV	Europese Unie Speciale Vertegenwoordiger
EVDB	Europees Veiligheids- en Defensiebeleid
EWPPP	East-West Parliamentary Practice Project
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FMO	Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
FEZ	Directie Financieel Economische Zaken
FSA	Faciliteit Strategische Activiteiten Mensenrechten en Goed Bestuur
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia
G2G	Government 2 Government
GMV	Goed Bestuur, Mensenrechten en Vredesopbouw
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HDI	Human Development Index
HOM	Head of Mission
HOS	Hoofd Ontwikkelingssamenwerking
HV	Hoge Vertegenwoordiger
ICMP	International Commission for Missing Persons
ICR	International Civilian Representative
ICTY	Internationaal Straftribunaal voor het voormalige Joegoslavië
IDA	International Development Association
IFC	International Finance Corporation
IFOR	Implementation Force
ILO	International Labour Organization
IMF	Internationaal Monetair Fonds
INGO	Internationale Non-Gouvernementele Organisatie
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
IPA	Instrument voor Pre-Accessie
IPU	Integrated Police Unit
ISB	Inspectie Bedrijfsvoering en Evaluatie
ITO	Interdepartementaal Twinning Overleg
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
KAP	Kleine Ambassade Projecten
KFOR	Kosovo Force
KNIP	Kleine Natuurbeheer Initiatieven Projecten
KPA	Kleine Plaatselijke Activiteiten
KSF	Kosovo Security Force
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid
LOT	Liasion and Observation Team
MAP	Membership Action Plan
MATRA	Maatschappelijke Transformatie Programma
MJSP	Meerjarig Strategisch Plan
MNTF	Multinationale Task Force
MNTF-NW	Multinationale Task Force North-West
MOE	Midden- en Oost-Europese
MOST	Monitoring, Observation, Surveillance, Targeting

MPAP	Matra Pre-Accessie Programma
MPPP	Matra Politieke Partijen Programma
MTEs	Matra Trainingen Europese Samenwerking
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NCDO	Nationale Commissie voor internationale samenwerking en Duurzame Ontwikkeling
NIOD	Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie
NGO	Non-Gouvernementele Organisatie
NLG	Nederlandse Gulden
ODA	Official Development Assistance
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OHR	Office of the High Representative
ORET	Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PEP-SE	Private Enterprise Partnership for Southeast Europe (IFC)
PEPS	Programma Economische Samenwerking Projecten
PIC	Peace Implementation Council
PIC-SB	Peace Implementation Council Steering Board
POBB	Programma Ondersteuning Buitenlands Beleid
PPA	PSO Pre-Accessie
PSD	Private Sector Development
PSI	Private Sector Investeringsprogramma
PSO	Private Sector Ontwikkeling
PSOM	Programma Samenwerking Opkomende Markten
PUM	Programma Uitzending Managers
PvV	Partnerschap voor Vrede
REIA	Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden
RBP	Regionaal Balkan Programma
REC	Regionaal Expertise Centrum
RECOM	Reconciliation Committee
REP	Regional Environmental Programme
ReREP	Regional Environmental Reconstruction Programme for South Eastern Europe
RMP	Regionaal Milieu Programma
RSR	Regionale Samenwerkingsraad
RvE	Raad van Europa
SAP	Stabilisatie- en associatieproces
SAO	Stabilisatie- en associatieovereenkomst
SEECp	South East European Cooperation Process
SEIO	Serbian European Integration Office
SFOR	Stabilisation Force
SFRJ	Socialistische Federale Republiek Joegoslavië
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden
SMO	Stuurgroep Militaire Operaties

Lijst van afkortingen

SSR	Security Sector Reform
SVW	Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw
TMF	Thematische Medefinanciering
ToR	Terms of Reference
UN	United Nations
UNAIDS	United Nations Programme on HIV/AIDS
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNDP	United Nations Development Program
UNEP	United Nations Environmental Program
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children Fund
UNIPTF	United Nations International Police Task Force
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNMIBH	United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina
USD	United States Dollar
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VN	Verenigde Naties
VROM	Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VK	Verenigd Koninkrijk
VS	Verenigde Staten
WB	Wereldbank
WCC	War Crimes Chamber
WEU	West-Europese Unie

Kaart van de Westelijke Balkan



Hoofdbevindingen en aandachtspunten

A Inleiding

De uitgangspunten van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008 zijn neergelegd in de notitie *Regionale Benadering Westelijke Balkan* (11 maart 2004) van de ministers van Buitenlandse Zaken, voor Ontwikkelingssamenwerking en van Defensie.¹ Deze notitie onderbouwde een beleid dat uitging van een regionale benadering, die was gebaseerd op geïntegreerd beleid vanuit regionaal perspectief. Het beleid was gericht op de bevordering van vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling in de Westelijke Balkan. Mede met het oog op deze doelstelling, ondersteunde Nederland de toetredings-aspiraties van de Westelijke Balkanlanden tot de Europese Unie (EU) en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO).

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in de periode 2004-2008 ca. EUR 335 miljoen aan ontwikkelingsgeld (inclusief non-ODA) ingezet, waarvan ruim EUR 60 miljoen via het Matra-programma. Daarmee was Nederland qua omvang de veertiende donor van officiële ontwikkelingshulp (ODA) aan de regio, goed voor ongeveer drie procent van het totaal. Drie landen, te weten Albanië, Bosnië-Herzegovina en Macedonië, waren partnerland in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en hadden een jaarlijkse allocatie van bilaterale activiteiten. Daarnaast was er een regionaal ontwikkelingsprogramma (EUR 8 miljoen per jaar) beschikbaar voor alle landen (behalve Kroatië dat niet meer in aanmerking kwam voor ODA). Dit regionale programma was gericht op vijf thema's, te weten 1) terugkeer en integratie van vluchtelingen, ontheemden en minderheden, 2) milieu, 3) private sectorontwikkeling, 4) bevordering van de rechtsstaat en openbare en militaire veiligheid en 5) grensoverschrijdende gemeentelijke samenwerking.

Nederland onderhield tevens een politieke dialoog met de Westelijke Balkanlanden, waarbij het perspectief van toetreding tot de Europese Unie en de NAVO een belangrijk kader vormde. Nederland zette zich, met name bij de Europese Unie, in voor een stevige toepassing van het conditionaliteitsbeginsel. Op economisch gebied heeft Nederland de banden tussen bedrijven in Nederland en in de regio gestimuleerd middels investeringsconferenties en verschillende bedrijfslevenprogramma's. Nederlandse militairen en politiemensen namen ook deel aan verschillende missies van de NAVO en de Europese Unie in Bosnië-Herzegovina, Kosovo en Macedonië.

IOB heeft deze evaluatie geprogrammeerd vanuit de wens om evaluaties van 'ontschot' beleid uit te voeren; het onderwerp van de Westelijke Balkan werd daarbij voorgedragen vanuit de departementsleiding. De evaluatie is uitgevoerd door middel van een uitgebreide documentenstudie en interviews in Nederland en in de regio. Er zijn vier thematische deelstudies uitgevoerd, waarvoor landenbezoeken zijn afgelegd aan Bosnië-Herzegovina en Servië.

¹ De volgende landen worden tot de Westelijke Balkan gerekend: Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Kroatië, Macedonië, Montenegro en Servië.

B Hoofdbevindingen

De hoofdbevindingen zijn onderverdeeld naar drie aspecten van de beleidscyclus: beleidsvorming, uitvoering en resultaten. Daarbij worden specifieke aandachtspunten rondom de invulling van het geïntegreerde beleid en de regionale benadering besproken.

Beleid

1) Het beleid miste een heldere interventiestrategie.

De beleidsdoelstelling – het bevorderen van vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling in de Westelijke Balkan – was te ambitieus en op een te hoog abstractieniveau geformuleerd. De begrippen vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling zijn, hoewel gangbaar taalgebruik, niet operationeel ingevuld. Het beleid legde geen koppeling tussen deze doelen en meetbare resultaten, zodat niet duidelijk was hoe concrete activiteiten aan deze doelen zouden kunnen bijdragen. De jaarplannen en meerjarig strategische plannen van de ambassades en de regiodirectie waren onvoldoende SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) geformuleerd om te voorzien in deze leemte.

2) Het Nederlandse 'strict but fair'-beleid inzake EU-uitbreiding sloot logisch aan bij de op transformatie gerichte doelstelling van het beleid ten aanzien van de Westelijke Balkan. In de verhouding tussen de carrot en de stick in het Euro-Atlantische integratieproces kwam de nadruk steeds meer te liggen op de stick.

| 15 |

Nederland steunde het EU-toetredingsperspectief van de Westelijke Balkanlanden, onder voorwaarde dat de landen aan alle criteria zouden voldoen (*strict*). Dit werd mede ingegeven door het idee dat de noodzakelijke politieke, maatschappelijke en economische hervormingen om aan deze criteria te voldoen, ten goede kwamen aan de vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling. Nederland zou de spelregels niet tijdens het spel wijzigen en financiële ondersteuning bieden aan het transformatieproces (*fair*). Vanaf 2005 verhardde de Nederlandse positie inzake de EU-uitbreiding, hetgeen in belangrijke mate leek te zijn ingegeven door de steeds kritischere houding van het Nederlandse publiek en de Tweede Kamer ten aanzien van verdere EU-uitbreiding. De sterke wens in de Nederlandse politiek om de kopstukken Karadžić en Mladić gearresteerd te zien, resulteerde in het bijzonder ten opzichte van Servië in een harde opstelling, nog los van de vraag of dit de transformatie al dan niet diende.

3) Het concept 'geïntegreerd beleid' was weinig doordacht en het ambitieniveau bleef onduidelijk. Hierdoor konden er verschillende interpretaties worden gehanteerd door diegenen die het beleid in de praktijk moesten brengen.

Geïntegreerd beleid werd omschreven als de gecombineerde, gebundelde of samenhangende inzet van ontwikkelingssamenwerking, politieke druk en dialoog, economische en – waar nodig – militaire instrumenten. Dit vereiste goede afstemming tussen de daarvoor verantwoordelijke actoren. Het concept bouwde voort op het coherentiebegrip en de ontschotting van het buitenlands beleid, en was een voorloper van de latere 3D-benadering (*Defence, Diplomacy and Development*). De verschillende vormen van ondersteuning dienden elkaar aan te vullen en waar mogelijk te versterken. De mate waarin en de wijze waarop synergie kon worden nagestreefd, werd niet nader uitgewerkt en het is

daarmee onzeker of synergie werd nagestreefd. Het ambitieniveau was onduidelijk. Als gevolg hiervan hielden de ambtenaren belast met de beleidsuitvoering er verschillende interpretaties van geïntegreerd beleid op na. Er ontbrak een grondslag voor een duidelijke regie door de regidirectie. Het geïntegreerde beleid had daardoor betrekkelijk weinig operationele waarde.

4) De regionale benadering miste een eenduidige betekenis: er werden verschillende doelen tegelijk nagestreefd.

Het ontbrak de regionale benadering aan een eenduidige betekenis, omdat onvoldoende duidelijk was wat ermee werd beoogd. Dit kwam doordat er verschillende visies en ideeën aan ten grondslag lagen. In de eerste plaats was de regionale benadering gebaseerd op het idee dat de problemen rond vrede, veiligheid, milieu en migratie in hun oorzaak grensoverschrijdend waren en daarmee om een grensoverschrijdende oplossing vroegen. Dit impliceerde grensoverschrijdende activiteiten of activiteiten met op zijn minst een regionaal effect. Ten tweede werd het van belang geacht om in de niet-partnerlanden Servië, Montenegro en Kosovo met ontwikkelingssamenwerking actief te blijven, zonder daar een bilateraal programma op te zetten. Dit werd nodig geacht gezien het belang van deze landen voor de vrede, stabiliteit en economische ontwikkeling in de regio. Hierbij speelde vooral de wens om de politieke druk op Servië gepaard te laten gaan met financiële ondersteuning van het transitieproces. Bovendien paste het ondersteunen van alle landen in de regio bij het EU-perspectief dat hen was geboden. Bilaterale ontwikkelingsprojecten in niet-partnerlanden waren dan ook (beperkt) toegestaan. Ten derde beoogde de regionale benadering de regionale samenwerking tussen de Westelijke Balkanlanden te bevorderen. Regionale samenwerking was een voorwaarde binnen het stabilisatie- en associatieproces van de Europese Unie.

| 16 |

5) De regionale benadering voor de Westelijke Balkan belemmerde beleidsmatige focus.

De regionale benadering zoals uitgewerkt voor de Westelijke Balkan ging in tegen belangrijke beleidstrends die meer focus in het ontwikkelingsbeleid beoogden te brengen. De keuze om met ontwikkelingshulp actief te blijven in Servië, Montenegro en Kosovo ging *de facto* in tegen de gewenste concentratie van het aantal partnerlanden. De keuze voor vijf regionale thema's, die ook in de bilaterale programma's in de partnerlanden moesten worden doorgevoerd, ging in tegen het voornemen om in partnerlanden in twee, hooguit drie, sectoren actief te zijn. Daarnaast voegde de regionale benadering twee nieuwe ontwikkelingsprogramma's toe aan het toch al grote aantal programma's. Het beleid getuigde van een kennelijke moeite om duidelijke keuzes te maken.

Uitvoering

6) Hoewel de regionale benadering en geïntegreerd beleid op papier hand in hand gingen, had de regionale benadering in de uitvoeringspraktijk vrijwel uitsluitend betrekking op ontwikkelingssamenwerking en is geïntegreerd beleid overwegend in de bilaterale context toegepast.

De regionale benadering appelleerde als concept aan regionale stabiliteit en veiligheid, economische (re)integratie en het gezamenlijke perspectief op EU-lidmaatschap. In de uitvoering beperkte de regionale benadering zich vrijwel tot de inzet van een regionaal gedefinieerd ontwikkelingsprogramma. De inzet van diplomatieke, militaire en

economische instrumenten en de bilaterale ontwikkelingssamenwerking (en de synergie daartussen) vond alleen in de bilaterale context plaats. De toenadering tot de Europese Unie en de NAVO was een volledig nationaal proces.

7) De regionale benadering is op pragmatische wijze uitgevoerd. Vaagheid over het doel van de regionale benadering, teveel thema's en gebrek aan regionale projectvoorstellen waren belangrijke belemmeringen.

Bij de start van het regionale beleid werd afgesproken dat de programma's in de partnerlanden bij gelijke geschiktheid de voorkeur zouden geven aan regionale boven bilaterale projecten. Het regionale Balkanprogramma zou projecten financieren die in minstens twee landen plaatsvonden. De bilaterale programma's in de partnerlanden leverden geen of nauwelijks regionale projecten op en ook de vijf thema's van de regionale benadering hadden weinig invloed op de invulling van deze programma's. Het regionale Balkanprogramma is voor ca. 43% bilateraal besteed in de niet-partnerlanden (22% Kosovo, 19% Servië en 2% Montenegro). Bijna 56% werd als regionaal geregistreerd, maar het 'regionale' karakter varieerde sterk. In veel gevallen betrof het parallelle projecten in verschillende landen die weinig met elkaar te maken hadden, soms aangevuld met een regionale workshop om er een regionaal karakter aan te geven. Ook werd de Nederlandse deelname aan verkiezingswaarnemingsmissies als regionaal geclassificeerd. Alleen het regionale milieuprogramma (onderdeel van het Balkanprogramma) resulteerde in projecten die vrijwel alle landen in de regio besloegen en bracht professionals uit de hele regio samen.

| 17 |

Het beginsel van vraagsturing maakte het regionale programma afhankelijk van projectvoorstellen uit de regio. De behoefte aan onderlinge samenwerking tussen voormalige vijanden en landen die bezig waren om een eigen identiteit en structuren op te bouwen, was echter nog laag. Voorts was de mogelijkheid om met regionale organisaties samen te werken beperkt, doordat er weinig goed functionerende regionale organisaties waren. Ook de statuskwestie met betrekking tot Kosovo belemmerde regionale projecten, omdat deelnemers uit een aantal andere landen wegbleven als er Kosovaren zouden deelnemen. De ambassades in de partnerlanden namen geen initiatieven tot regionale projecten. Hun aandacht ging vooral uit naar de uitvoering van het aan hen gedelegeerde bilaterale programma en zij kregen geen extra personele capaciteit om regionale projecten te identificeren. Het doorvoeren van de regionale thema's in de gedelegeerde bilaterale programma's werd niet afgedwongen. De ambassades lieten zich primair leiden door wat nationaal belangrijk was en werden niet afgerekend op de regionale benadering.

8) De uitvoering van het geïntegreerde beleid behelsde vooral een simultane inzet van verschillende instrumenten van buitenlands beleid. Het creëren van synergie tussen deze instrumenten gebeurde maar heel beperkt.

De inzet van Nederlandse beleidsinstrumenten vertoonde in elk van de Westelijke Balkanlanden een ander patroon, afhankelijk van de nationale context en de in het verleden gegroeide bilaterale relatie. Wel stond in alle landen de politieke dialoog in belangrijke mate in het teken van de toenadering tot de Europese Unie en de NAVO en ging dit gepaard met financiële ondersteuning. In Bosnië-Herzegovina kon Nederland dankzij een belangrijke diplomatieke netwerkpositie, een groot ontwikkelingsprogramma en een omvangrijke Nederlandse militaire aanwezigheid tot op zekere hoogte een 3D-benadering

(*Defence, Diplomacy and Development*) volgen. Door de politieke, beleidsmatige en financiële aandacht voor Srebrenica kon de ambassade hier de verschillende instrumenten op elkaar afstemmen. In Kosovo waren weliswaar Nederlandse militairen actief en was er ontwikkelingsgeld beschikbaar, maar waren de diplomatieke mogelijkheden voor Nederland beperkt. In Servië werd de synergie vooral gezocht door met de financiële ondersteuning te laten zien dat Nederland niet alleen kritisch naar Servië toe was, maar ook behulpzaam, en om daarmee politieke ingangen te verkrijgen. In Macedonië werd het ontwikkelingsprogramma gericht op de prioritaire sectoren uit het Ohrid-vredesakkoord.

Resultaten

g) De doeltreffendheid van het Nederlandse beleid is niet aantoonbaar. Wel is het aannemelijk dat de Nederlandse inzet heeft bijgedragen aan de positieve ontwikkeling die de Westelijke Balkan heeft doorgemaakt.

Nederland heeft zich met ontwikkelingsactiviteiten, deelname aan militaire en politiemissies, diplomatieke inspanningen en economische samenwerking ingezet voor de veiligheid en welvaart in de Westelijke Balkan. De onderzochte ontwikkelingsprojecten waren relevant in het licht van de problematiek op het gebied van vluchtelingen en ontheemden, milieu, private sectorontwikkeling en de rechtsstaat en hebben bijgedragen aan de vermindering van specifieke problemen. Het is echter niet mogelijk om de bijdrage van de Nederlandse inzet te relateren aan de beleidsdoelstellingen van vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling in de regio. Dit komt voort uit het feit dat deze doelen niet operationeel gedefinieerd zijn, en daardoor moeilijk te meten. Bovendien is de Nederlandse inzet niet te scheiden van die van andere internationale actoren. De positieve ontwikkeling die de regio heeft doorgemaakt in termen van stabiliteit en welvaart zijn echter wel mede het resultaat van de gezamenlijke inspanningen van de internationale (donor)gemeenschap en kunnen derhalve ook aan de Nederlandse inzet worden toegeschreven. Nederland opereerde diplomatiek in samenwerking met andere actoren en ontwikkelingsprojecten sloten vaak aan bij de activiteiten van internationale organisaties en andere bilaterale donoren.

| 18 |

C Aandachtspunten voor de toekomst

Geïntegreerd beleid

Geïntegreerd beleid vraagt om een heldere strategie

Een simultane inzet van instrumenten staat nog niet gelijk aan geïntegreerd beleid. Wil geïntegreerd beleid toegevoegde waarde hebben, dan moet duidelijk zijn aan welk doel het bijdraagt, op basis van een heldere interventiestrategie. Daaruit volgt namelijk pas welke instrumenten vereist zijn en met welke rationale zij op elkaar afgestemd dienen te worden. Pas dan is ook een zekere mate van regie mogelijk.

Geïntegreerd beleid veronderstelt een zekere schaal van de inzet in relatie tot het inzetgebied.

Geïntegreerd beleid door Nederland heeft weinig meerwaarde als de Nederlandse activiteiten worden ingezet in een land of regio waar Nederland een van de vele actieve spelers is. Veel belangrijker is het dan dat de inspanningen van alle actoren vanuit dezelfde doelstelling worden geleverd en zo nodig op elkaar zijn afgestemd.

Regionale benadering

Helder motief

Het motief voor een regionale benadering moet helder zijn. Het motief kan betrekking hebben op grensoverschrijdende samenwerking, het beperken van externaliteiten (ongewenste effecten op buurlanden), of betrekking hebben op migratiestromen of het bevorderen van veiligheid.

Regionale analyse versus regionale activiteiten

Een regionale benadering veronderstelt als startpunt een analyse van de regionale problematiek. Dit betekent echter niet automatisch dat er ook grensoverschrijdende activiteiten hoeven te worden ondernomen. Regionale problemen kunnen ook door bilaterale activiteiten worden geadresseerd.

Focus

Een regionale benadering vereist focus. Deze focus kan thematisch zijn (één thema) of een bepaald, gedeeld doel betreffen. De combinatie van een regionale benadering met geïntegreerd beleid is niet beheersbaar. Het beleid moet vooral helder zijn over deze focus.

Vraaggestuurd

Een regionale benadering veronderstelt vraagsturing uit de regio zelf. Regionale samenwerking kan niet worden opgelegd. Een regionale benadering heeft goede institutionele partners in de regio nodig.

Eenduidig management

Indien wordt gekozen voor een regionaal programma, is van belang te bepalen wie dat programma beheert. De regiodirectie staat soms teveel op afstand, terwijl delegatie aan een ambassade in de regio het risico draagt dat het zwaartepunt van het programma verschuift naar het land van accreditatie.



1

Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Sinds de herijking van het buitenlands beleid, halverwege de jaren negentig, streeft het ministerie van Buitenlandse Zaken een 'ontschot' beleid na: een beleid waarbij de 'schotten' tussen de verschillende vormen van buitenlands beleid en van ontwikkelingssamenwerking zijn opgeheven. Dit was voor IOB aanleiding zich voor te nemen in de toekomst met een zekere regelmaat 'ontschotte' evaluaties te verrichten. Dat wil zeggen, evaluaties waarin alle onderdelen van het buitenlands beleid aan de orde komen, niet alleen aangaande de doelstellingen, maar ook wat betreft de resultaten en de verschillende actoren en instrumenten van het buitenlands beleid.² De integratie van het buitenlandbeleid leidde tevens tot het verzoek van de ambtelijke leiding van het departement aan IOB om meer aandacht te besteden aan dit soort evaluaties. Daarbij werd het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan als voorbeeld genoemd. Naar aanleiding van die suggestie werd deze evaluatie in de evaluatieprogrammering van het ministerie van Buitenlandse Zaken opgenomen.

In zijn algemeenheid is het doel van IOB-evaluaties om de bewindspersonen in staat te stellen verantwoording af te leggen aan het parlement en de maatschappij over het gevoerde beleid, evenals het trekken van lering voor toekomstig beleid. Ten aanzien van het beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan treden in dit verband drie zaken op de voorgrond: het verschaffen van inzicht in de beleidsresultaten, de mate waarin een geïntegreerd beleid is gevoerd en de wijze waarop de regionale benadering voor de Westelijke Balkan is vormgegeven. Deze evaluatie had tevens als doel bij te dragen aan de binnen IOB op te bouwen kennis met betrekking tot evaluaties omtrent resultaten van 'ontschot' beleid. De onderzoeks-aanpak van deze evaluatie staat beschreven in de Terms of Reference (ToR, bijlage 2).

| 21 |

1.2 Evaluatievragen

Het beleidskader voor het Nederlandse Balkanbeleid 2004-2008 wordt hoofdzakelijk gevormd door de notitie *Regionale Benadering Westelijke Balkan* van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking.³ Deze notitie onderbouwde een beleid dat uitging van een regionale benadering, die was gebaseerd op geïntegreerd beleid vanuit regionaal perspectief. Het beleid was gericht op de bevordering van vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling in de Westelijke Balkan. Het perspectief van

² Een eerste 'ontschotte' evaluatie van IOB betrof de evaluatie van het Nederlandse Afrika-beleid (IOB, *Het Nederlandse Afrika-beleid 1998-2006; Evaluatie van de bilaterale samenwerking*, IOB Evaluatie nr. 308, februari 2008). Nog niet eerder voerde IOB een evaluatie uit van geïntegreerd beleid. Wel onderzocht IOB de samenhang tussen het Nederlands EU-uitbreidingsbeleid met betrekking tot de Midden- en Oost-Europese kandidaat-lidstaten, de Nederlandse pretoetredingsondersteuning en de bilaterale betrekkingen met deze landen (*Een uitgebreid Europe-beleid; Evaluatie van het Nederlandse beleid inzake de toetreding van Midden- en Oost-Europese landen tot de Europese Unie 1997-2003*, IOB Evaluatie nr. 299, mei 2005).

³ Minister van Buitenlandse Zaken, minister van Defensie en minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Regionale Benadering Westelijke Balkan*, Tweede Kamer, 29 478, nr. 1, Den Haag, 11 maart 2004.

een toekomstig lidmaatschap van de Europese Unie en de NAVO werd gezien als een belangrijk instrument dat hervormingen in de Westelijke Balkanlanden zou stimuleren en zodoende zou bijdragen aan de vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling in de regio.

Evaluatievragen

De evaluatie beantwoordt de volgende vijf vragen:

- 1) Werd het beleid gekenmerkt door een geïntegreerd karakter?
- 2) Werd het beleid gekenmerkt door een regionale benadering?
- 3) Zijn de Nederlandse doelstellingen op de regionale thema's verwezenlijkt?
- 4) Heeft Nederland de vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling in de Westelijke Balkan bevorderd?
- 5) Heeft de wijze waarop het beleid is vormgegeven en uitgevoerd de mate van doeltreffendheid beïnvloed?

Ad 1) Werd het beleid gekenmerkt door een geïntegreerd karakter?⁴

Geïntegreerd buitenlands beleid heeft betrekking op de gecombineerde of samenhangende inzet van ontwikkelingssamenwerking, politieke/diplomatieke druk en dialoog en economische en, waar relevant, militaire instrumenten. Geïntegreerd beleid veronderstelt een zekere mate van afstemming tussen betrokken actoren (nationaal en internationaal), zodat de verschillende instrumenten elkaar aanvullen of zelfs versterken (synergie). Ten behoeve van deze evaluatie is onderzocht hoe de instrumenten in samenhang zijn ingezet en of dit tot synergievoordelen heeft geleid (hoofdstuk 4).

| 22 |

Ad 2) Werd het beleid gekenmerkt door een regionale benadering?

De regionale benadering was een centraal begrip in het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan. Dit hield in dat de problematiek van de Westelijke Balkan in een regionale context werd gezien en dat oplossingen in een regionale context zouden worden gezocht. Ten behoeve van de evaluatie is onderzocht welke betekenis in de beleidsvormgeving aan de regionale benadering is gegeven en hoe daar in de beleidsuitvoering mee is omgegaan (hoofdstuk 4).

Ad 3) Zijn de Nederlandse doelstellingen op de regionale thema's verwezenlijkt?

In het kader van de regionale benadering voor de Westelijke Balkan werden vijf regionale thema's geselecteerd, die Nederland met een breed palet, waaronder ontwikkelingsactiviteiten, zou ondersteunen. Het betrof de thema's 1) terugkeer en integratie van vluchtelingen, ontheemden en minderheden, 2) milieu, 3) bevordering van de rechtsstaat,

⁴ In de Terms of Reference voor deze evaluatie werd nog gesproken van een 'geïntegreerd en coherent karakter'. Het evaluatierapport mijdt het gebruik van de term 'coherentie'. Coherentie, dat letterlijk 'samenhang' betekent, heeft in de context van het ministerie van Buitenlandse Zaken vaak de connotatie van OS-coherentie. Dat wil zeggen dat op andere beleidsterreinen, zoals landbouw en handel, rekening gehouden moet worden met de doelen van ontwikkelingssamenwerking, in het bijzonder armoedebestrijding. Geïntegreerd buitenlands beleid heeft een ruimere betekenis, waaronder ook de bijdrage van ontwikkelingssamenwerking aan andere doelen van het buitenlands beleid, zoals vrede en stabiliteit.

4) private sectorontwikkeling en 5) ondersteuning van grensoverschrijdende gemeentelijke initiatieven. Dit laatste thema had een transversaal karakter. De evaluatie onderzocht de beleidsinzet en de resultaten daarvan op de eerste vier thema's (hoofdstuk 5).

Ad 4) Heeft Nederland de vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling in de Westelijke Balkan bevorderd?

Bij de beantwoording van deze vraag is nagegaan of het Nederlandse beleid bij heeft kunnen dragen aan het verwezenlijken van de beleidsdoelstelling van vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling. Hierbij komt ook (maar niet alleen) de beleidsinzet inzake de thema's van de regionale benadering aan bod (hoofdstuk 6).

Ad 5) Heeft de wijze waarop het beleid is vormgegeven en uitgevoerd de doeltreffendheid beïnvloed?

Voor de beantwoording van deze vraag is nagegaan of de mate waarin het beleid geïntegreerd en volgens de regionale benadering is uitgevoerd de bevordering van vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling heeft beïnvloed (hoofdstuk 6).

1.3 Methodologie en aanpak

Dataverzameling

Het onderzoek voor deze evaluatie werd uitgevoerd door middel van bureaustudie (literatuur-, internet- en dossieronderzoek) en interviews in Nederland en in de Westelijke Balkan. Onder meer werden de volgende bronnen geraadpleegd: beleidsnotities, Memories van Toelichting op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken, jaarplannen/ jaarverslagen van relevante directies en ambassades en (in voorkomende gevallen) de meerjarige strategische plannen (MJSP's), interne documenten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (memoranda, instructies voor multilaterale vergaderingen, beoordelingsmemoranda voor de goedkeuring van ontwikkelingsprojecten, het berichtenverkeer tussen Den Haag, ambassades en de permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie), afgeronde evaluaties, academische literatuur en documentatie van multilaterale organisaties.

| 23 |

Interviews namen een belangrijke plaats in, zowel in de deelstudies (zie onder), als ook voor de beleidsreconstructie en -analyse (bijlage 4 bevat een overzicht van de geïnterviewde en geraadpleegde personen). Een reden hiervoor was dat vooral de inzet op politiek/ diplomatiek niveau, alsook een geïntegreerde beleidsinzet niet goed op basis van de dossiers waren te reconstrueren.

Deelstudies

Er zijn vier deelstudies uitgevoerd naar de beleidsinzet en resultaten op de vier belangrijkste thema's van de regionale benadering: 1) terugkeer en integratie van vluchtelingen, ontheemden en minderheden, 2) milieu, 3) private sector ontwikkeling en 4) bevorderen van de rechtsstaat en openbare en militaire veiligheid. Deze deelstudies onderzochten hoe het betreffende thema paste binnen de regionale benadering en in het geïntegreerde beleid, welke beleidsinstrumenten werden ingezet en, voor zover mogelijk, met welk resultaat. Elke deelstudie bestudeerde een selectie van uitgevoerde projecten

(zie elektronische bijlage), aan de hand van de projectdossiers en interviews met ambassademedewerkers, programmabeheerders, projectuitvoerders en belanghebbenden.⁵

Een vijfde deelstudie werd gewijd aan de Nederlandse inzet met betrekking tot de toenadering van de landen van de Westelijke Balkan tot de Europese Unie en de NAVO. Middels bestudering van de relevante Kamerstukken, interne documenten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (instructies, memoranda, notities e.d.) en interviews met Nederlandse beleidsambtenaren werd de rol die Nederland speelde binnen de relevante fora van de EU en de NAVO inzake het uitbreidingsdossier geanalyseerd.

Projectendatabase

Voor het in kaart brengen van de Nederlandse projecten maakte IOB gebruik van het financiële informatiesysteem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide. IOB beschikte over een overzicht van alle activiteiten waar in de periode 2004-2008 een uitgave van het ministerie van Buitenlandse Zaken in de Westelijke Balkan of een van de afzonderlijke landen aan verbonden was. Hoewel op basis hiervan een goed beeld ontstond van de Nederlandse financiële inzet, kende het systeem een aantal tekortkomingen. Zo zijn activiteiten geboekt met als allocatie 'Westelijke Balkan' of 'Joegoslavië', waarbij het niet duidelijk was op welke landen de uitgave precies betrekking had. Daarnaast kunnen projecten slechts onder één themacode worden geplaatst, ook als zij meerdere thematische doelstellingen hebben (de categorisering van een activiteit is afhankelijk van de beoordeling door de medewerker die de activiteit invoert). Ook kwam het voor dat bij wijzigingen (verlenging van een project of overgang naar een andere budgethouder) een nieuw activiteitennummer werd gekozen, waardoor onterecht sprake leek van meerdere projecten. Op basis van een inhoudelijke scan van alle projectdoelstellingen heeft IOB naar beste vermogen getracht de activiteiten naar thema en land van uitvoering in te delen.

| 24 |

1.4 Afbakening

Evaluatieperiode

De evaluatieperiode betreft 1 januari 2004 tot en met 31 december 2008. Dat wil zeggen dat alleen de Nederlandse activiteiten die in die periode werden uitgevoerd onderwerp van evaluatie vormen. Slechts wanneer er na 2008 belangrijke feitelijke gebeurtenissen plaatsvonden die niet ongenoemd konden blijven, zijn deze vermeld.

Landenfoc

De evaluatie heeft betrekking op het Nederlandse beleid ten aanzien van de gehele regio Westelijke Balkan. Vanwege de focus op de regionale benadering heeft IOB niet gekozen voor een specifieke landenfoc. Dat wil zeggen dat de jaarverslagen/jaarplannen en (waar van toepassing) de MJSP's van alle ambassades in de regio zijn bestudeerd en dat (voormalige) ambassademedewerkers van alle ambassades zijn geïnterviewd.

⁵ De deelstudie op het thema milieu week qua aanpak af van de andere drie. In opdracht van de ambassade in Belgrado werd in 2010 een evaluatie van het regionale milieuprogramma voor de Westelijke Balkan 2006-2010 uitgevoerd. IOB kon van die evaluatie gebruikmaken en verzocht de uitvoerder (*Mobilisation for the Environment*) een aantal aanvullende onderzoeksvragen te beantwoorden inzake geïntegreerd beleid en de bilaterale milieuprojecten uit de periode 2004-2008.

Drie van de vier thematische deelstudies beperkten zich bij de selectie van te bestuderen projecten tot twee à drie landen. Bij het thema terugkeer en integratie van vluchtelingen, ontheemden en minderheden betrof het Bosnië-Herzegovina en Kosovo; bij de deelstudie private sectorontwikkeling (PSD) betrof dat Bosnië-Herzegovina, Servië en Kosovo en bij de deelstudie naar de bevordering van de rechtsstaat en openbare en militaire veiligheid betrof dat Bosnië-Herzegovina, Servië en Montenegro.⁶ De focus op Bosnië-Herzegovina is te verklaren door het grote belang van dit land binnen de ontwikkelingssamenwerking, de focus op Servië vanwege het grote politieke en diplomatieke belang en doordat het budgethouderschap van het regionale programma medio 2007 aan de ambassade in Belgrado werd overgedragen. De deelstudie milieu richtte zich op de projecten uit het regionale milieuprogramma, die de hele regio besloegen (zie tabel 1.1).

Tabel 1.1 Focus thematische deelstudies

Thematische studie	Albanie	Bosnië- Herzegovina	Kosovo	Kroatië	Macedonië	Montenegro	Servië
Vluchtelingen, ontheemden en minderheden							
Milieu							
Private sectorontwikkeling							
Rechtsstaat en veiligheid							

Indirecte bijdrage via multilaterale organisaties

De evaluatie heeft betrekking op de Nederlandse ontwikkelingsprogramma's die in de regio zijn ingezet. Vanuit deze programma's werden ook projecten van multilaterale organisaties gefinancierd, zoals de Europese Unie, het ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP), de Wereldbank e.d. De Nederlandse (ongeoormerkte) bijdrage aan de programma's van multilaterale organisaties via het budget van deze organisaties, is daarentegen niet meegenomen in deze evaluatie. Zo valt op basis van de Nederlandse bijdrage aan de EU-begroting ongeveer 5% van het totale budget van het EU-assistentieprogramma op de Westelijke Balkan aan Nederland toe te schrijven.⁷ De besteding van dit geld maakt geen onderdeel uit van de evaluatie.⁸

⁶ Aanvankelijk was voor de verschillende thema's sprake van een meer gespreide landenkeuze, maar door problemen in de uitvoering (zie paragraaf 1.5) is om pragmatische redenen voor deze landenfocus gekozen.

⁷ Tot 2007 heette dit programma CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation); vanaf 2007 IPA (Instrument for pre-Accession).

⁸ De pre-accessieprogramma's van de Europese Unie worden geregeld geëvalueerd op thematisch en landenniveau (zie: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/evaluation/interim_en.htm). Het regionale programma van CARDS, dat 6% van de totale CARDS-bestedingen bedroeg, werd in 2008 geëvalueerd (Deloitte Consulting, *Ad-hoc evaluation of the CARDS regional programmes in the Western Balkans; Final Report*, European Commission DG ELARG, December 2008).

Indirecte bijdragen via medefinancieringsorganisaties

Doordat de – door de overheid gesubsidieerde – Nederlandse medefinancieringsorganisaties ook actief waren in de Westelijke Balkan, is indirect ook via deze weg een bijdrage geleverd. In de beginfase van het beleid (2004) is met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld gesproken over mogelijke samenwerking in de Westelijke Balkan. De activiteiten van het maatschappelijk middenveld zijn niet in de evaluatie betrokken. De bijdrage via de medefinancieringsorganisaties was in financiële omvang relatief beperkt. Projecten richtten zich met name op de ontwikkeling van het midden- en kleinbedrijf en op *transitional justice*.

1.5 Verloop van de evaluatie

Na een uitgebreide consultatieperiode met de ambassades en de beleidsdirectie op het departement werd de ToR in november 2008 vastgesteld en werd besloten om via een Europese aanbestedingsprocedure een consultant aan te trekken. Deze samenwerking werd in 2010 voortijdig beëindigd.

| 26 |

Om de evaluatie – met enige vertraging – toch te kunnen voltooien, werden de deelstudies in aantal en omvang beperkt. Twee door de eerdere consultant opgeleverde deelstudies werden door nieuwe consultants aangevuld. Dit betrof het T.M.C. Asser Instituut voor de studie naar de bevordering van de rechtsstaat en openbare en militaire veiligheid en bureau Aarts de Jong Wilms Goudriaan Public Economics (APE) voor de studie naar de private sectorontwikkeling. Voor de studie naar het milieubeleid haakte IOB aan bij een reeds door de ambassade in Belgrado uitgezette evaluatie van het *Regional Environmental Programme for the Western Balkans (REP) 2006-2010*. De deelstudies naar de terugkeer van vluchtelingen, minderheden en ontheemden en naar de integratie in de Euro-Atlantische structuren werden door IOB zelf uitgevoerd. De in de ToR voorziene deelstudies naar grensoverschrijdende samenwerking en versterking van de bilaterale betrekkingen kwamen te vervallen. Wel werden elementen daarvan, waar mogelijk, meegenomen in de overige deelstudies. Door de vertraging in het onderzoek kon de synthese van de deelstudies pas plaatsvinden in 2011.



2

Het ontwikkelingsproces in de Westelijke Balkan en de inzet van de internationale gemeenschap

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst de ontwikkelingen in de Westelijke Balkan voorafgaand aan en tijdens de evaluatieperiode, alsmede de inzet van de internationale gemeenschap om de landen in de regio in hun ontwikkeling te ondersteunen. Deze ontwikkelingen en de inspanningen van de internationale gemeenschap vormden de context van het Nederlandse beleid dat in de volgende hoofdstukken wordt beschreven. Allereerst worden de erfenissen van het uiteenvallen van de Socialistische Federale Republiek Joegoslavië (SFRJ) beschreven.⁹ Het gaat dan om de implicaties van nieuwe, niet altijd onbetwiste staatsgrenzen, het opbouwen van multi-etnische staten en het omgaan met het oorlogsverleden (paragraaf 2.2). Vervolgens komt de uitdaging van de transitie naar duurzame vrede, democratische rechtsstaten en markteconomieën aan de orde (2.3). Paragraaf 2.4 bespreekt de Euro-Atlantische integratie van de Westelijke Balkanlanden, dat wil zeggen het toenaderingsproces tot de Europese Unie en de NAVO. Paragraaf 2.5 gaat in op de inzet van de internationale gemeenschap op militair, diplomatiek en ontwikkelingssamenwerkingsterrein teneinde vrede, stabiliteit en welvaart in de regio te bevorderen. Paragraaf 2.6 geeft een samenvatting.

Met de Westelijke Balkan wordt bedoeld op alle landen die deel uitmaakten van het voormalige Joegoslavië, uitgezonderd Slovenië, maar inclusief Albanië. De categorisering Westelijke Balkan is een politieke uitvinding van de Europese Unie voor de landen in Zuidoost-Europa die aan het einde van de Bosnische oorlog niet in aanmerking kwamen voor het sluiten van Europa-akkoorden (Slovenië kwam hiervoor wel in aanmerking). Aan het begin van de evaluatieperiode (2004) omvatte de Westelijke Balkan vijf landen, te weten Albanië, Bosnië-Herzegovina, Macedonië¹⁰, Servië-Montenegro en Kroatië. Eind 2008 waren dat er zeven als gevolg van de afscheiding van Montenegro (2006) en Kosovo (2008) van Servië. Albanië is de vreemde eend in de bijt. Het was nooit onderdeel van Joegoslavië en raakte in de jaren '90 niet betrokken bij de gewelddadige conflicten. Wel brak in Albanië begin 1997 anarchie uit nadat het Albanese, door ponzifraude¹¹ gedomineerde, financiële systeem instortte.¹² Albanië is op diverse aspecten sterk verbonden met de regio, niet in de laatste plaats door de aanwezigheid van grote Albanese minderheden in Kosovo en Macedonië. De regio telt in totaal zo'n 25 miljoen inwoners, variërend van ca. 700 duizend in Montenegro tot ruim 8 miljoen in Servië.

⁹ De Socialistische Federale Republiek Joegoslavië bestond uit zes deelrepublieken: Slovenië, Kroatië, Bosnië-Herzegovina, Servië, Montenegro en Macedonië. Tijdens de staatshervorming in 1974 werd Kosovo (net als Vojvodina) een autonome provincie binnen de republiek Servië, met feitelijk evenveel zeggenschap als een deelrepubliek (met een eigen parlement, regering en rechtbank).

¹⁰ Als gevolg van een geschil met Griekenland over de naam wordt Macedonië internationaal vaak aangeduid als FYROM (*Former Yugoslav Republic of Macedonia*).

¹¹ Ponzifraude is een methode om mensen op te lichten door hen een belegging aan te bieden met hoge rendementen, maar waarbij de rendementen worden uitbetaald met de inleg van nieuwe deelnemers.

¹² Een door de VN-veiligheidsraad geautoriseerde troepenmacht onder leiding van Italië (*Operation Alba*) moest de orde in het land herstellen.

Tabel 2.1 Basiskenmerken van de Westelijke Balkanlanden in 2004

Land	Inwoners	Oppervlakte km ²	Onafhankelijkheid	Staatsstructuur	Bevolkingsprofielen	Religies	BNP per hoofd van de bevolking (PPP)
Albanië	3,54 mln	28.748	28 november 1912	Parlementaire republiek	Albanees 95%, Grieks 3%, overig 2% (1989)	Moslim 70%, Albanees Orthodox 20%, Rooms Katholiek 10%	USD 4.900
Bosnië- Herzegovina	4,00 mln	51.129	1 maart 1992 van Joegoslavië	Federale republiek	Bosniak 48%, Servisch 37,1 %, Kroatisch 14,3%, overig 0,6% (2000)	Moslim 40%, Orthodox 31%, Rooms Katholiek 15%, overig 14%	USD 6.500
Kroatië	4,50 mln	56.542	25 juni 1991 van Joegoslavië	Parlementaire republiek	Kroatisch 89,6%, Servisch 4,5%, Bosnisch 0,5%, Hongaars 0,4%, Sloveens 0,3%, Tsjechisch 0,2%, Roma 0,2%, Albanees 0,1%, Montenegrijns 0,1%, overig 4,1% (2001)	Rooms Katholiek 87,8%, Orthodox 4,4%, overig Christelijk 0,4%, Moslim 1,3%, overig 0,9%, geen 5,2%	USD 11.200
Macedonië	2,07 mln	25.333	8 september 1991 van Joegoslavië	Parlementaire republiek	Macedonisch 64,2%, Albanees 25,2%, Turks 3,8%, Roma 2,7%, Servisch 1,8%, overig 2,3% (2002)	Macedonisch Orthodox 70%, Moslim 29%, overig 1%	USD 7.100
Servië- Montenegro (inclusief Kosovo)	10,82 mln	102.350	27 april 1992 van de federale republiek Joegoslavië	Statenuite	Servisch 62,6%, Albanees 16,5%, Montenegrijns 5%, Hongaars 3,3%, overig 12,6% (1991)	Orthodox 65%, Moslim 19%, Rooms Katholiek 4%, Protestants 1%, overig 11%	USD 2.400

Bron: CIA World Factbook 2004 en 2005

Tabel 2.2 Basiskennmerken van de Westelijke Balkanlanden in 2008							
Land	Inwoners	Oppervlakt (km ²)	Onafhankelijkheid	Staatsstructuur	Bevolkingsprofielen	Religies	BNP per hoofd van de bevolking (PPP)
Albanië	3,62 mln	28.748	28 november 1912	Parlementaire republiek	Albanees 95%, Grieks 3%, overig 2% (1989)	Moslim 70%, Albanees Orthodox 20%, Rooms Katholiek 10%	USD 6.000
Bosnië-Herzegovina	4,59 mln	51.209	1 maart 1992 van Joegoslavië	Federale republiek	Bosniak 48%, Servisch 37,1%, Kroatisch 14,3%, overig 0,6% (2000)	Moslim 40%, Orthodox 31%, Rooms Katholiek 15%, overig 14%	USD 6.500
Kosovo	2,13 mln	10.887	17 februari 2008 (van Servië)	Republiek	Albanees 88%, Servisch 7%, overig 5% (Bosnisch, Gorani, Roma, Turks, Ashkali, Egyptisch)	Moslim, Servisch Orthodox, Rooms Katholiek	USD 2.300
Kroatië	4,49 mln	56.542	25 juni 1991 van Joegoslavië	Parlementaire republiek	Kroatisch 89,6%, Servisch 4,5%, overig 5,9% (waaronder Bosnisch, Hongaars, Sloveens, Tsjechisch en Roma) (2001)	Rooms Katholiek 87,8%, Orthodox 4,4%, overig Christelijk 0,4%, Moslim 1,3%, overig 0,9%, geen 5,2%	USD 18.400
Macedonië	2,06 mln	25.333	8 september 1991 van Joegoslavië	Parlementaire republiek	Macedonisch 64,2%, Albanees 25,2%, Turks 3,8%, Roma 2 %, Servisch 1,8%, overig 2,3% (2002)	Macedonisch Orthodox 70%, Moslim 29%, overig 1%	USD 9.100
Montenegro	0,68 mln	14.026	3 juni 2006 (van Servië en Montenegro)	Parlementaire republiek	Montenegrijns 43%, Servisch 32%, Bosnisch 8%, Albanees 5%, overig (Moslim, Kroatisch, Roma) 12% (2003 census)	Orthodox 74,2%, Moslim 17,7%, Katholiek 3,5%, overig 0,6%, ongespecificeerd 3%, atheïst 1% (2003 census)	USD 10.100
Servië	8,03 mln	77.474	5 juni 2006 (van Servië en Montenegro)	Parlementaire republiek	Servisch 82,9%, Hongaars 3,9%, Roemeens 1,4%, Joegoslavisch 1,1%, Bosnisch 1,8%, Montenegrijns 0,9%, overig 8% (2002)	Servisch Orthodox 85%, Katholiek 5,5%, Protestants 1,1%, Moslim 3,2%, ongespecificeerd 2,6%, overig, onbekend, of atheïstisch 2,6% (2002)	USD 10.800

Bron: CIA World Factbook 2008 en 2009

2.2 Erfenissen van het uiteenvallen van Joegoslavië

Gewelddadig conflict

Zuidoost-Europa is een regio waar van oudsher vele volkeren leven van verschillende etnische afkomst en met verscheidene geloofsovertuigingen. De oorlogen tussen 1991 en 1995, waarmee het uiteenvallen van de Socialistische Federale Republiek Joegoslavië (SFRJ) gepaard ging, kende gruwelijke gewelddadigheden en misdaden tegen de menselijkheid, waaronder etnische zuiveringen, die de verhoudingen tussen de bevolkingsgroepen tot op de dag van vandaag beïnvloeden.¹³ Onder druk van de internationale gemeenschap werd met de ondertekening van de vredesakkoorden van Dayton op 14 december 1995 een einde gemaakt aan de bloedigste oorlog in Europa sinds de Tweede Wereldoorlog. Daarmee was de regio echter allerminst ontdaan van alle spanningen. De Kosovo-crisis in 1999 werd uiteindelijk beëindigd door NAVO-luchtaanvallen op Servische doelen. In 2001 woedde een korte maar hevige strijd tussen etnische Albanezen en het Macedonische regeringsleger die nog in hetzelfde jaar met de ondertekening van het Akkoord van Ohrid beëindigd werd. In de evaluatieperiode vonden in Kosovo daarnaast geregeld rellen plaats tussen etnische Albanezen en etnische Serviërs. Hoewel grootschalig geweld tijdens de evaluatieperiode is uitgebleven en steeds minder waarschijnlijk lijkt, was duurzame stabiliteit eind 2008 nog geen gegeven.

| 32 |

Staatsvorming

Aan het eind van de evaluatieperiode was het staatsvormingsproces nog niet in alle landen van de Westelijke Balkan voltooid. In zowel Bosnië-Herzegovina als Kosovo dienden oplossingen gevonden te worden voor resterende status- en constitutionele kwesties. In Bosnië-Herzegovina creëerde het Dayton-akkoord een complexe staatsstructuur. Behalve de centrale regering waren (en zijn) er twee entiteiten: de Federatie van Bosnië en Herzegovina (van overwegend Kroaten en Bosniakken) en de Republica Srpska (Servische Republiek).¹⁴ De complexe institutionele verhoudingen en de politieke polarisatie belemmerden zowel de voor het gezag van de centrale overheid noodzakelijke grondwetsherziening als hervormingen van het politieapparaat en van de publieke omroep. Daarnaast werd de territoriale integriteit bedreigd door de herhaaldelijke eis van politieke leiders in de Republika Srpska van externe zelfbeschikking.¹⁵ De statuskwestie van Kosovo gold als een potentieel destabiliserende factor in de regio en was ook met de onafhankelijkheidsverklaring van 17 februari 2008 niet geheel afgesloten, aangezien zowel Servië, alsook vijf van de 27 EU-lidstaten en een meerderheid van de VN-lidstaten Kosovo niet erkent als onafhankelijke en soevereine staat. Op 15 juni 2008 kreeg de Republiek Kosovo met de inwerkingtreding van een nieuwe grondwet formeel de leiding over het eigen land. Wel bleef de verantwoordelijkheid op het gebied van politie en justitie – zoals in het plan Ahtisaari

¹³ Ook aan het begin van de twintigste eeuw en in de Tweede Wereldoorlog vonden er vergelijkbare vijandigheden plaats tussen etnische groepen. Joegoslavië werd in 1918 gevormd als koninkrijk. In 1941 werd het verdeeld onder de buurlanden en in 1943 werd Joegoslavië opnieuw gevestigd, nu als federale republiek.

¹⁴ De Federatie van Bosnië en Herzegovina is weer verdeeld in tien kantons: vijf waarvan de bevolking overwegend uit Bosniakken bestaat, drie met overwegend Bosnische Kroaten en drie 'gemengde' kantons.

¹⁵ Steven Blockmans, *Strengte liefde: de betrekkingen van de Europese Unie met de Westelijke Balkan*, dissertatie (Nederlandse samenvatting), Universiteit Leiden, 25 oktober 2007, p. 423.

was voorzien – in handen van de United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK).¹⁶

In de andere Westelijke Balkanlanden was het proces van staatsvorming afgerond. Toch vroegen ook hier zwakke overheidsstructuren en administratieve capaciteiten om vergaande hervormingen. Dit om zelfstandig de verantwoordelijkheden die verbonden zijn aan o.a. het lidmaatschap van de Europese Unie te kunnen dragen. Daarnaast speelden onopgeloste bilaterale geschillen, zoals de naamskwestie ten aanzien van Macedonië (de Griekse eis van de toevoeging *Former Yugoslav Republic*) en een grensgeschil tussen Kroatië en Slovenië.¹⁷

Etnische minderhedenproblematiek

Het proces van staatsvorming werd gehinderd door continue spanning tussen bevolkingsgroepen, waaronder nog steeds veel ontheemden. Verkiezingen werden door partijen dikwijls misbruikt om de etnische meerderheid te verzekeren en etnische tegenstellingen werden nogal eens door de politieke leiding tot eigen voordeel gemanipuleerd. In de praktijk werd gekozen voor het werken met enigszins etnisch homogene bestuurlijke eenheden (via decentralisatie). In Macedonië zijn *de facto* etnisch-Albanese en in Kosovo zijn Kosovo-Servische gemeenten ontstaan. Ook in Bosnië-Herzegovina speelde etniciteit nog steeds een grote rol en was er discussie gaande over de positie van de verschillende bevolkingsgroepen in een nieuwe grondwet. Op het gebied van de vluchtelingenproblematiek was een verschuiving te constateren van terugkeer van vluchtelingen en ontheemden naar integratie in hun nieuwe leefomgeving, omdat het grootste deel van hen niet meer zou terugkeren. De landen werden daarbij geacht minderhedenrechten te respecteren.

| 33 |

Afrekenen met het oorlogsverleden

Het Joegoslavië-tribunaal (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia – ICTY) in Den Haag werd opgericht in 1993 en belast met het vervolgen en berechten van personen die worden verdacht van het schenden van internationaal humanitair recht, gepleegd op het grondgebied van het voormalige Joegoslavië. Samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal werd door zowel de Europese Unie als de NAVO als voorwaarde gesteld voor verdere toenadering (de zgn. ‘ICTY-conditionaliteit’). Dit heeft onder andere geleid tot de arrestatie en uitlevering van alle 161 van oorlogsmisdaden verdachte personen aan het tribunaal, waarvan tijdens de evaluatieperiode de Kroatische generaal Ante Gotovina en de leider van de Bosnische Serven Radovan Karadžić. Enkele belangrijke verdachten, Ratko Mladić en Goran Hadžić, waren eind 2008 nog steeds voortvluchtig.¹⁸ Het uitleveren van dergelijk prominente figuren lag in de landen gevoelig, omdat zij door significante delen

¹⁶ Vanaf eind december 2008 worden de politie- en justitietaken waargenomen door de European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX).

¹⁷ Zie voor een analyse: Arjan Uilenreef, *Bilateral barriers or good neighbourliness? The role of bilateral disputes in the EU enlargement process*, Clingendael European Papers, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, The Hague, June 2010.

¹⁸ Beide verdachten werden in 2011 gearresteerd in Servië en door de Servische autoriteiten overgedragen aan het Joegoslavië-tribunaal in Den Haag. Mladić en Hadžić waren de laatste twee personen die nog op de verdachtenlijst van het Joegoslavië-tribunaal stonden. Kort na hun uitlevering zijn de strafprocessen tegen hen gestart.

van de bevolking als oorlogshelden werden beschouwd. Gedurende de evaluatieperiode werd verwacht dat het Joegoslavië-tribunaal in 2010 zijn deuren zou sluiten. Om die reden en omdat het Joegoslavië-tribunaal alleen de ‘grote zaken’ behandelde, werden de landen geacht om zelf capaciteit op het gebied van de berechting van oorlogsmisdadigers op te bouwen. Een dergelijk proces vraagt niet alleen om hervormingen op het gebied van rechtsbevordering, maar ook om maatschappelijke verandering.

2.3 Het transitieproces¹⁹

Het pad van maatschappelijke en politieke transitie verloopt voor elk land verschillend. De beschrijving van trends in deze paragraaf doet noodgedwongen onvoldoende recht aan de verscheidenheid tussen de landen in de Westelijke Balkan. Tabel 2.3 geeft een indicatie van de verschillen in het transitieproces. De scores afkomstig uit het rapport *Nations in transit 2009* van Freedom House hebben betrekking op het jaar 2008; daaronder zijn tussen haakjes de scores uit *Nations in transit 2004* weergegeven. Het betreft scores op een schaal van 1 tot en met 7, met stapjes van 0.25, waarbij 1 de beste en 7 de slechtste score is. De scores drukken geen absolute waarden uit, maar deels een ontwikkeling in het betreffende rapportagejaar.²⁰ Uit tabel 2.3 kan worden afgeleid dat het transitieproces in de evaluatieperiode weinig voortgang boekte, in Kroatië nog het meest en in Kosovo het minst.

| 34 |

Land	Verkiezingsproces	Civil Society	Onafhankelijke Media	Democratisch bestuur (nationaal)	Democratisch bestuur (lokaal)	Juridisch kader en onafhankelijkheid	Corruptie	Democratiescore
Albanië	2.75 (3.75)	3.00 (3.50)	3.75 (3.75)	4.25 (4.25)	2.75 (4.25)	4.25 (4.25)	5.00 (5.25)	3.82 (4.13)
Bosnië-Herzegovina	3.00 (3.50)	3.50 (3.75)	4.50 (4.25)	5.00 (5.00)	4.75 (5.00)	4.00 (4.50)	4.50 (4.75)	4.18 (4.29)
Kosovo	4.50 (5.25)	4.00 (4.25)	5.50 (5.50)	5.25 (6.00)	5.25 (6.00)	5.75 (6.00)	5.75 (6.00)	5.11 (5.50)
Kroatië	3.25 (3.25)	2.75 (3.00)	4.00 (3.75)	3.50 (3.75)	3.75 (3.75)	4.25 (4.50)	4.50 (4.75)	3.71 (3.83)
Macedonië	3.50 (3.50)	3.25 (3.25)	4.25 (4.25)	4.00 (4.00)	3.75 (4.00)	4.00 (4.00)	4.25 (5.00)	3.86 (4.00)

¹⁹ De beschrijving van de aspecten democratie, rechtsstaten en corruptie en goed bestuur is gebaseerd op de landenrapporten in *Nations in Transit 2009* van Freedom House (zie www.freedomhouse.org).

²⁰ Zie voor methodologie en definities: <http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2010/NIT-2010-Methodology.pdf>

Land	Verkiezingsproces	Civil Society	Onafhankelijke Media	Democratisch bestuur (nationaal)	Democratisch bestuur (lokaal)	Juridisch kader en onafhankelijkheid	Corruptie	Democratie score
Montenegro	3.25 (3.50)	2.75 (2.75)	3.75 (3.25)	4.25 (4.00)	3.25 (4.00)	4.25 (4.25)	5.00 (5.25)	3.79 (3.83)
Servië	3.25 (3.50)	2.75 (2.75)	3.75 (3.50)	4.00 (4.00)	3.75 (4.00)	4.50 (4.25)	4.50 (5.00)	3.79 (3.83)
Gemiddelde West.Balkan	3.50 (3.75)	3.14 (3.32)	4.21 (4.04)	4.32 (4.43)	3.89 (4.43)	4.43 (4.54)	4.79 (5.14)	4.04 (4.20)
Gemiddelde MOE-lidst. ²¹	1.78 (1.73)	1.88 (1.78)	2.43 (2.23)	2.78 (2.55)	2.35 (2.55)	2.28 (2.25)	3.25 (3.23)	2.39 (2.29)

Bron: Nations in Transit 2009 en Nations in Transit 2004, www.freedomhouse.org

Democratie

In alle landen was er sprake van een meerpartijdemocratie en verliepen verkiezingen over het algemeen volgens internationale standaarden. Toch domineerden in de meeste landen de oude elites (uit het communistische tijdperk) nog steeds de politiek. Ook waren nieuwe, overwegend semi-criminele elites, die tijdens de oorlogen aan de macht kwamen een belangrijke factor. Etniciteit was, met name in Bosnië-Herzegovina, Kosovo en Macedonië, nog altijd een belangrijke, zo niet dominante politieke scheidslijn. In veel landen heerste een politieke cultuur waarin politici moeite hadden om het algemene belang boven het eigen individuele belang te stellen en die werd gekenmerkt door patronage en corruptie. De persoonlijke belangen van heersende politici bij de *status quo* zette een rem op politieke hervormingen. Partijfinanciering was vaak ontransparant en kiezersregistratie nog vaak problematisch. Ook gingen verkiezingen nog dikwijls gepaard met geweldsincidenten. Doordat de financiële bronnen en macht over de media zich concentreerden bij de gevestigde partijen, was het voor nieuwe partijen moeilijk om voet aan de grond te krijgen.

In de meeste landen bestond een web van georganiseerde misdaad, politiek en bedrijfsleven. De maatschappelijke organisaties en onafhankelijke media die hiertegen weerstand zouden kunnen bieden en hervormingen af kunnen dwingen, ontwikkelden zich langzaam. Het aantal maatschappelijke organisaties nam toe, maar hun financiële basis was wankel, het vermogen om de belangen van het publiek te articuleren nog matig ontwikkeld en de overheid stond nog weinig open voor het maatschappelijk middenveld bij beleidsvorming.²² De onafhankelijkheid van de media bleef problematisch als gevolg van concentratie van financiële bronnen bij een kleine elite, overheidsbemoeienis bij benoemingen, veroordelingen tot hoge boetes voor smaad en het aanwenden van geweld tegen journalisten.

²¹ Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Tsjechoë.

²² Met name in Servië stond de overheid meer en meer open voor het maatschappelijk middenveld.

Rechtsstaat en corruptie

Het verbeteren van de efficiëntie en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht bleef voor alle landen een grote uitdaging. De onafhankelijke benoeming van rechters was doorgaans bij wet geregeld, maar in de praktijk nog lang niet altijd verzekerd. Ook waren er in een aantal landen nog grote achterstanden in afgedane rechtszaken, als gevolg van openstaande vacatures en de gebrekkige infrastructuur en ondersteuning voor rechters. In sommige landen werd de rechterlijke macht als een van de meest corrupte onderdelen van de maatschappij beschouwd. Zo werd het proces van EU-toenadering van Kroatië gehinderd door de gebreken in de strijd tegen corruptie en de hervorming van het justitiële apparaat.

Corruptie was nog wijdverbreid in alle landen en legde een zware hypotheek op het transitieproces. Formele maatregelen, zoals anticorruptiewetgeving en politieke actieplannen, werden weliswaar aangenomen, maar de uitvoering daarvan kwam slecht van de grond en liet nog weinig resultaat zien in de zin van juridische veroordelingen. Tabel 2.4 laat zien dat er enige verbetering is opgetreden, maar de scores zijn nog steeds laag.

Land	2004	2008	Vershil
Albanië	2,5	3,4	+0,9
Bosnië-Herzegovina	3,1	3,2	+ 0,1
Kosovo	n.b.	n.b.	n.b.
Kroatië	3,5	4,4	+ 0,9
Macedonië	2,7	3,6	+ 0,9
Montenegro	2,7	3,4	+ 0,7
Servië	2,7	3,4	+ 0,7

Corruption perception index: 0 = hoog corruptieniveau, 10 = corruptievrij, n.b. = niet beschikbaar

Bron: Transparency International (www.transparency.org)

Goed bestuur

In de meeste landen kampten de overheidsinstellingen nog met een zwakke capaciteit om maatregelen uit te voeren of op hun naleving toe te zien. Corruptie, etnische scheidslijnen, gebrek aan politieke besluitvaardigheid of gebrek aan menskracht en lage lonen speelden daarbij een rol.

In de meeste landen was er een proces van bestuurlijke decentralisatie gaande, waarbij er bevoegdheden van de staat werden overgedragen aan het (sub)regionale of lokale niveau. De wettelijke kaders hiervoor waren over het algemeen doorgevoerd, maar het invoeren van lokale belastingen en het opbouwen van bestuurlijke capaciteit op lokaal niveau bleven grote uitdagingen.

Markteconomie

De regio werd geconfronteerd met talrijke uitdagingen op economisch en sociaal gebied. Deze uitdagingen hadden betrekking op het verbeteren van de concurrentiepositie (goed investeringsklimaat), het terugdringen van de hoge werkloosheid, de arbeidsmarktparticipatie, het opbouwen van infrastructuur alsook de menselijke ontwikkeling en de sociale cohesie.²³ Ook hierbij was het ontbreken van de benodigde bestuurscapaciteit in de landen een complicerende factor. Een belangrijke ontwikkeling was de inwerkingtreding van de vrijhandelszone Central European Free Trade Agreement (CEFTA)²⁴ in 2007 evenals de stabilisatie en associatieovereenkomsten (SAO's) met de Europese Unie, waarmee de harmonisatie van nationale regelgeving met de EU-regelgeving in gang werd gezet. De economische samenwerking in de regio vormde een basis en voorbereiding voor het lidmaatschap van de Europese Unie.

Verskillende indices laten zien dat de Westelijke Balkanlanden tijdens de evaluatieperiode een positieve economische ontwikkeling doorgemaakten. De *Human Development Index* van de Verenigde Naties, die de gemiddelde prestatie van een land op het gebied van gezondheid, onderwijs en levensstandaard meet, laat een positieve trend zien. Tabel 2.5 toont dat de gemiddelde prestaties van alle landen tussen 2005 en 2009 verbeterde en dat de 'human development' in alle landen classificeerde als 'high'.²⁵

Land	2005	2009	Vershil
Albanië	.700	.716	+0.016
Bosnië-Herzegovina	.698	.709	+0.011
Kosovo	n.b.	n.b.	-
Kroatië	.752	.765	+0.013
Macedonië	.678	.697	+0.019
Montenegro	.755	.768	+0.013
Servië	n.b.	.733	-

<.475 = Low Human Development; .475-.675 = Medium; .675-.785 = High; >.785 = Very High;

n.b. = niet beschikbaar

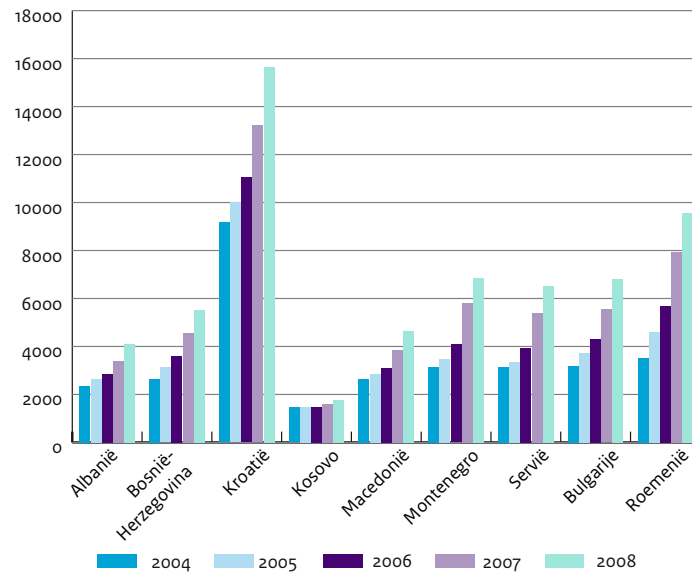
Bron: Human Development reports 2005 and 2009, UNDP (<http://hdr.undp.org/en/reports/>)

²³ http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/e50028_nl.htm.

²⁴ Deze bestaat uit Servië, Montenegro, Bosnië-Herzegovina, Albanië, Kroatië, Macedonië, Moldavië en UNMIK namens Kosovo.

²⁵ Voor 2004 en 2008 zijn geen eenduidige data beschikbaar. Zie voor meer informatie over de Human Development Index: <http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi/>

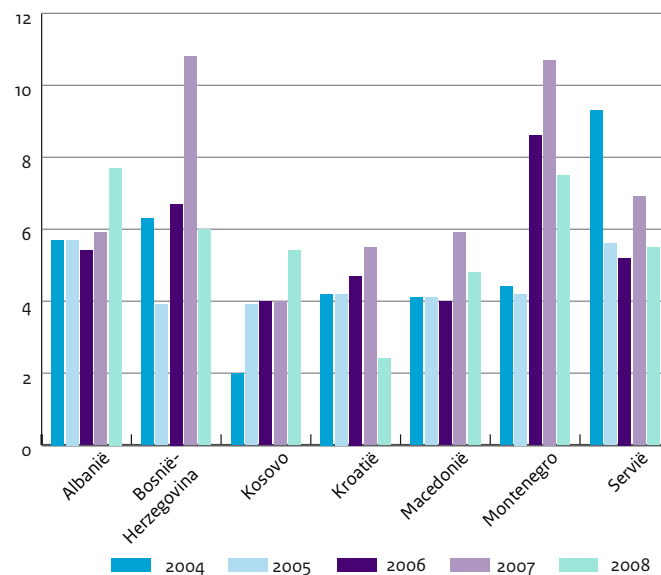
Figuur 2.1 Bruto binnenlands product per capita in USD



Bron: EBRD Macro Economic Indicators

De landen van de Westelijke Balkan kenden een hoge reële economische groei. Deze cijfers moeten echter met voorzichtigheid worden gezien, gezien de grote omvang van de informele economie in de landen, die naar schatting zo'n 40-50% van de economie uitmaakte.

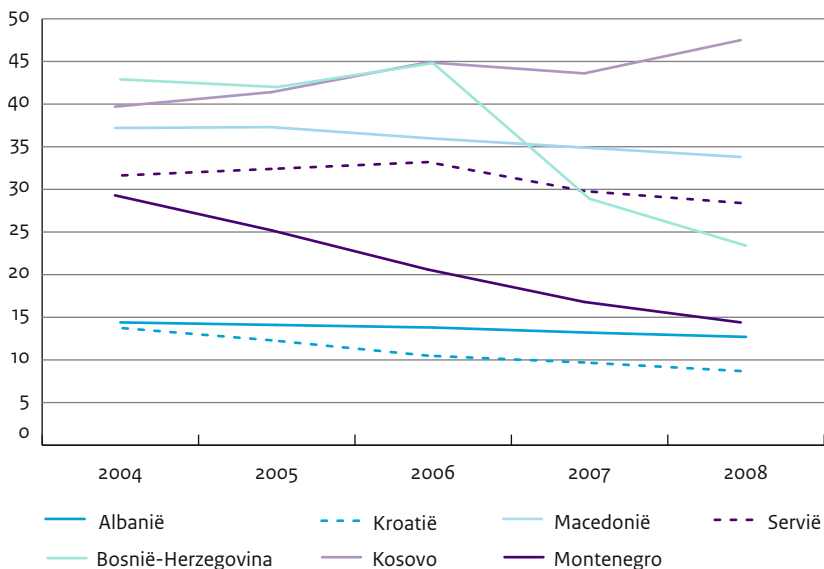
Figuur 2.2 Groei bruto binnenlands product in reële cijfers in procenten



Bron: EBRD Macro Economic Indicators

De werkloosheid kende in de meeste landen een dalende trend, maar bleef hoog tot zeer hoog. Ook de cijfers over de werkloosheid moeten met enige terughoudendheid worden gezien, vanwege het grote belang van de informele (grijze) economie in verschillende landen. Door de werkgelegenheid die de informele economie biedt, is de werkelijke werkloosheid (soms aanmerkelijk) lager dan de officiële werkloosheid.²⁶

Figuur 2.3 Werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking



Bron: EBRD Macro Economic Indicators

2.4 Integratie in de Euro-Atlantische structuren

De nadruk in het proces van Euro-Atlantische integratie lag op de toenadering tot de Europese Unie en de NAVO, hoewel het principe zich niet tot deze organisaties beperkte.²⁷ Lidmaatschap van deze organisaties was en is voor veel Europese landen een wenkend perspectief, omdat zij daarmee hun externe veiligheid, interne stabiliteit en economische ontwikkeling gewaarborgd zien en over Europese en mondiale vraagstukken kunnen meebeslissen. Ook draagt het lidmaatschap van de EU en de NAVO, als clubs van volwassen Westerse democratieën, bij aan de internationale reputatie van een land. De EU en de NAVO beschouwen op hun beurt de uitbreiding van het lidmaatschap als een belangrijk instrument waarmee stabiliteit, democratische waarden en de principes van een markteconomie worden geëxporteerd naar landen in Europa waarvoor dat nog geen vanzelfsprekendheden zijn.

²⁶ Voor de belastinginkomsten blijft het probleem uiteraard net zo groot, omdat de werkgelegenheid in de informele sector geen inkomstenbelasting (noch andere belastinginkomsten als btw of accijnzen) genereert.

²⁷ Andere relevante structuren waren bijvoorbeeld de Raad van Europa en de OVSE, waarvan de meeste Balkanlanden in de evaluatieperiode lid waren. Het doel betrof daarmee niet alleen toetreding, maar integratie in verschillende normstellende waardengemeenschappen.

2.4.1 Toenadering tot de Europese Unie

Tijdens de Europese Raad van Feira (juni 2000) werden Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, de Federale Republiek Joegoslavië en Macedonië erkend als potentiële kandidaten voor het EU-lidmaatschap.²⁸ In november 2000 werden op de top van Zagreb duidelijke voorwaarden verbonden aan het stabilisatie- en associatieproces (SAP).²⁹ Het SAP vormde voor de Westelijke Balkanlanden het kader voor toenadering tot de EU en bood de landen een concreet perspectief op toekomstig EU-lidmaatschap, onder de voorwaarde van naleving van de gestelde criteria. In 2003 namen de Europese Unie en de Westelijke Balkanlanden de Agenda van Thessaloniki aan. Uitgangspunt hiervan was dat het tempo van toenadering werd bepaald door de vorderingen van de afzonderlijke landen en het nakomen van de gestelde criteria.³⁰ Voor de Westelijke Balkanlanden waren dit naast de Kopenhagencriteria de voorwaarden van het SAP (zie box 2.1). In het kader van het SAP worden stabilisatie- en associatieovereenkomsten (SAO's) gesloten. Een SAO houdt een vergaande contractuele relatie in tussen de EU en het betreffende land.³¹

Box 2.1 Voorwaarden voor toetreding tot de Europese Unie

Voorwaarden op basis van het Verdrag betreffende de Europese Unie

Elk Europees land dat zowel de beginselen van vrijheid en democratie, als de mensenrechten en de fundamentele vrijheden eerbiedigt, en dat een rechtsstaat is, mag een aanvraag voor het lidmaatschap van de Europese Unie indienen (artikel 2 VEU; artikel 49 VEU).

Criteria van Kopenhagen³²

De criteria van Kopenhagen werden in 1993 in het kader van het toetredingsproces van de Midden- en Oost-Europese landen tot de Europese Unie geformuleerd.

- Politieke criteria: het land moet stabiele instellingen hebben die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen;

Aan het politieke criterium dient te zijn voldaan bij begin van de toetredingsonderhandelingen.

²⁸ Dat alle Westelijke Balkanlanden uiteindelijk lidmaatschap in het vooruitzicht hadden, werd in juni 2003 op de top van Thessaloniki bevestigd. Na het uiteenvallen van de Federale Republiek in 2006 kregen Servië en Montenegro afzonderlijk het EU-perspectief.

²⁹ De Europese Commissie startte het stabilisatie- en associatieproces in 1999.

³⁰ http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_agenda_en.htm

³¹ De SAO's zijn te vergelijken met de Europa-akkoorden die in de jaren negentig met de Midden- en Oost-Europese landen werden gesloten.

³² De Kopenhagencriteria zijn, ondanks Nederlandse inspanningen daartoe, niet in de tekst van het Verdrag van Lissabon opgenomen. Wel wordt ernaar verwezen in een voetnoot. Daarnaast stelt artikel 49 VEU dat er rekening wordt gehouden met de door de Europese Raad overeengekomen criteria voor toetreding.

- Economische criteria: het land moet een functionerende markteconomie hebben en het hoofd kunnen bieden aan de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Europese Unie;
- Het criterium van het *acquis communautaire*: het land moet de verplichtingen die het lidmaatschap met zich meebrengt aankunnen en met name de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie kunnen onderschrijven.

Aan het criterium van het *acquis communautaire* en het economische criterium dient te zijn voldaan op het moment van toetreding, dus aan het einde van de toetredingsonderhandelingen.

Additionele criteria

Sinds de Europese Raad van Madrid in 1995 moeten de kandidaat-lidstaten de voorwaarden hebben geschapen voor hun integratie door aanpassing van hun administratieve structuren. Dit om de Europese wetgeving daadwerkelijk te kunnen implementeren. Daarnaast moet de Europese Unie van haar kant in staat zijn om nieuwe leden te integreren. De Europese Unie behoudt zich het recht voor te beslissen wanneer een kandidaat-lidstaat aan de criteria voldoet en wanneer zij klaar is om het nieuwe lid te aanvaarden.

Criteria van het stabilisatie- en associatieproces (SAP)

Naast de algemene toetredingsvoorwaarden gelden voor de Westelijke Balkanlanden specifieke conditionaliteiten in het kader van het SAP. Dit zijn onder meer de eis van regionale samenwerking en volledige samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal.³³ Ook de start van onderhandelingen over een stabilisatie- en associatieovereenkomst (SAO) is gebonden aan een zekere vooruitgang in het toenaderingsproces. Daarnaast is er sprake van landenspecifieke voorwaarden. Ook hierbij is de ICTY-conditionaliteit van belang. Verder dient een land in staat te zijn de SAO naar behoren te implementeren.

Het toetredingsproces is opgedeeld in een aantal belangrijke, door de (potentiële) kandidaten te nemen stappen: ondertekening van een stabilisatie- en associatieovereenkomst, het verwerven van de status van kandidaat-lidstaat (voorafgegaan door de lidmaatschapsaanvraag en het verzoek van de Raad aan de Europese Commissie om een 'avis'), het openen en het sluiten van toetredingsonderhandelingen, de ratificatie van het toetredingsverdrag door de lidstaten en de uiteindelijke toetreding. Aan alle stappen zijn voorwaarden verbonden.

³³ De voorwaarden van het stabilisatie- en associatieproces zijn door de Raad vastgesteld en vormen een fundamenteel onderdeel van het SAP. Zie: Raad Algemene Zaken, *Conclusies over het principe van conditionaliteit voor de ontwikkeling van betrekkingen met bepaalde landen van Zuidoost-Europa*, Bull. EU 4-1997, point 2.2.1, 29 april 1997.

Box 2.2 *Stappen in het toetredingsproces*

Als alle lidstaten het unaniem eens zijn dat een land aan de algemene en de landenspecifieke voorwaarden voldoet, wordt een SAO tussen de EU en het betrokken land gesloten. Een SAO is noodzakelijk om erkend te kunnen worden als kandidaat-lidstaat en vormt hiermee een eerste belangrijke stap voor toetreding.

Een volgende belangrijke stap is het verwerven van de status van kandidaat-lidstaat. Het verzoek van een land om lid te worden, wordt voorgelegd aan de Raad. Deze neemt een besluit betreffende een verzoek aan de Europese Commissie om een advies ('avis') inzake de lidmaatschapsaanvraag te formuleren. Als het avis positief is en de Raad unaniem besluit dat een land aan alle criteria voldoet, krijgt het aanvragende land de status van kandidaat-lidstaat.³⁴

Tussen de lidmaatschapsaanvraag en de uiteindelijke toetreding vinden toetredingsonderhandelingen plaats. De start van deze onderhandelingen gebeurt niet automatisch en is een belangrijke stap in de richting van toetreding. Aan het openen en sluiten van de hoofdstukken kunnen lidstaten voorwaarden verbinden, de zogenaamde openings- en sluitingsijkpunten. Deze moeten door alle lidstaten worden aanvaard. Het is uiteindelijk de Raad die besluit het toetredingsproces te beëindigen en over te gaan tot toetreding. Tussen de kandidaat-lidstaat en de lidstaten wordt een toetredingsakkoord getekend. Dit akkoord moet door alle lidstaten en de kandidaat-lidstaat in kwestie worden geratificeerd.

| 42 |

Voortgang tijdens de evaluatieperiode

De toenaderingsprocessen van de Westelijke Balkanlanden verschilden aanzienlijk in tempo. Aan het einde van de evaluatieperiode had nog geen van de landen het EU-lidmaatschap verworven. Slechts twee van hen hadden toen de status van kandidaat-lidstaat.³⁵ Kroatië kreeg deze status in 2004 en de toetredingsonderhandelingen gingen op 3 oktober 2005 van start. Macedonië kreeg in december 2005 de status van kandidaat-lidstaat, maar de toetredingsonderhandelingen waren eind 2008 nog niet gestart. Met alle Westelijke Balkanlanden (uitgezonderd Kosovo) was een stabilisatie- en associatieovereenkomst getekend, maar de overeenkomsten met Albanië, Bosnië-Herzegovina, Montenegro en Servië waren eind 2008 nog niet van kracht (zie tabel 2.6).

³⁴ De verzoekende staat richt zijn verzoek tot de Raad, die zich met eenparigheid van stemmen uitspreekt na de Commissie te hebben geraadpleegd en na goedkeuring van het Europees Parlement, dat zich uitspreekt bij meerderheid van zijn leden (artikel 49 VEU, oud artikel 49 VEU).

³⁵ In december 2010 was Montenegro het derde land dat de status van kandidaat-lidstaat kreeg.

Tabel 2.6 Status toenadering Westelijke Balkanlanden tot de Europese Unie

Land	Potentieële kandidaat-lidstaat	Start SAO onderhandelingen	SAO ondertekend	SAO van kracht	Kandidaat-lidstaat	Toetredingsonderhandelingen	Lid
Albanië	2000	2003	2006	2009	-	-	-
Bosnië-Herzegovina	2000	2005	2008	-	-	-	-
Kosovo	2008	-	STM ³⁶	-	-	-	-
Kroatië	2000	2000	2001	2005	2004	2005	- ³⁷
Macedonië	2000	2000	2001	2004	2005	-	-
Montenegro	2000	2006	2007	2010	2010	-	-
Servië	2000	2005	2008	-	-	-	-

Uit tabel 2.6 valt op te maken dat er vooruitgang werd geboekt in het toenaderingsproces, maar dat dit proces voor de meeste landen traag verliep (de uitzonderingen waren Kroatië en Montenegro).

³⁶ Voor Kosovo is een *Stabilization and Association Tracking Mechanism* (STM) in het leven geroepen, waarmee de voortgang wordt beoordeeld. Aangezien Kosovo door vijf lidstaten niet wordt erkend, maakt het geen deel uit van het SAP.

³⁷ Op 30 juni 2011 besloten de lidstaten van de Europese Unie de toetredingsonderhandelingen met Kroatië af te ronden. Dit maakt het mogelijk om eind 2011 het toetredingsverdrag met Kroatië te ondertekenen. Na het doorlopen van alle nationale ratificatieprocessen zou Kroatië per 1 juli 2013 lid kunnen worden van de Europese Unie.

De grootste struikelblokken in het toetredingsproces tijdens de evaluatieperiode waren de volgende:

- 1) Het voldoen aan de voorwaarden van het SAP (inclusief SAO's): Voor Albanië, Bosnië-Herzegovina en Servië geldt dat tussen de start van de SAO-onderhandelingen en de ondertekening, alsook tussen de ondertekening en de uiteindelijke inwerkingtreding van de SAO's, een aantal jaar is verstreken.³⁸ Het niet nakomen van de verplichtingen van het SAP, waaronder regionale samenwerking en de ICTY-conditionaliteit, leidden ertoe dat de SAO-onderhandelingen niet van start gingen of tussentijds werden stopgezet. Gebrekkige implementatie en het niet nakomen van landenspecifieke voorwaarden verklaren de lange periode tussen ondertekening en inwerkingtreding van de SAO's.
- 2) Volledige medewerking met het Joegoslavië-tribunaal (als voorwaarde van het SAP): Voor Kroatië leidde het niet voldoen aan deze voorwaarde in maart 2005 tot het uitstellen van de start van toetredingsonderhandelingen. Aanleiding was de twijfel over volledige samenwerking, omdat de voormalige generaal Ante Gotovina nog niet was opgespoord.³⁹ De onderhandelingen zijn uiteindelijk in oktober 2005 van start gegaan.⁴⁰ Onvoldoende medewerking met het tribunaal leidde er tevens toe dat Kroatië onderhandelingshoofdstuk 23 van het *acquis* (dat toeziet op de rechterlijke macht en fundamentele vrijheden), lange tijd niet kon sluiten.⁴¹ In het geval van Servië leidde de onvolledige samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal twee keer tot vertraging. In mei 2006 werd besloten de SAO-onderhandelingen te staken, omdat het land zijn toezeggingen over het verlenen van medewerking aan het Joegoslavië-tribunaal niet was nagekomen. Daarnaast werd bij de ondertekening van de SAO in 2008 zowel ratificatie van de SAO als inwerkingtreding van de (interim) SAO onder de voorwaarde gesteld van volledige samenwerking met het tribunaal.
- 3) Het voldoen aan de politieke toetredingscriteria (een vereiste voor het starten van toetredingsonderhandelingen): Hoewel Macedonië eind 2005 de status van kandidaat-lidstaat had, voldeed het aan het eind van de evaluatieperiode nog niet aan de politieke toetredingscriteria, zodat de onderhandelingen nog niet konden starten. Redenen hiervoor waren de door de Europese Commissie vastgestelde haperende dialoog tussen regering en parlement, de voortschrijdende politisering van het overheidsapparaat en de aanhoudende corruptie.

³⁸ Het SAO met Albanië is sinds april 2009 kracht. Het SAO met Bosnië-Herzegovina was tijdens het schrijven van dit rapport nog niet van kracht. In het geval van Servië is het ratificatieproces in juni 2010 van start gegaan. Het SAO met Montenegro is sinds mei 2010 van kracht.

³⁹ De onderhandelingen zouden op 17 maart 2005 van start gaan. Een dag van tevoren stelde de Europese Raad de onderhandelingen echter voor onbepaalde tijd uit, omdat Kroatië niet geacht werd voldoende samen te werken met het Joegoslavië-tribunaal.

⁴⁰ Ante Gotovina werd op 7 december 2005 op het Spaanse eiland Tenerife gearresteerd en overgedragen aan het Joegoslavië-tribunaal.

⁴¹ Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief met overzicht en een appreciatie van de recente ontwikkelingen op het gebied van EU-uitbreiding*, Tweede Kamer, 23 987, nr. 96, Den Haag, 6 juli 2009, p. 4.

- Daarnaast had de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) onregelmatigheden vastgesteld bij de plaatselijke verkiezingen in 2005 en in 2008.⁴²
- 4) Bilaterale geschillen met EU-lidstaten: Als gevolg van een bilateraal grensgeschil tussen Kroatië en Slovenië, blokkeerde Slovenië in december 2008 het openen en de voorlopige sluiting van bij elkaar 11 onderhandelingshoofdstukken.⁴³ In het geval van Macedonië wordt het toenaderingsproces geblokkeerd door het Griekse veto op de erkenning van de naam Republiek Macedonië.
 - 5) Het *acquis communautaire*: Alleen Kroatië voerde tijdens de evaluatieperiode toetredingsonderhandelingen op basis van de 35 hoofdstukken van het *acquis communautaire*. Zie punt 2.

2.4.2 Toenadering tot de NAVO

De Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO, 1949) is niet alleen een militair bondgenootschap maar ook een waardengemeenschap, waarin de leden zich dienen te conformeren aan beginselen van democratie, de mensenrechten en goed bestuur. Volgens artikel 10 van het Noord-Atlantisch Verdrag kan elke Europese staat die de verwezenlijking van de beginselen van het Noord-Atlantisch Verdrag kan bevorderen en die kan bijdragen aan de veiligheid van het Noord-Atlantisch gebied worden uitgenodigd om tot de NAVO toe te treden. De uitbreiding dient bij te dragen aan de stabiliteit en de veiligheid van alle landen in het Euro-Atlantisch grondgebied en de toetredende landen moeten 'bereid en in staat' (*willing and able*) zijn om de verplichtingen die voortvloeien uit het NAVO-verdrag na te komen.

| 45 |

Toetredingsvoorwaarden

De voorwaarden voor NAVO-toetreding zijn vastgelegd in de *Study on NATO Enlargement*⁴⁴ uit 1995 en in de *MAP (Membership Action Plan) prospectus* van 1999 (zie box 2.3).

Box 2.3 Toetredingsvoorwaarden NAVO

- (1) Would-be members must meet key eligibility criteria of a politico-strategic nature, namely a functioning, law-governed democracy and market economy, a commitment to the peaceful settlement of disputes (and no outstanding disagreements with neighbours), and a commitment to respect for minority rights (plus political freedoms and human rights generally). There is a presumption that aspirants are sovereign nation-states – consolidated political

⁴² Europese Commissie, *Advies van de Commissie over het verzoek van de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië om toetreding tot de Europese Unie*, Mededeling, COM(2005) 562 definitief, Brussel, 9 november 2005; Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief met appreciatie van het kabinet van het jaarlijkse uitbreidingspakket van de Europese Commissie*, Tweede Kamer, 23 987, nr. 93, Den Haag, 21 november 2008, p. 6.

⁴³ Na oplossing van (het belangrijkste onderdeel van) het geschil konden de hoofdstukken in 2009 alsnog worden geopend danwel voorlopig gesloten.

⁴⁴ http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm

communities in which all citizens enjoy equal rights – under governments with unchallenged jurisdiction inside secure borders.

- (2) There are expectations and requirements of a military nature. These relate to (a) capability, covering the candidate's capacity to contribute to both NATO's peacetime order of battle and forces for actual operations; and (b) organisation, embracing both the capacity to fashion an appropriate, affordable and acceptable defence effort and a commitment to practise democratic-style civilmilitary relations in running it.

Bron: David Greenwood (red.) *The Western Balkans Candidates for NATO Membership and Partnership*, Harmonie Paper 18, Centre for European Security Studies, Groningen, 2005

Voorafgaand aan toetreding tot de NAVO moet een land een aantal stappen doorlopen: voor de Westelijke Balkanlanden was de eerste stap het Partnerschap voor Vrede (PvV). Dit is een samenwerkingsverband tussen de NAVO-leden en de niet-NAVO-landen met als doel het stimuleren van hervormingen. In het kader van het PvV kan een *Intensified Dialogue on Membership Issues* tussen de NAVO en het betreffende land worden aangegaan ('ID-status'). De volgende stap is toelating tot het *Membership Action Plan (MAP)*, wat in feite het voorportaal voor – maar geen garantie op – lidmaatschap is. In het kader van het MAP dienen verdere hervormingen te worden doorgevoerd. Op basis van jaarlijkse voortgangsrapporten, opgesteld door het NAVO-secretariaat, vindt hiervan een beoordeling plaats. Wanneer de NAVO-leden van oordeel zijn dat een land ver genoeg gevorderd is, gaan de onderhandelingen van start. Na het afsluiten van die onderhandelingen neemt de Noord-Atlantische Raad, bij consensus, een besluit inzake lidmaatschap. Bij een positief besluit ontvangt het land een uitnodiging tot toetreding.

| 46 |

Voortgang tijdens de evaluatieperiode

Tegen het einde van de evaluatieperiode (in november 2008) ontvingen Albanië en Kroatië een uitnodiging tot NAVO-lidmaatschap en zij traden in 2009 toe.

	PvV	ID-status	MAP-status	Uitnodiging lidmaatschap	NAVO-lidmaatschap
Albanië	1994	-	1999	2008	2009
BiH	2006	2008	2010	-	-
Kosovo	-	-	-	-	-
Kroatië	2000	-	2001	2008	2009
Macedonië	1995	-	1999	2008	-
Montenegro	2006	2008	-	-	-
Servië	2006	-	-	-	-

De status van de andere Westelijke Balkanlanden was eind 2008 als volgt: Servië, dat geen NAVO-lidmaatschap nastreefde, had alleen de PvV-status. Bosnië-Herzegovina en Montenegro hadden ID-status en Macedonië had MAP-status (1999). Macedonië voldeed in november 2008 ook aan de eisen voor lidmaatschap, maar kon niet toetreden vanwege een blokkade van Griekenland gerelateerd aan de naamskwestie.

2.4.3 Relatie tussen EU en NAVO-toenadering

De uitbreidingsrondes met de landen in Midden- en Oost-Europa hebben laten zien dat landen over het algemeen eerder toetreden tot de NAVO dan tot de Europese Unie. Dit lijkt ook voor de Westelijke Balkan op te gaan.⁴⁵ Dit komt voornamelijk doordat het lidmaatschap van de Europese Unie verstrekkender is en meer hervormingen vereist dan dat van de NAVO. In het toenaderingsproces stelt de Europese Unie bovendien strikte eisen inzake de overname en implementatie van het *acquis communautaire* (resultaatverplichting), terwijl NAVO-toenadering een minder door criteria geleid proces is (inspanningsverplichting). Daarnaast spelen geostrategische afwegingen, hoewel bij de EU niet geheel afwezig, bij de NAVO een grotere rol.

2.5 De inzet van de internationale gemeenschap

| 47 |

Sinds het uiteenvallen van Joegoslavië is de internationale gemeenschap actief geweest in de regio, met zowel militaire, diplomatieke, economische als ontwikkelingsactiviteiten, gericht op het bewerkstelligen van vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling. Naast tal van internationale organisaties zoals de VN, de NAVO, de EU, de OVSE, de Raad van Europa, de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de EBRD, zijn tal van staten actief geweest, hetzij als contribuant aan een vredesmacht, met diplomatieke vertegenwoordigingen of als bilaterale ontwikkelingsdonor. Ook talloze non-gouvernementele organisaties waren en zijn in de regio actief.

Militaire en politiemissies

In de jaren '90 waren VN-vredesmachten actief in de Westelijke Balkan. Dit betrof de United Nations Protection Force (UNPROFOR), die voornamelijk ageerde in de hedendaagse landen Kroatië, Bosnië-Herzegovina en Macedonië, en de United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH) alsook de United Nations International Police Task Force (UNIPTF) in Bosnië-Herzegovina. In 1999 is de United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) van start gegaan.

Vanaf 1995 zag de NAVO toe op de naleving van de vredesverdragen in Bosnië-Herzegovina, Kosovo en Macedonië. Na de Bosnische oorlog zag de multinationale vredesmacht Implementation Force (IFOR) toe op de naleving van het Dayton-akkoord in Bosnië-Herzegovina. In december 1996 volgde de kleinere stabilisatiemacht Stabilisation Force (SFOR) IFOR op. In 1998 waren naar aanleiding van de conflicten tussen Servische militaire

⁴⁵ Deze regel is niet van toepassing op Servië, aangezien Servië het NAVO-lidmaatschap niet nastreeft.

en politie-eenheden enerzijds en Kosovaarse Albanezen anderzijds honderdduizenden Kosovaren op de vlucht geslagen. De NAVO besloot in 1999 tot ingrijpen in Kosovo en begon een 78 dagen durende luchtcampagne tegen doelen in Servië (Operation Allied Force). Na afloop bewaakte Kosovo Force (KFOR) de vrede en veiligheid in Kosovo. In augustus 2001 werd in Macedonië de eerste crisisbeheersingsoperatie, Operation Essential Harvest opgezet, naar aanleiding van de oplopende spanningen tussen de etnische Albanezen en Slavische Macedoniërs. Een tweede militaire operatie, de van september 2001 tot en met december 2002 actieve Operation Amber Fox, behelsde de stationering van de NAVO-troepenmacht Task Force Fox (TFF), die de lokale autoriteiten in Macedonië moest ondersteunen bij de beveiliging van internationale waarnemers van de Europese Unie en de OVSE. Operation Amber Fox is opgevolgd door een nieuwe NAVO-inzet onder de naam Operation Allied Harmony, die in maart 2003 werd beëindigd.

Tabel 2.8 Militaire en politiemissies in de Westelijke Balkan			
Land	Verenigde Naties	NAVO	Europese Unie
Albanië			EUMM (tot '06)
Bosnië-Herzegovina	UNPROFOR ('92-'95) UNIPTF ('95-'02) UNMIBH ('95-'02)	IFOR ('95-'96) SFOR ('96-'04)	EUMM (tot '07) EUFOR Althea sinds dec '04 EUPM ('03-'05) ('06-'07)
Kroatië			EUMM (tot '04)
Macedonië		Operation Essential Harvest (aug-sep '01) Operation Amber Fox/TFF ('01-'02) Operation Allied Harmony ('02-'03)	EUMM (tot '07) Operatie CONCORDIA (Mrt - dec '03) EUPOL PROXIMA ('03-'05) EUPAT ('05-'06)
Montenegro			EUMM (tot '07)
Servië / Kosovo	UNMIK (Sinds 1999)	KFOR (Sinds 1999) Operation Allied Force (mrt-jun '99)	EUMM (tot '07) EULEX Kosovo ('08 - '12)

NB. De cursieve missies waren operationeel tijdens de evaluatieperiode.

De Europese Unie was van 2000 tot en met 2007 actief in de Westelijke Balkan met de European Union Monitoring Mission (EUMM), gericht op het waarnemen van ontwikkelingen op politiek en veiligheidsgebied, grensoverschrijdingen, interetnische aangelegenheden en de terugkeer van vluchtelingen.⁴⁶

⁴⁶ De missie begon in 1991 als European Community Monitoring Mission (ECMM) in Slovenië en Kroatië en richtte zich later ook op de andere landen in de regio. De in 2000 tot EUMM omgedoopte missie is inmiddels in alle landen beëindigd.

In 2004 volgde de Europese Unie in Bosnië-Herzegovina SFOR op met de European Union Force (EUFOR: Operatie Althea) en leidde in Macedonië met CONCORDIA, opvolger van de NAVO-troepenmacht Allied Harmony, haar eerste militaire operatie. In Bosnië-Herzegovina, Macedonië en Kosovo heeft de Europese Unie verder politiemissies opgestart: In Bosnië-Herzegovina was de European Union Police Mission (EUPM) de opvolger van UNIPTF. Na beëindiging van CONCORDIA ging in december 2003 in Macedonië de European Union Police Mission (EUPOL) PROXIMA van start. Van december 2005 tot en met juni 2006 was er in Macedonië ook het EU-adviesteam voor de politie European Union Police Advisory Team (EUPAT) actief. Eind 2008 vond in Kosovo de overdracht plaats van UNMIK naar de European Union Rule of Law Mission (EULEX Kosovo). EULEX Kosovo heeft tot doel het bestuur, de politie, justitie en douane van Kosovo te ondersteunen. De NAVO-macht KFOR blijft in Kosovo aanwezig om een lichtbewapende Kosovaarse veiligheidsmacht te trainen.

Tijdens de evaluatieperiode waren er twee belangrijke trends waar te nemen. De eerste was die van een afnemende rol van de Verenigde Naties en de NAVO, doordat de Europese Unie steeds meer verantwoordelijkheden overnam. De tweede was die van een steeds meer civiel (politie, juridisch) in plaats van militair karakter van de missies.

Politieke en diplomatieke betrokkenheid

De internationale gemeenschap heeft ook middels politieke en diplomatieke middelen getracht het vredes- en ontwikkelingsproces in de regio te bevorderen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan verkiezingsmonitoring door de OVSE en de Raad van Europa of aan het opzetten van overlegstructuren en samenwerkingsverbanden, zoals de Contactgroep voor de Westelijke Balkan⁴⁷ of het Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa.⁴⁸ Ook valt hieronder de diplomatieke inzet van verschillende landen, in bilateraal en multilateraal verband.

| 49 |

Tijdens de evaluatieperiode richtte de diplomatieke aandacht van de internationale gemeenschap zich vooral op Servië, Kosovo en Bosnië-Herzegovina. Inzake Servië speelde de statuskwestie van Kosovo een belangrijke rol. De desbetreffende onderhandelingen werden geleid door de speciale VN-gezant Martti Ahtisaari. Ook speelde de eerder genoemde Contactgroep een belangrijke rol in de statuskwestie. In het geval van Bosnië-Herzegovina baarde de interne stabiliteit de internationale gemeenschap zorgen.

⁴⁷ De *Contact Group* is een informeel overleg tussen de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Italië en Rusland en fungeert als coördinatieforum voor de deelnemende landen. De contactgroep was nauw betrokken bij het vredesimplementatieproces in Bosnië-Herzegovina en Kosovo.

⁴⁸ Het Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa werd in juni 1999 overeengekomen tussen de landen van de Westelijke Balkan, de Europese Unie, enkele andere landen (zoals Canada), internationale financiële instellingen en regionale initiatieven. Het stabiliteitspact had als doel het bevorderen van stabiliteit in Zuidoost-Europa door middel van, onder andere, regionale samenwerking en integratie van deze landen in de Euro-Atlantische structuren. Tijdens de evaluatieperiode is het belang van het Stabiliteitspact afgenomen. In februari 2008 is het stabiliteitspact omgevormd tot een Regionale Samenwerkingsraad en is de verantwoordelijkheid voor regionale samenwerking overdragen aan de landen zelf.

Daarnaast stonden Bosnië-Herzegovina en Kosovo onder internationaal toezicht. In dit verband zijn door de internationale gemeenschap verschillende structuren opgericht die zich op de een of andere manier met deze twee landen bezighielden.

In de Dayton-akkoorden werd bepaald dat de Office of the High Representative (OHR) de leidinggevende internationale civiele instantie was voor Bosnië-Herzegovina en dat de politieke macht in handen lag van de Hoge Vertegenwoordiger (HV) van de internationale gemeenschap. De Hoge Vertegenwoordiger, die van 2002 tot 2011 tevens speciaal vertegenwoordiger van de Europese Unie (EUSV) was in Bosnië-Herzegovina, was de hoogste internationale bestuurder van het land. Hij beschikte over executieve bevoegdheden, de zogenoemde *Bonn Powers*. Die bevoegdheden machtigden hem wetten op te leggen of af te schaffen en politici te ontslaan als ze het vredesproces saboteerden of verdacht werden van (oorlogs-)misdaden. De Peace Implementation Council (PIC), een orgaan van 55 landen en internationale organisaties, zag toe op de implementatie van het Dayton-akkoord. Een stuurgroep (*Steering Board*) van de PIC gaf politieke sturing aan de Hoge Vertegenwoordiger. Nederland was waarnemer bij de vergaderingen van deze stuurgroep.

Sinds 1999 werd Kosovo op basis van Veiligheidsraadresolutie 1244 door de Verenigde Naties bestuurd, tot 2008 toen Kosovo onafhankelijk werd. In de resolutie besloot de VN-Veiligheidsraad tot de oprichting van een civiele en militaire operatie in Kosovo. De VN namen met UNMIK de civiele taken op zich. De door de NAVO geleide vredesmacht KFOR nam de militaire component voor zijn rekening. Ook na de inwerkingtreding van de nieuwe grondwet in juni 2008 bleef de verantwoordelijkheid op het gebied van politie en justitie voorlopig in handen van de internationale gemeenschap. De Kosovaarse regering werd geacht nauw samen te werken met de speciaal vertegenwoordiger van de Europese Unie (EUSV) in Kosovo, die tevens door de International Steering Group was aangewezen als International Civilian Representative (ICR).⁴⁹ De International Steering Group werd naar aanleiding van de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo in februari 2008 opgericht en zag toe op de implementatie van het *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement* dat als grondslag diende voor de onafhankelijkheid.⁵⁰

Ontwikkelingssamenwerking

In de periode 2004-2008 bedroeg de totale omvang van de officiële ontwikkelingshulp (ODA) aan de Westelijke Balkan USD 11,3 miljard (5,2 mld voor Servië, inclusief Kosovo, 2,4 mld voor Bosnië-Herzegovina, 1,6 mld voor Albanië, 1,0 mld voor Macedonië, 0,9 mld voor Kroatië en 0,3 mld voor Montenegro). Met uitzondering van Bosnië-Herzegovina ontvingen alle landen in 2008 meer ODA dan in 2004.

⁴⁹ Tot 2011 bestond er een dubbelmandaat EUSV/ICR.

⁵⁰ Dick Leurlijk, 'Kosovo: Het laatste hoofdstuk van het 'statusproces'', in: *Atlantisch Perspectief*, 6/2007, jaargang 31, p. 23.

Tabel 2.9 ODA-uitgaven in de Westelijke Balkanlanden 2004-2008		
Landen	Totale ODA (in USD mln)	Percentage
1 EU Instellingen	2.494,77	22,0
2 VS	1.511,97	13,3
3 Duitsland	1.183,58	10,4
4 IDA	1.067,19	9,4
5 Frankrijk	546,70	4,8
6 Zwitserland	492,83	4,3
7 Zweden	472,84	4,2
8 Noorwegen	446,58	3,9
9 Oostenrijk	425,54	3,8
10 Italië	422,20	3,7
11 Griekenland	396,41	3,5
12 VK	386,87	3,4
13 Japan	341,84	3,0
14 Nederland	334,64	3,0
- Andere	818,01	7,3
- Alle donoren	11.341,97	100

Bron: OECD Statistics; Creditor Reporting System

De Europese Commissie was de grootste donor, met een aandeel van 22% van alle ODA.⁵¹ Deze hulp was gericht op het ondersteunen van de (potentiële) kandidaat-lidstaten in het voldoen aan de voorwaarden in het stabilisatie- en associatieproces en het voldoen aan het *acquis* op weg naar uiteindelijke toetreding tot de Europese Unie. De EU-steun werd tot en met 2006 verleend middels het Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (CARDS) programma, in januari 2007 opgevolgd door het Instrument for Pre-Accession (IPA). De Gemeenschapssteun werd in de landen beheerd door het European Agency for Reconstruction (EAR) en vanaf 2006 door de Commissievertegenwoordigingen. In Servië (inclusief Kosovo), Montenegro en Kroatië nam de Gemeenschapssteun over de jaren toe, in Albanië, Bosnië-Herzegovina, Macedonië nam hij af.

In Albanië en Bosnië-Herzegovina was de International Development Association (IDA) van de Wereldbank de grootste donor na de Europese Commissie. De grootste bilaterale donoren waren de Verenigde Staten (13,3%) en Duitsland (10,4). Nederland was in omvang de veertiende donor, maar het Nederlandse aandeel was hoger in de partnerlanden (achtste donor in Albanië, negende in Bosnië-Herzegovina en vierde in Macedonië).

⁵¹ In alle landen van de Westelijke Balkan was de Commissie de grootste donor.

Verenigde Naties

De Verenigde Naties waren met verschillende programma's actief op de Westelijke Balkan. Dit betrof het VN-vluchtelingenprogramma UNHCR, het VN-ontwikkelingsprogramma UNDP, de VN kinderrechtenorganisatie UNICEF, het VN-milieuprogramma UNEP, het VN-bevolkingsfonds en het VN-aidsprogramma UNAIDS.

Internationale Financiële Instellingen

De Wereldbank (alsook het IMF) speelde met zijn financiële expertise op het terrein van economisch herstel een belangrijke rol in de regio. Daarnaast verstrekten de Wereldbank leningen en giften aan de landen. Deze waren met name bedoeld voor investeringen onder de voorwaarde van structurele aanpassingen. In het kader van de ontwikkeling van de private sector was het programma Private Enterprise Partnership for Southeast Europe (PEP-SE) van de International Finance Corporation (IFC, onderdeel van de Wereldbank) beschikbaar voor de Westelijke Balkanlanden, waaronder diverse activiteitenlijnen vielen die de randvoorwaarden voor investeringen in deze landen beoogden te verbeteren.

Private Sectorinvesteringen

De Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) heeft over de jaren EUR 2,8 miljard geïnvesteerd in de Westelijke Balkanlanden.⁵² Hiervan werd het merendeel ingezet in het kader van het Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa op het gebied van private sectorontwikkeling. Daarbij werd vooral geïnvesteerd in de ontwikkeling van het midden- en kleinbedrijf, infrastructuur (elektriciteitsnetwerken, autowegen, spoorwegen) en de financiële sector. Daarnaast heeft de EBRD ook een aantal door bilaterale donoren gesubsidieerde programma's ontwikkeld. Een voorbeeld daarvan is het – door Nederland gesteunde – *Business Advisory Services* programma (BAS) dat in 22 landen is uitgevoerd, waaronder de landen van de Westelijke Balkan.

De Europese Investeringsbank (EIB) is de financiële instelling van de Europese Unie en beoogt met leningen de economische ontwikkeling en integratie in de Europese Unie te bevorderen. De EIB verstrekt steun in de vorm van leningen aan landen waarmee de Europese Unie overeenkomsten heeft gesloten. Het totaal aan leningen in de Westelijke Balkanlanden in de periode 2004-2008 bedroeg EUR 3,1 miljard. De focus van de EIB lag in de Westelijke Balkan vooral op de gebieden transport, energie, gezondheid en onderwijs en steun aan het midden- en kleinbedrijf.⁵³

Sectoren

Sectoren waar relatief veel donoren zich op richtten waren justitie en binnenlandse zaken (Europese Commissie, de internationale financiële instellingen, de lidstaten en donoren van buiten de Europese Unie)⁵⁴ en private sector ontwikkeling (de Verenigde Staten,

⁵² Cumulatieve cijfers 1991-2008 minus 1991-2003. EBRD, *Annual Report 2008* (May 2009); EBRD *Annual review and Financial Report 2003* (May 2004).

⁵³ European Investment Bank, *Fact Sheet EIB financing in the Western Balkans*, 17 October 2010, http://www.eib.org/attachments/country/eib_factsheet_western_balkans_en.pdf

⁵⁴ Europese Rekenkamer, *De doeltreffendheid van de projecten van de Commissie op het gebied van justitie en binnenlandse zaken voor de westelijke Balkan*, Speciaal verslag nr. 12/2009, p. 40.

Duitsland⁵⁵, Noorwegen, Zweden en Frankrijk hadden allemaal vergelijkbare programma's in de Balkan). De grotere, internationale instellingen die actief waren op het thema private sectorontwikkeling, zetten veelal in op het verbeteren van de fysieke, financiële of wettelijke infrastructuur. Daarmee beoogden zij direct of indirect het investeringsklimaat in de Westelijke Balkan te verbeteren.

Internationale ngo's

Internationale ngo's voerden, met financiële steun van bilaterale en multilaterale donoren, onder andere activiteiten uit op de gebieden minderhedenterugkeer en bevordering van de mensenrechten, maar met name *transitional justice* en private sectorontwikkeling.

2.6 Samenvatting

Globaal gesproken kenmerkte de evaluatieperiode zich voor de Westelijke Balkan door een toenemende stabilisatie en verdere associatie bij de Europese Unie en de NAVO. Tijdens de evaluatieperiode hebben zich geen grootschalige gewelddadige conflicten voorgedaan. Het laatste dateerde uit 2001 (Macedonië). Wel vonden op beperkte schaal rellen plaats tussen Kosovo-Albanezen en Kosovo-Serviërs. Het opnieuw uitbreken van grootschalige conflicten in de regio lijkt onwaarschijnlijk. Toch was duurzame stabiliteit eind 2008 nog geen gegeven. De regio was allerminst ontdaan van etnische spanningen.

| 53 |

Het proces van staatsvorming was tijdens de evaluatieperiode nog aan de gang en was eind 2008 nog niet in alle landen van de Westelijke Balkan afgerond. Montenegro scheidde zich in 2006 af van de federale staat Servië en Montenegro. Kosovo verklaarde zich in februari 2008 onafhankelijk van Servië. In Bosnië-Herzegovina woedde een politieke strijd over de staatkundige inrichting van het land; de noodzaak tot aanpassing van de grondwet die was gebaseerd op het Dayton-vredesakkoord was evident, maar over de richting van de aanpassing stonden de opvattingen van de etnische groepen diametraal tegenover elkaar.

De maatschappelijke transformatie richting democratische rechtsstaten vorderde in de meeste landen gestaag, maar kende ook belangrijke haperingen. Een van de grote problemen bleef de hardnekkige corruptie en de patronagecultuur, een onvolwassen politieke cultuur waarin politici dikwijls het persoonlijk eigenbelang boven dat van de gemeenschap stelden en verwevenheid van politiek en bedrijfsleven met criminele netwerken. Onafhankelijke media en maatschappelijke organisaties ontwikkelden zich, maar langzaam en hadden onvoldoende vermogen om daar weerstand aan te bieden. Ook de onafhankelijkheid en efficiëntie van de rechterlijke macht verbeterde over het algemeen uiterst langzaam.

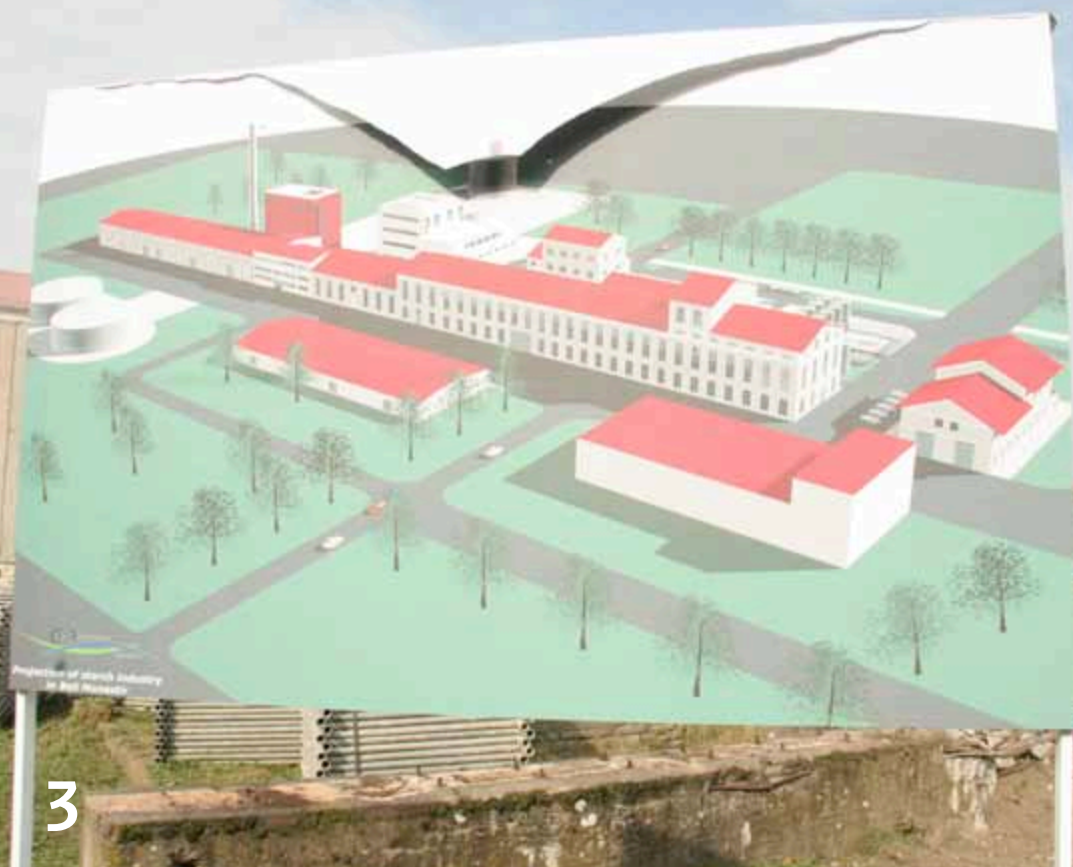
De economische ontwikkelingen waren voor de gehele regio positief. De groei van het BBP lag gemiddeld tussen de 4 en 6 procent. Een groot probleem bleef de hoge formele werkloosheid, die mede verklaard wordt door het relatief grote aandeel van de informele

⁵⁵ Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

economie in de Westelijke Balkan. De belastinggrondslag was daardoor laag. Het hoge corruptieniveau maakte de regio minder aantrekkelijk voor buitenlandse investeringen.

Het proces van toenadering tot de Europese Unie verliep voor de meeste landen traag. Aan het eind van 2008 (dertien jaar na beëindiging van de Bosnische oorlog) liepen alleen met Kroatië toetredingsonderhandelingen. Naast Kroatië had alleen Macedonië de status van kandidaat-lidstaat. De toenadering tot de NAVO verliep vlotter, doordat dit een minder door criteria geleid proces was.

De betrokkenheid van de internationale gemeenschap (staten, internationale organisaties en internationale ngo's) bij de regio was – hoewel kleiner dan in de jaren daarvoor – nog altijd zeer groot. De internationale missies in de regio hadden steeds minder een militair en steeds vaker een civiel (politie en justitieel) karakter. Bijna alle missies vielen onder verantwoordelijkheid van de Europese Unie, waar dit in het verleden vaker de Verenigde Naties of de NAVO waren. De Europese Unie was de belangrijkste donor van officiële ontwikkelingshulp en ook een steeds belangrijker politiek richtpunt voor de landen. Er werd voor USD 11,3 miljard aan officiële ontwikkelingshulp (ODA) in de regio besteed, waarvan ongeveer 3% door Nederland, dat daarmee een veertiende plaats innam.



3

Het Nederlandse beleid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan, zoals dat werd gevormd in de periode 2002-2004, beschreven. Centrale begrippen in dat beleid waren een geïntegreerd beleid en een regionale benadering. Paragraaf 3.2 schetst kort de Nederlandse betrokkenheid bij de Westelijke Balkan voorafgaand aan de periode van evaluatie. Vervolgens gaat paragraaf 3.3 in op de totstandkoming, doelstellingen en uitgangspunten van het beleid. Daarbij wordt met name stilgestaan bij de begrippen geïntegreerd beleid en de regionale benadering. Paragraaf 3.4 beschrijft het Nederlandse beleid inzake de toetreding van de Westelijke Balkanlanden tot de Europese Unie en de NAVO. Vervolgens presenteert paragraaf 3.5 een overzicht van de beleidsinstrumenten die in het kader van het geïntegreerde beleid ter beschikking stonden. Paragraaf 3.6 formuleert enkele conclusies.

3.2 De Nederlandse betrokkenheid bij de Westelijke Balkan tot 2002

De betrokkenheid van Nederland bij de Westelijke Balkan gaat terug tot 1991, toen de Socialistische Federale Republiek Joegoslavië (SFRJ) tijdens het Nederlandse EG-voorzitterschap uiteen viel. Nederland toonde in het algemeen een grote betrokkenheid bij vraagstukken van internationale vrede en stabiliteit, mede vanuit de grondwettelijke opdracht om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. In de jaren '90 was Nederland dan ook als actief lid van de internationale gemeenschap en de Europese Unie betrokken bij de verwickelingen in de regio. Bovendien ving Nederland begin jaren '90 vele vluchtelingen op uit de regio, met name uit Bosnië-Herzegovina, wat bijdroeg aan de politieke belangstelling voor de Westelijke Balkan. Het feit dat veel Nederlanders Joegoslavië vooral kenden als vakantieland droeg bij aan de impact die de televisiebeelden van de oorlog in het voormalige Joegoslavië had op de Nederlandse bevolking.

| 57 |

Nederland droeg bij aan verschillende humanitaire missies en crisisbeheersingsoperaties in de regio. Met name de Nederlandse betrokkenheid bij de val van de Bosnische enclave Srebrenica heeft diepe sporen achtergelaten in het collectieve geheugen van de Nederlandse samenleving en de politiek.⁵⁶ Tijdens de Kosovo-crisis (1999) steunde Nederland de bombardementen van de geallieerden op Servische doelen en zijn Nederlandse F16's ingezet. De vestiging van het Joegoslavië-tribunaal in Den Haag ('internationale stad van recht en vrede') creëerde een bijzondere zichtbaarheid voor Nederland in de regio. Nederland hechtte veel belang aan het goede functioneren van het Joegoslavië-tribunaal en stelde dan ook hoge eisen aan de samenwerking van de landen in de regio met het tribunaal.

⁵⁶ Het tweede kabinet Kok diende op 16 april 2002 haar ontslag in naar aanleiding van het NIOD-rapport over de Srebrenica-crisis. De Srebrenica-crisis heeft ook bijgedragen aan een meer nauwgezet afwegingskader voor het uitzenden van Nederlandse militairen en het informeren van het parlement daarover (toetsingskader, artikel 100-procedure).

Sinds 1994 behoorden Macedonië en Kroatië, en vanaf 1996 ook Bosnië-Herzegovina, tot de Nederlandse kiesgroep bij de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF). In 2007 kwam Montenegro daar bij. Nederland gaf de kiesgroeprelatie onder meer invulling door, waar mogelijk en wenselijk, politieke steun te verlenen aan (de zaak van) de kiesgroepen, veelal in multilaterale kaders. Daarnaast bestonden er mogelijkheden voor bilaterale samenwerking en ondersteuning. Zowel het ministerie van Financiën als De Nederlandse Bank verschaften technische assistentie aan de kiesgroepen.⁵⁷ Het ministerie van Buitenlandse Zaken bood niet-OS kiesgroepen ondersteuning middels een faciliteit voor macro-economische betalingsbalanssteun, maar waaruit ook uiteenlopende projecten werden gefinancierd.

Ontwikkelingsrelatie

Op de topconferentie over het Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa in Sarajevo (juli 1999) kwamen de internationale donorgemeenschap en de landen in de regio een politieke verklaring overeen gericht op de bevordering van vrede, stabiliteit en welvaart in de regio. Hierna besloot Nederland sterk in te zetten op wederopbouw van de regio vanuit een omvangrijk centraal Balkanprogramma. Uit dit programma werden zowel humanitaire hulp, structurele bilaterale assistentie en begrotingsteun, als regionale projecten gefinancierd. Deze regionale projecten betroffen vooral activiteiten in het kader van het Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa en het *Regional Environmental Reconstruction Programme for South Eastern Europe* (ReREP). In de jaren 1999 en 2000 bedroeg de Nederlandse ontwikkelingshulp (ODA en non-ODA) aan de regio gemiddeld NLG 500 miljoen (EUR 227 miljoen) per jaar.⁵⁸ Daarmee was Nederland een van de grotere bilaterale donoren in de regio.

| 58 |

In 2001 besloot de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking (Eveline Herfkens) om de Nederlandse ODA-steun voor de regio terug te brengen, omdat Nederland zich wilde blijven richten op de armste landen. Het was om die reden de bedoeling geweest om de inzet van omvangrijke ontwikkelingshulp in de Westelijke Balkan van korte duur te laten zijn. Per 1 januari 2002 werd het centrale Balkanbudget opgeheven en werden de bilaterale fondsen voor de drie partnerlanden (Albanië, Bosnië-Herzegovina en Macedonië) gedelegeerd aan de ambassades. Ook werd besloten de Nederlandse bilaterale ontwikkelingsamenwerking in Servië, Montenegro en Kosovo per eind 2002 te beëindigen. Regionale projecten werden eveneens afgebouwd.

⁵⁷ Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van Financiën, *Kiesgroepennotitie*, Tweede Kamer, 29 234, nr. 25, Den Haag, 18 mei 2004.

⁵⁸ Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van Buitenlandse Zaken, *Landenbeleid structurele bilaterale hulp*, Tweede Kamer, 26 433, nr. 19, Den Haag, 8 november 1999.

3.3 Beleidskader Regionale Benadering Westelijke Balkan

3.3.1 Beleidsvorming

Al vrij snel na het aantreden van het eerste kabinet Balkenende in mei 2002 besloten de nieuwe bewindslieden op het ministerie van Buitenlandse Zaken⁵⁹ dat de Westelijke Balkan een cruciaal aandachtsgebied voor Nederland zou blijven. Vanuit dat perspectief werd besloten om de ontwikkelingsrelatie met de Westelijke Balkan voort te zetten, met een regionale en geïntegreerde aanpak. Dit betekende dat Nederland thematisch in alle landen aanwezig zou blijven en dat ontwikkelingssamenwerking, politieke, economische en militaire instrumenten in samenhang zouden worden ingezet.⁶⁰ Het besluit van het vorige kabinet om de ontwikkelingssamenwerking in Servië, Montenegro en Kosovo te beëindigen, werd dus teruggedraaid.

Nederland had een aantal motieven om actief betrokken te blijven bij de Westelijke Balkan.⁶¹ De internationale (donor)gemeenschap, niet in de laatste plaats de Verenigde Staten, verlegde zijn aandacht naar andere conflicthaarden, zoals Afghanistan en Irak. Nederland vond dat de taak van donoren nog niet klaar was en dat ontwikkelingssamenwerking nog een rol had te vervullen.⁶² Nederland wilde voorkomen dat de Westelijke Balkan de ‘achterbuurt’ van Europa zou worden. Door de relatieve nabijheid van de regio was Nederland gevoelig voor instabiliteit in de regio, maar ook voor grensoverschrijdende criminaliteit (drugshandel, illegale wapenhandel, mensenhandel en mensensmokkel). Ook werd een verband gelegd met asiel en migratie. Servië-Montenegro stond op de lijst van prioriteitslanden in de *Terugkeernota* van november 2003.⁶³ Ook economische overwegingen, zoals de kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven in de regio, speelden een rol. Tot slot voelde Nederland een zekere verantwoordelijkheid naar de drie Kiesgroepen.

In lijn met dit besluit stelde de afdeling Westelijke Balkan van de directie Zuidoost- en Oost-Europa (DZO/WB) een interne notitie op, die inventariseerde welke instrumenten ter beschikking stonden voor een geïntegreerde aanpak vanuit regionaal perspectief (gericht op de transitieproblematiek) en waarin enkele concrete, vooral organisatorische, voorstellen werden gedaan. Deze ‘accentnotitie’ werd besproken tijdens een werkconferentie in Skopje in december 2002, waaraan naast de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking en enkele hoge ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken, ook de Nederlandse ambassadeurs in de regio en vertegenwoordigers van het ministerie van Economische Zaken deelnamen. De staatssecretaris typeerde de

⁵⁹ Minister van Buitenlandse Zaken Jaap de Hoop Scheffer, staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking Agnes van Ardenne en staatssecretaris voor Europese Zaken Atzo Nicolaï.

⁶⁰ DZO, *Verslag bewindsliedenbrainstorm Balkan*, d.d. 13 augustus 2002, archief DZO.

⁶¹ Deze motieven zijn gereconstrueerd aan de hand van het verslag van de bewindsliedenbrainstorm d.d. 13 augustus 2002, de notitie *Regionale Benadering Westelijke Balkan* van 11 maart 2004 en interviews met bij de beleidsvorming betrokken ambtenaren.

⁶² *Regionale Benadering Westelijke Balkan*, 2004, p. 5.

⁶³ Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, *Terugkeernota; maatregelen voor een effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid*, Tweede Kamer, 29 344, nr. 1, Den Haag, 21 november 2003.

conferentie als een goed voorbeeld van een versterkte regionale benadering.⁶⁴ In een tweede bewindsliedenbrainstorm Balkan op 16 december 2002 werden uit het voorgaande traject conclusies getrokken en werd de beleidsvormgeving afgesloten. De accentennotitie werd niet naar de Tweede Kamer gestuurd. Wel werd er een interdepartementale Task Force Balkan in het leven geroepen die zich over de verdere invulling van het beleid moest buigen.

In mei 2003 trad het tweede kabinet Balkenende aan, waarin de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking (Agnes van Ardenne) terugkeerde als minister met dezelfde portefeuille. In haar OS-nota *Aan Elkaar Verplicht* (2003) kondigde de minister een regionale benadering aan voor de Westelijke Balkan, evenals voor de Hoorn van Afrika en het Grote Merengebied.⁶⁵ Bij de Tweede Kamerbehandeling van *Aan Elkaar Verplicht* op 17 november 2003 zegde de minister een nadere notitie toe over de regionale benadering, die speciaal voor de Westelijke Balkan werd uitgewerkt. Kenmerkte de beleidsvorming ten aanzien van de regio zich in vanaf 2002 door een BZ-brede aanpak onder supervisie van de minister van Buitenlandse Zaken, in deze fase nam de minister voor Ontwikkelingssamenwerking het voortouw.⁶⁶ Hiermee kwam de nadruk in de beleidsontwikkeling te liggen op het instrumentarium van ontwikkelingssamenwerking.

| 60 |

Tijdens de behandeling van de conceptnotitie *Regionale Benadering Westelijke Balkan vanuit Ontwikkelingsperspectief* in de Coördinatiecommissie Internationale Aangelegenheden (CORIA) op 19 februari 2004 werd gevraagd waarom niet was gekozen voor indiening van een gemeenschappelijke Balkannotitie in het kader van het geïntegreerde beleid, waaraan bijvoorbeeld ook het ministerie van Economische Zaken had kunnen bijdragen. Op 2 maart 2004 werd een aangepaste conceptnotitie besproken in de Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden (REIA). Gelijktijdig werd ook een conceptbrief over de politiek-militaire ontwikkelingen en de Nederlandse militaire presentie in de Westelijke Balkan besproken. Deze was opgesteld door de directie Veiligheidsbeleid (DVB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken, samen met het ministerie van Defensie.⁶⁷ Daarop werd besloten de twee documenten als één notitie naar de Tweede Kamer te sturen. De (van titel veranderde) notitie *Regionale Benadering Westelijke Balkan* werd op 11 maart 2004 door de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking gezamenlijk aangeboden aan de Tweede Kamer.⁶⁸

De notitie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking werd dus in zeer korte tijd verbreed tot een 'geïntegreerde' notitie, die ook over de politieke, economische en militaire inzet ging. Door de snelheid waarmee dit gebeurde, bleef de nadruk in de notitie liggen op

⁶⁴ *Speech van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, regioconferentie Skopje, 10 december 2002, archief DZO.*

⁶⁵ *Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Aan elkaar verplicht; Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015, Tweede Kamer, 29 234, nr. 1, Den Haag, 3 oktober 2003.*

⁶⁶ Dit kwam mede doordat de andere twee bewindslieden zich meer gingen richten op het naderende EU-voorzitterschap in de tweede helft van 2004. Bernard Bot volgde in december 2003 Jaap de Hoop Scheffer op als minister van Buitenlandse Zaken.

⁶⁷ Aanleiding voor deze brief was de reductie van de Nederlandse bijdrage aan SFOR.

⁶⁸ Hoewel er overleg had plaatsgevonden met het ministerie van Economische Zaken is de notitie niet door de minister van Economische Zaken ondertekend.

het instrumentarium van ontwikkelingssamenwerking en was het geïntegreerde karakter van de inzet weinig uitgewerkt.

3.3.2 Doel en interventiestrategie

Volgens de notitie *Regionale Benadering Westelijke Balkan* stelde Nederland zich ten doel de vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling in de Westelijke Balkan te bevorderen.⁶⁹ Deze doelstelling werd nagestreefd door middel van ‘een regionale benadering die [was] gebaseerd op geïntegreerd beleid vanuit regionaal perspectief’. Hoewel de termen regionale benadering en geïntegreerd beleid al figureerden in notities van haar voorgangster, kregen zij in het beleid van deze minister voor Ontwikkelingssamenwerking een centrale plaats.

Geïntegreerd beleid

Het idee van geïntegreerd beleid bouwde voort op de ‘ontschotting’ van het buitenlands beleid die met de herijking midden jaren negentig was ingezet. In de visie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking waren vrede, veiligheid en stabiliteit voorwaarden voor ontwikkeling en omgekeerd waren duurzame vrede en stabiliteit afhankelijk van economische vooruitgang.⁷⁰ In de notitie *Aan Elkaar Verplicht* (2003) stelde zij:

‘Armoede, veiligheid, mensenrechten, handel en investeringen, migratie, natuur en milieu, en de internationale rechtsorde zijn in een globaliserende wereld niet los van elkaar te zien. Nederland streeft dan ook meer dan ooit naar een integrale aanpak van het buitenlands beleid, waarbij ontwikkelingssamenwerking met diplomatie, politieke dialoog en druk, veiligheidspolitiek, eerlijke handel en markttoegang wordt gecombineerd. [...] Stabiliteit is een voorwaarde voor ontwikkeling. Deze basisvoorwaarde ontbreekt niet alleen in landen waar het oorlog is. Zij is ook afwezig in landen waar zojuist een eind is gekomen aan het geweld, maar waar het bevoegde gezag nog niet in staat is openbare orde en veiligheid te garanderen. In deze landen moeten politieke en militaire activiteiten hand in hand gaan met wederopbouw en ontwikkeling. Het beklijven van vrede hangt namelijk mede af van economische en bestuurlijke vooruitgang. Tegelijk kan ontwikkeling alleen duurzaam zijn in een stabiele en veilige omgeving.’

| 61 |

De notitie *Regionale Benadering Westelijke Balkan* was, net als *Aan Elkaar Verplicht*, duidelijk geïnspireerd door de idee van de *security and development nexus*, de relatie tussen veiligheid en ontwikkeling die in het internationale beleidsdebat steeds duidelijker werd gelegd.⁷¹ Volgens de notitie werden de stabiliteit en het transitieproces van de landen naar een volledige democratische rechtsstaat en een vrije markteconomie bedreigd door factoren als zwakke institutionele structuren, georganiseerde misdaad, (soms verborgen) interetnische spanningen en toenemende hoge werkloosheid. Groeiende werkloosheid, corruptie en georganiseerde misdaad leidden bij het merendeel van de bevolking tot het gevoel dat de

⁶⁹ Deze doelstelling kwam sterk overeen met de doelstelling van het eerder genoemde Stabiliteitspact voor Zuidoost Europa (‘vrede, stabiliteit en welvaart in de regio’).

⁷⁰ *Aan Elkaar Verplicht*, 2003, p. 9; en Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van Buitenlandse Zaken, *Brief over de Regionale Benadering*, Tweede Kamer, 29 237 en 29 478, nr. 21, Den Haag, 8 juli 2005, p. 2.

⁷¹ Zie bijvoorbeeld Necla Tschirgi, *Peacebuilding as the Link between Security and Development: Is the Window of Opportunity Closing?*, Studies in Security and Development, New York: International Peace Academy, 2003.

eigen economische positie ondanks vele politieke beloften niet was verbeterd.⁷² De nieuw hervonden stabiliteit in de regio kon slechts worden gewaarborgd als de bevolking uiteindelijk zicht kreeg op betere economische mogelijkheden.⁷³ Hiermee werd, met andere woorden, het belang van een vredesdividend onderschreven.

Een geïntegreerde aanpak werd aangekondigd, waarbij diplomatie, politieke dialoog en druk, veiligheidspolitiek, handel, markttoegang en ontwikkelingssamenwerking werden gebundeld, zowel in Den Haag als op ambassades.⁷⁴ Als zodanig vormde de geïntegreerde aanpak een voorloper van de later populair geraakte 3D-benadering (*Defence, Diplomacy and Development*).

Voor de ontwikkelingssamenwerking op de Westelijke Balkan betekende geïntegreerd beleid afstemming met andere internationale actoren, het op de Balkan actieve Nederlandse maatschappelijk middenveld en bedrijfsleven, en andere assistentie, zoals inzet van militairen, politiedeskundigen en economische ondersteuningsprogramma's.⁷⁵ Gestreefd werd naar een situatie waarin de verschillende vormen van ondersteuning elkaar zouden aanvullen en zo mogelijk versterken.⁷⁶ Ook zou in het kader van het geïntegreerd beleid nauwe afstemming plaatsvinden met relevante vakministeries in Nederland.⁷⁷ Dit lijkt het streven naar een zekere mate van synergie te impliceren, maar duidelijk was de notitie daar niet over.

| 62 |

De conceptualisering van het begrip geïntegreerd beleid ging op dat moment niet verder dan dat. In 2005 werd de geïntegreerde aanpak uitgewerkt in de notitie *Wederopbouw na gewapend conflict* (zie box 3.1).⁷⁸ De notitie maakte echter niet duidelijk of de geschetste geïntegreerde aanpak bij wederopbouw ook van toepassing was op de Westelijke Balkan. De Nederlandse aandacht daar zou immers verschuiven van crisisbeheersing naar post-conflict en transitie; de focus van de ontwikkelingssamenwerking verschoof van post-conflictactiviteiten naar duurzame stabiliteit en ondersteuning van het democratische en economische transitieproces. Voor het garanderen van duurzame stabiliteit zou Nederland wel een bijdrage blijven leveren aan de militaire veiligheid in de vorm van een Nederlands militaire presentie.⁷⁹

⁷² *Regionale Benadering Westelijke Balkan*, 2004, p. 6

⁷³ *Ibidem*, p. 12.

⁷⁴ *Aan Elkaar Verplicht*, 2003, p. 4; *Regionale Benadering Westelijke Balkan*, 2004, p. 3.

⁷⁵ *Regionale Benadering Westelijke Balkan*, 2004, p. 8.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 8.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 14.

⁷⁸ Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, minister van Buitenlandse Zaken, minister van Defensie en staatssecretaris voor Economisch Zaken, *Wederopbouw na gewapend conflict*, Tweede Kamer, 300075, nr. 1, Den Haag, 22 maart 2005.

⁷⁹ *Regionale Benadering Westelijke Balkan* 2004, p. 5.

Box 3.1 *Geïntegreerde aanpak bij wederopbouw*

Wederopbouw is een complex proces dat een geïntegreerde aanpak vereist, waarbij de volgende dimensies kunnen worden onderscheiden: veiligheid en stabiliteit, bestuur en sociaal-economische ontwikkeling.

- 1) Veiligheid en stabiliteit: Deze dimensie omvat de consolidering van vrede en veiligheid door middel van een breed gedragen politiek akkoord, de aanwezigheid van een internationale vredesmacht, een demobilisatieprogramma, de opbouw van een functionerende krijgsmacht en andere veiligheidsorganisaties, terugkeer van vluchtelingen en ontheemden, en 'transitional justice'.
- 2) Bestuur: Het betreft hier rehabilitatie van openbaar bestuur, de (weder)opbouw van maatschappelijke organisaties, de opbouw van democratische politieke instituties en de opbouw van een functionerend politieapparaat en justitieel systeem.
- 3) Sociaal-economische ontwikkeling: Hieronder wordt het herstel en de levering van basisvoorzieningen verstaan, alsmede het weer op gang brengen van de economie en herstel van de werkgelegenheid, onder meer door het ontwikkelen van de private sector, het leggen van een formele en procedurele basis voor de economie en de ontwikkeling van een functionerende financiële sector.

| 63 |

De voorgestelde geïntegreerde aanpak

Integratie van beleidsinstrumenten

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

Landenspecifieke strategieën

Naast steun aan een aantal landen voor specifieke onderdelen van een wederopbouwproces, zal Nederland een beperkt aantal landen steun verlenen bij meerdere aspecten van het wederopbouwproces. Voor deze landen zal een landenspecifieke strategie worden ontwikkeld waarin de inzet van de verschillende betrokken ministeries wordt samengebracht. Deze nationale strategie zal moeten aansluiten bij de wederopbouwstrategie die op internationaal niveau is overeengekomen.

Ondersteuning door middel van financiële en niet-financiële middelen

De geïntegreerde benadering wordt ondersteund door financiële en niet-financiële middelen van de betrokken departementen, die in de strategie inzichtelijk worden gemaakt. Aangezien het merendeel van de financiële middelen van de begroting van ontwikkelingssamenwerking komt, zal op deze begroting een aparte financiële voorziening worden gecreëerd. Ook inzet van expertise van het ministerie van Defensie, onder meer op het gebied van hervorming van de veiligheidssector, of inzet vanuit het ministerie van Economische Zaken, bijvoorbeeld bedrijvenmissies of andere instrumenten 'op maat', zullen in de strategie worden opgenomen.

Interdepartementale coördinatie

Om de geïntegreerde aanpak te coördineren wordt de interdepartementale samenwerking geïntensiveerd en zal een overlegstructuur in het leven worden geroepen om de samenwerking op het gebied van wederopbouw na gewapend conflict te stroomlijnen. Overeengekomen. De dimensies en aandachtspunten beschreven in deze wederopbouwnotitie vormen de basis voor de landenspecifieke strategieën.⁸⁰

Eén jaar na de notitie *Regionale Benadering Westelijke Balkan* gaf deze nieuwe notitie de stand van denken over geïntegreerd beleid weer. Erkend werd dat de '[d]e operationalisering van een geïntegreerd beleid [...] een specifieke beleidsmatige, organisatorische en financiële vormgeving op zowel nationaal als internationaal niveau [vereiste]'. Toch bleef ook in deze notitie, net als in de Balkannotitie, onduidelijk of geïntegreerd beleid meer inhield dan een simultane inzet van verschillende instrumenten of dat de voorziene afstemming tussen verantwoordelijke organisatieafdelingen moest leiden tot concrete synergie-effecten.

Euro-Atlantische integratie

Een voor de Westelijke Balkan specifiek element in het geïntegreerde beleid (anders dan in de andere regio's in de wereld waar dit werd gepropageerd) vormde het perspectief van toetreding tot de Europese Unie en andere Euro-Atlantische structuren. Dit perspectief zou bijdragen aan een gunstige politieke en economische toekomst van de regio en werd als een belangrijke drijfveer beschouwd om politieke, economische en beleidsmatige hervorming in de Balkanlanden door te voeren. Zoals de Balkannotitie stelde: 'Voor de landen van de regio geldt zonder uitzondering dat de richting van het transitieproces bepaald wordt door de wens deel te gaan uitmaken van de EU en andere Euro-Atlantische structuren'.⁸¹ Nederland steunde dan ook de Euro-Atlantische aspiraties van de landen in de regio. Daarbij zou enerzijds worden ingezet op naleving van de hiertoe gestelde voorwaarden en anderzijds zouden de landen worden ondersteund in hun verschillende stadia van EU en NAVO-toetreding. Dit werd mede nodig geacht omdat de knelpunten in het

⁸⁰ *Wederopbouw na gewapend conflict*, 2005, pp. 7-8.

⁸¹ *Regionale Benadering Westelijke Balkan*, 2004, p. 5.

hervormingsproces voedsel zouden geven aan radicaalnationalistische en andere tegenkrachten in de Balkan.⁸² Ook bood een concreet perspectief op toekomstig EU-lidmaatschap zicht op een gunstige politieke en economische toekomst van de regio.⁸³ De Euro-Atlantische integratie was daarmee vooral een instrument van het geïntegreerde beleid en geen doel op zich. Het Nederlandse beleid ten aanzien van de Euro-Atlantische integratie wordt uitgebreider besproken in paragraaf 3.4.

De regionale benadering

In haar nota *Aan Elkaar Verplicht* (2003) stelde de minister voor Ontwikkelingssamenwerking dat problemen vaak grensoverschrijdend zijn en oplossingen ook, en dat samenwerking zou moeten plaatsvinden vanuit een regionale context. De Balkannotitie van 2004 onderschreef dit en stelde dat problemen in de partnerlanden elkaar beïnvloedden in een regionaal kader en vroegen om een regionale benadering. Gewezen werd op de onderlinge verwevenheid van de Balkanproblematiek door geschiedenis, migratie, economie en het feit dat door velen op de Balkan de staatsgrenzen als kunstmatig werden beleefd. In dat licht werd een OS-inzet die was gericht op drie partnerlanden dan ook niet genoeg gevonden. Servië, Montenegro en Kosovo kwamen niet voor op de partnerlandenlijst, maar werden gezien als 'sleutelgebieden' voor de ontwikkelingen in de regio. Het waren potentiële 'destabilizers', waarbij politieke ontwikkelingen grensoverschrijdende gevolgen zouden hebben. Daarnaast was Servië-Montenegro door zijn economisch potentieel van belang voor de economische ontwikkeling in de regio. Kroatië kwam niet meer in aanmerking voor ontwikkelingsamenwerking, maar werd wel van belang geacht voor de ontwikkelingen in de regio. Kroatië kwam wel in aanmerking voor het Matra-programma en het bedrijfsleveninstrumentarium.⁸⁴

| 65 |

De regionale benadering was een centraal concept in het beleid, maar miste een eenduidige conceptualisering. Verschillende bij de beleidsvorming betrokken ambtenaren hadden uiteenlopende ideeën over de betekenis ervan, die hun weerslag vonden in de Balkannotitie. De eerste visie ging uit van de noodzaak om de problematiek waar alle Westelijke Balkanlanden mee te maken hadden regionaal aan te pakken met activiteiten die de regio als geheel ten goede kwamen. Volgens anderen lag de belangrijkste reden voor de regionale benadering voor de Westelijke Balkan in de mogelijkheid om met ontwikkelingsamenwerking actief te kunnen blijven in de niet-partnerlanden Servië, Montenegro en Kosovo (destijds nog één staat), hetzij vanwege het belang van dit gebied voor de ontwikkeling van de hele regio, dan wel om het *strict but fair*-beleid (vooral ten aanzien van Servië) te ondersteunen. Een derde oogmerk was de bevordering van regionale samenwerking. Dit was mede geïnspireerd door de regionale aanpak die de Europese Unie op de Westelijke Balkan volgde. In het kader van het stabilisatie- en associatieproces (SAP) – dat de landen in de regio een concreet perspectief op toekomstig EU-lidmaatschap bood – werd regionale samenwerking tussen de Westelijke Balkanlanden als voorwaarde voor verdere aansluiting

⁸² Ibidem, p. 7.

⁸³ Ibidem, pp. 6 en 7.

⁸⁴ Zie paragraaf 3.5 voor meer informatie over deze instrumenten.

bij de EU gesteld.⁸⁵ Daarnaast bestond binnen de ondersteuningsprogramma's van de Europese Unie (CARDS, later IPA) ook een regionaal instrument en had Nederland reeds bijgedragen aan regionale projecten van het Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa en het Regional Environmental Reconstruction Programme for South East Europe (ReREP).

De notitie constateerde een toenemend besef in de regio dat een effectieve aanpak van problemen als duurzame terugkeer van vluchtelingen en ontheemden, en militaire en openbare veiligheid inclusief bestrijding van georganiseerde misdaad, slechts via regionale samenwerking kon worden bewerkstelligd. Tegelijk erkende de notitie dat regionale samenwerking langzaam op gang kwam, wat gezien het recente verleden niet verwonderlijk was voor landen die bovendien eerst ook nog hun nationale capaciteit moesten opbouwen. Veel regionale initiatieven overstegen het declaratoire niveau niet, waren *donor driven* en overlappend. Nederland wilde daarom initiatieven ondersteunen die uit de regio zelf voortkwamen, zoals het South East European Cooperation Process (SEECF), dat overigens meerdere landen omvatte dan die van de Westelijke Balkan.⁸⁶ Een belangrijk element in de regionale benadering was het bevorderen van interetnische samenwerking als voorwaarde om regionale stabiliteit te waarborgen. Bij de ondersteuning van netwerken in de regio zou bijzondere aandacht uitgaan naar initiatieven die multi-etnisch van aard waren.⁸⁷

| 66 |

Reikwijdte van de regionale benadering

Hoewel de regionale benadering als idee breder was, werd zij in de Balkannotitie slechts operationeel gemaakt voor het instrumentarium van ontwikkelingssamenwerking. De regionale benadering zou worden uitgevoerd door 'vanuit de regionale thematiek ten volle gebruik te maken van de mogelijkheden die de bilaterale ontwikkelingssamenwerking in de drie partnerlanden bood, evenals van een nieuw, op regionaal niveau uit te voeren Balkanprogramma'. Dit regionale Balkanprogramma zou het mogelijk maken om zowel regionale projecten, als in beperkte mate, ook bilaterale projecten in niet-partnerlanden te financieren. Hoewel de regionale benadering dus slechts vanuit ontwikkelingsperspectief werd geoperationaliseerd, omvatte het als concept ook Kroatië, vanwege het belang van dit land voor de regio.⁸⁸ De operationele betekenis hiervan bleef echter impliciet.

Thema's van de regionale benadering

De regionale benadering in de Westelijke Balkan richtte zich op vijf regionale thema's:

- 1) Terugkeer van vluchtelingen en ontheemden, integratie van minderheden en (illegale) migratieproblematiek;
- 2) Milieu; aansluiting bij regionale milieuprogramma's, waardoor de landen kunnen voldoen aan Europese standaarden;
- 3) Private sectorontwikkeling, onder meer via voorwaardenscheppende activiteiten op het terrein van '*economic good governance*' zoals verbetering van het ondernemingsklimaat

⁸⁵ De notitie verwijst veelvuldig naar deze voorwaarde binnen het SAP (*Regionale Benadering Westelijke Balkan*, 2004, pp. 3, 6, 7 en 10).

⁸⁶ Namelijk Bulgarije, Roemenië, Slovenië en Turkije.

⁸⁷ *Regionale Benadering Westelijke Balkan*, 2004, p. 10.

⁸⁸ *Ibidem*, pp. 3 en 8.

voor lokale en buitenlandse ondernemers en integratie van regionale markten. Op dit terrein zou door OS en EZ worden bekeken hoe dit concreter kon worden uitgewerkt en of het EZ/OS-instrumentarium beter op elkaar kon worden afgestemd;

- 4) Bevorderen van de rechtsstaat en openbare/militaire veiligheid; en
- 5) Ondersteuning van grensoverschrijdende initiatieven van gemeenten in de regio.

Voor de eerste vier genoemde thema's werd beargumenteerd hoe zij pasten in de regionale benadering en binnen de doelstelling van het bevorderen van vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling:

- Ad. 1) *Vluchtelingen, ontheemden en minderheden*: Het vluchtelingenvraagstuk en migratiestromen, gepaard gaande met criminaliteit, hinderden het transitieproces en de weg naar verdere aansluiting bij de EU. Servië was het gebied met de meeste vluchtelingen in de regio en de minderhedenproblematiek in Kosovo was mede van belang voor de ontwikkeling van de partnerlanden Macedonië en Albanië. Werkelijk duurzame oplossingen met betrekking tot terugkeer en integratie van minderheden vroegen om goede samenwerking tussen meerdere landen in de regio.
- Ad. 2) *Milieu*: Voor de hele regio gold dat een strategie gericht op economische groei en armoedebestrijding niet effectief kon zijn zonder adequate aandacht voor goed milieubeheer. Voorts zouden de landen met het in gang zetten van het toenaderingsproces tot de EU ook op milieuterrein langzaam maar zeker Europese standaarden moeten gaan hanteren. Zaken als bosbeheer en waterbeheer (beheer van stroomgebieden van rivieren in de regio) hadden een grensoverschrijdend karakter. Aan dergelijke vraagstukken zijn veelal politieke implicaties verbonden en tegelijk werd gehoopt dat samenwerking op milieugebied een voorportaal kon zijn voor nadere (politieke) samenwerking op andere terreinen. Nederland wilde inzetten op de versterking van samenwerkingsstructuren op het terrein van goed milieubeheer.
- Ad. 3) *Private sectorontwikkeling*: De stabiliteit in de regio kon slechts worden gewaarborgd als de bevolking zicht kreeg op betere economische mogelijkheden. Nederland zou niet alleen inzetten op aansluiting bij Europa, maar ook op verdere integratie van de economieën op de Balkan. De regionale benadering werd van belang geacht vanwege handelsliberalisering, verbetering van het investeringsklimaat, maar ook zaken als een regionale energiemarkt en regionale milieuprojecten.
- Ad. 4) *Rechtsstaat, openbare en militaire veiligheid*: Het bereiken van duurzame stabiliteit en economische ontwikkeling was mede afhankelijk van een goed functionerende rechtsstaat en verankering van de *rule of law* in de verschillende landen. Daarnaast moesten de landen, met het oog op de eisen die de EU stelde, beschikken over adequate wet- en regelgeving en instituties die ze konden uitvoeren. De rechtsstaat en de veiligheid in de verschillende landen werden bedreigd door corruptie, economische criminaliteit, mensenhandel en mensensmokkel. De georganiseerde misdaad was over de grenzen actief. Nederland wilde een bijdrage leveren aan capaciteitsopbouw op dit terrein en ondersteuning van een regionale aanpak.

Op terreinen als grensmanagement, het bestrijden van mensensmokkel en regionale politie samenwerking waren de Europese Commissie en de OVSE *lead donor*. Via het Stabiliteitsfonds⁸⁹ zou Nederland bijgedragen aan hervorming van de veiligheidssector (politie en krijgsmacht).⁹⁰

Het vijfde thema, grensoverschrijdende gemeentelijke initiatieven, betrof een transversaal thema en had betrekking op de voorzichtige start die grensgemeenten hadden gemaakt met het aanpakken van gezamenlijke, grensoverschrijdende problemen. In samenwerking met de particuliere sector zou worden gezien hoe Nederland hieraan kon bijdragen.

Het regionale karakter van de thema's werd in nogal algemene termen aangeduid. Het was evident dat de problematiek rond de meeste thema's in meerdere landen speelde of zelfs met elkaar samenhang, maar de notitie maakte niet duidelijk waarom deze problemen in een regionaal kader moesten worden aangepakt. Ook was de potentiële bijdrage van de thema's aan de bevordering van vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling in zeer algemene termen gesteld. Er speelden dan ook tevens andere overwegingen bij de keuze: de thema's milieu en de terugkeer van vluchtelingen en integratie van minderheden werden gekozen omdat Nederland op deze terreinen al ervaring had opgedaan.⁹¹ Op de andere drie thema's zouden *niches* aanwezig zijn en vraag naar bilaterale activiteiten van Nederland. Ook werden mogelijkheden gezien om met name op deze terreinen de Nederlandse particuliere sector te versterken.⁹²

| 68 |

Uitgangspunten van de regionale benadering

Voor de uitvoering van de regionale benadering werd een aantal uitgangspunten geformuleerd:

- *Vraagsturing*: Richtlijn voor Nederlandse steun was expliciete vraag op basis van in de regio zelf ervaren problematiek; dit konden zowel vragen vanuit overheden als vragen vanuit de civil society, inclusief het bedrijfsleven, zijn.
- *Niches*: Gezocht zou worden naar de niches voor de Nederlandse steun: waar konden Nederlandse interventies het verschil uitmaken, waar kon Nederland een katalyserende rol spelen teneinde activiteiten van grotere donoren als de EU te bespoedigen?
- *Regionale programma's van internationale organisaties*: Aansluiting op en steun aan regionale programma's van internationale organisaties zoals de Europese Commissie, IOM en de Wereldbank had de voorkeur. Dit vroeg om goede afstemming met andere donoren, vooral met de EU via CARDS en met de Wereldbank en de EBRD. De regionale middelen dienden, waar mogelijk, te bewerkstelligen dat EU en andere fondsen optimaal in de Balkan werden ingezet. Dit uitgangspunt kwam voort uit het besef dat het Nederlandse OS-programma op de Balkan bescheiden van omvang zou zijn.

⁸⁹ Dit fonds, ingesteld per 1 januari 2004, was de opvolger van het Vredesfonds en financierde projecten op het snijvlak van veiligheid en ontwikkeling (zie paragraaf 3.5).

⁹⁰ *Regionale Benadering Westelijke Balkan*, 2004, pp. 11-14.

⁹¹ Wat betreft milieu beperkte die ervaring zich echter tot het bilaterale ontwikkelingsprogramma in Albanië (sinds 2003) en de ondersteuning van het Regional Environmental Reconstruction Program for South Eastern Europe (ReREP) in het kader van het Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa.

⁹² *Regionale Benadering Westelijke Balkan*, 2004, p. 10.

- *Versterking van de rol van de particuliere sector*: Gestreefd werd naar meer complementariteit met het Nederlandse maatschappelijk middenveld en het Nederlandse bedrijfsleven in de regio, zo mogelijk door middel van partnerschappen.

3.4 Beleid met betrekking tot de toenadering tot de EU en de NAVO

Toenadering tot de Europese Unie

De beleidslijn die Nederland ontwikkelde tijdens het toetredingsproces van de Midden- en Oost-Europese landen werd ten aanzien van de Westelijke Balkanlanden doorgetrokken en verhardde. Stond Nederland eind jaren negentig nog bekend als een voorvechter van de EU-uitbreiding, aan het begin van deze eeuw kwam het accent meer te liggen op het voldoen aan alle voorwaarden, aanvankelijk uit angst voor het ‘verwateren van het EU-acquis’.⁹³ Hierbij speelde ook mee dat de publieke opinie in Nederland, net als in veel andere EU-lidstaten, steeds sceptischer werd ten aanzien van verdere EU-uitbreiding. Het negatief uitgevallen referendum over het Europees grondwettelijk verdrag begin juni 2005, leidde tot een nog kritischer opstelling van de Nederlandse regering in het uitbreidingsproces.⁹⁴

Nederland steunde de Euro-Atlantische aspiraties van de Westelijke Balkanlanden. In het toenaderingsproces van de Westelijke Balkanlanden tot de Europese Unie benadrukte Nederland het belang van een zorgvuldig uitbreidingsbeleid, met nadruk op het naleven van de toetredingscriteria. Dit om ook bij de bevolking in de lidstaten draagvlak voor verdere uitbreiding te behouden.⁹⁵ Het tempo van toenadering tot de Europese Unie diende afhankelijk te zijn van de mate waarin de individuele landen de noodzakelijke hervormingen doorvoerden. Ieder land werd op zijn eigen merites beoordeeld. De verst gevorderde landen kwamen het eerst in aanmerking voor het EU (kandidaat-)lidmaatschap, mits voldaan werd aan de gestelde voorwaarden (het zgn. ‘regattamodel’). Dit betekende dat een ‘big-bang’-toetreding, zoals in 2004, niet tot de mogelijkheden behoorde.

De Nederlandse strategie werd geleid door het uitgangspunt *strict but fair*, oftewel ‘streng doch rechtvaardig’. *Strict* hield in dat een land aan alle toetredingscriteria diende te voldoen alvorens toe te kunnen treden tot de EU. In het geval van de Westelijke Balkanlanden waren dit naast de Kopenhagencriteria de voorwaarden van het stabilisatie- en associatieproces (o.a. regionale samenwerking en de volledige samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal). *Fair* betekende enerzijds steun voor het hervormingsproces (in financiële zin en

⁹³ Zie IOB, *Een uitgebreid Europebeleid*, 2005, p. 43.

⁹⁴ Dat Nederland al eerder terughoudender werd ten aanzien van verdere uitbreiding van de Europese Unie bleek ook uit de notitie *De grenzen van de Europese Unie* van 17 maart 2005, waarin ervoor werd gepleit om geen nieuwe landen het vooruitzicht op EU-lidmaatschap te geven (de Westelijke Balkanlanden hadden dat perspectief toen al). Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *De grenzen van de Europese Unie*, Tweede Kamer, 29 803, nr. 18, Den Haag, 17 maart 2005.

⁹⁵ Minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief met een appreciatie van de recente ontwikkelingen op het gebied van EU-uitbreiding*, Tweede Kamer, 23 987, nr. 96, Den Haag, 6 juli 2009, p. 2.

door het verlenen van expertise). Daarnaast hield *fair* in dat Nederland zich consequent opstelde en niet op gedane toezeggingen terugkwam (dus niet de spelregels tijdens het spel zou veranderen), en dat Nederland zich sterk maakte voor vervolgstappen in het toetredingsproces indien de criteria werden nageleefd. Reden voor de Nederlandse strategie van *strict but fair* was dat hierdoor het uitbreidingsbeleid geloofwaardig en zorgvuldig was en hiermee een bijdrage werd geleverd aan stabiliteit in de regio op de lange termijn.⁹⁶

De eis van volledige samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal (de 'ICTY-conditionaliteit') werd door de gehele Europese Unie onderschreven. Nederland hechtte om een aantal redenen bijzondere waarde aan deze conditionaliteit. Samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal, inclusief de uitlevering van verdachten van oorlogsmisdaden, werd gezien als noodzakelijke voorwaarde om af te rekenen met het oorlogsverleden en om daadwerkelijke verzoening in de regio mogelijk te maken. De nadruk op deze conditionaliteit paste logisch in het geïntegreerde beleid van Nederland. Daarnaast was de arrestatie en berechting van oorlogsmisdadigers voor Nederland een principiële kwestie, die paste in een Nederlandse beleidstraditie die de naleving van internationale (en Europese) afspraken benadrukt. Daarmee sloot de ICTY-conditionaliteit ook naadloos aan bij het *strict but fair*-beleid dat uit dezelfde traditie voortkwam. Een ander element was dat het Joegoslavië-tribunaal was gevestigd in Den Haag, dat zich internationaal profileerde als internationale stad van recht en vrede (*legal capital of the world*). Nederland steunde de missie van het tribunaal voluit en onderhield als zetelstaat ook regelmatig contact met het tribunaal, inclusief (stafmedewerkers van) de hoofdaanklager. Niet onbelangrijk was tot slot het feit dat de Tweede Kamer vrijwel kamerbreed aandrong op een ferme opstelling van Nederland inzake de samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal. Dit viel in belangrijke mate te verklaren door de Nederlandse betrokkenheid bij de val van Srebrenica en het feit dat Ratko Mladić een van de nog loslopende verdachten was.

| 70 |

Toenadering tot de NAVO

Ook de toenadering tot de NAVO werd beschouwd als een proces dat de regionale stabiliteit bevorderde. Dit toenaderingsproces is minder criteriagericht dan in het geval van de Europese Unie en het toekennen van lidmaatschap is meer een politieke beslissing. Toch zette Nederland zich ook binnen de NAVO in voor het naleven van de eisen die het lidmaatschap met zich meebracht. Hierbij was sprake van een individuele, op prestaties gebaseerde beoordeling. Nederland was van mening dat het NAVO-bondgenootschap open moest staan voor iedereen die *willing and able* was. Ten aanzien van NAVO-toetreding was Nederland geen voorstander van een regionale benadering, noch van lidmaatschap op overwegend politieke gronden.⁹⁷ Omdat er sprake was van een inspanningsverplichting vermeed Nederland in NAVO-verband de term *strict but fair*. In de Nederlandse optiek mocht geen automatisme ontstaan in de zin dat wanneer een land aan bepaalde criteria voldeed, dat land het lidmaatschap niet meer onthouden kon worden. Ook in het kader van de NAVO stelde Nederland verdere toenadering afhankelijk van volledige samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal.

⁹⁶ Ibidem, p. 2.

⁹⁷ Minister van Buitenlandse Zaken, *Brief over informele NAVO-bijeenkomst ministers van Buitenlandse Zaken*, Tweede Kamer, 28 676, nr. 35, Den Haag, 23 april 2007, p. 6.

3.5 Beleidsinstrumentarium

Het geïntegreerde beleid van Nederland in de Westelijke Balkan was geconceptualiseerd als een samenhangende of gebundelde inzet van ontwikkelingssamenwerking, politieke/diplomatieke, economische en militaire instrumenten. Deze paragraaf bespreekt het ter beschikking staande instrumentarium.

3.5.1 Ontwikkelingssamenwerking⁹⁸

Bilaterale ontwikkelingsprogramma's

Drie landen in de regio, te weten Albanië, Bosnië-Herzegovina en Macedonië waren partnerlanden in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. De uitvoering van de bilaterale ontwikkelingsprogramma's was in 2002 gedelegeerd aan de ambassades. Albanië en Bosnië-Herzegovina kwalificeerden als GMV-landen (goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw). In Albanië werd sinds 2003 speciale aandacht besteed aan de milieusector. In 2003 werd Kosovo toegevoegd aan de lijst van landen waaraan Nederland substantiële hulp verleende. Het budgethouderschap voor Kosovo lag bij de directie Zuidoost- en Oost-Europa (DZO). Dat veranderde niet toen het Kosovo-budget in 2004 werd opgenomen in het regionale Balkanprogramma.⁹⁹ Het bilaterale budget voor Bosnië-Herzegovina werd in 2005, op verzoek van de Tweede Kamer, structureel met EUR 5 miljoen verhoogd, ten behoeve van projecten in Srebrenica.

| 71 |

Het regionale Balkanprogramma

Uit het regionale Balkanprogramma, dat in de notitie *Regionale Benadering Westelijke Balkan* werd geïntroduceerd, konden zowel regionale projecten als – in beperkte mate – ook bilaterale projecten in niet-partnerlanden Servië, Montenegro en Kosovo worden gefinancierd, indien deze 'essentieel [waren] voor het succes van een regionale OS-activiteit'.¹⁰⁰ Vanaf 2004 was er jaarlijks EUR 8 miljoen voor het programma beschikbaar, dat zou worden verdeeld over de vijf thema's van de regionale benadering. Tussen 2004 en medio 2007 was de directie Zuidoost- en Oost-Europa (DZO) budgethouder van het programma. De projectidentificatie vond plaats in Den Haag, maar met input van de directies en ambassades. In 2007 werd het budgethouderschap en het beheer van het programma overgedragen aan de ambassade in Belgrado. Tevens werd op dat moment besloten om met het nog niet gecommiteerde budget met name regionale initiatieven te steunen op het gebied van rechtsstaat en private sectorontwikkeling. Daarnaast zou het programma worden ingezet voor bilaterale activiteiten, met name in Kosovo.¹⁰¹

⁹⁸ Het onderscheid tussen OS en niet-OS programma's is niet eenduidig. Zo is het Stabiliteitsfonds een gemengd programma en kunnen uitgaven onder Matra als ODA worden geboekt indien zij aan de OESO/DAC-criteria daarvoor voldoen. Of een uitgave onder ODA valt, kan soms pas achteraf worden bepaald.

⁹⁹ Het budgethouderschap daarvan lag ook bij DZO.

¹⁰⁰ *Regionale Benadering Westelijke Balkan*, 2004, pp. 3 en 9.

¹⁰¹ Ambassade Belgrado, *jaarverslag 2007/jaarplan 2008*.

Het regionale milieuprogramma

Het *Regional Environmental Programme for the Western Balkans* (REP) was een onderdeel van het regionale Balkanprogramma. Vanwege de technische expertise die vereist was voor dit beleidsterrein besloot DZO een milieudeskundige te plaatsen op de ambassade in Tirana, die verantwoordelijk werd voor het identificeren en beheren van de milieuprojecten uit het REP.¹⁰² In juli 2006 publiceerde deze deskundige, in samenwerking met de directie Milieu en Water (DMW) een interne beleidsnotitie, die de uitgangspunten van het milieuprogramma uiteenzette en de projecten identificeerde die onder het programma zouden worden uitgevoerd. Het regionale milieuprogramma werd gefinancierd uit het regionale Balkanprogramma, aangevuld met algemene OS-middelen (als bijdrage aan de inputdoelstelling 0,1% BNP voor internationaal milieubeleid).

Afbouw hulprelatie

In 2007 werd besloten het regionale Balkanprogramma per eind 2010 te beëindigen. In zijn beleidsbrief van oktober 2007 besloot de nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking (Bert Koenders) tevens tot afbouw van de bilaterale programma's in Albanië en Bosnië-Herzegovina. De uitfasering gold niet voor de middelen die voor Srebrenica werden ingezet.¹⁰³ De afbouw van het programma in Macedonië was reeds in 2005 ingezet, vanwege de toenemende inzet van pre-accessiemiddelen door de EU. Het bilaterale programma in Macedonië zou eind 2009 afgebouwd zijn, behoudens enige kiesgroepsteun, de programma's in Albanië en Bosnië-Herzegovina vanaf 2010. Kosovo werd als fragiele staat OS-partnerland.¹⁰⁴ Voor alle landen gold dat non-ODA-instrumenten, zoals Matra of het bedrijfsleveninstrumentarium, zouden worden ingefaseerd.

Matra

Het Matra-programma (Maatschappelijke Transformatie), opgezet in 1994, droeg bij aan de overgang van landen naar een pluriforme, democratische rechtstaat.¹⁰⁵ Naast het stimuleren van maatschappelijke verandering beoogden de projecten ook de betrekkingen tussen Nederland en de Matra-landen te versterken. Dit gebeurde door middel van *twinning* van een Nederlandse met een lokale organisatie.

Tijdens de evaluatieperiode viel Matra uiteen in twee deelprogramma's, te weten: Matra voor Europese Samenwerking en Matra voor Goed Bestuur (ondersteuning van het maatschappelijk middenveld). Beide deelprogramma's vielen weer uiteen in modules, die

¹⁰² Er werd voor Tirana gekozen omdat Albanië het enige land in de regio was waar Nederland bilaterale ontwikkelingssamenwerking op de milieusector richtte. In 2007 werd de themadeskundige milieutegelijk met de overdracht van het budgethouderschap naar Belgrado, ook in Belgrado gestationeerd.

¹⁰³ Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Beleidsbrief een zaak van iedereen, investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld*, Tweede Kamer, 31 250, nr. 1, Den Haag, 16 oktober 2007, p. 40.

¹⁰⁴ Kosovo werd opgenomen in de nieuwe partnerlandenlijst onder het profiel 'veiligheid en ontwikkeling' (*Een zaak van iedereen*, 2007, p. 34).

¹⁰⁵ Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Het Matra-programma: De flexibele respons op wisselende transformatieperspectieven*, bijlage bij Kamerbrief inzake Beleidsvoornemens Matra-programma, Tweede Kamer, 23 987, nr. 39, Den Haag, september 2004, p. 3.

ieder hun eigen procedures kenden.¹⁰⁶ Zo was de uitvoering van Matra Kleine Ambassade Projecten (KAP) gedelegeerd aan de ambassades en Matra Kleinschalige Plaatselijke Activiteiten (KPA) aan de NCDO (Nationale Commissie voor internationale samenwerking en Duurzame Ontwikkeling). Voor de meeste andere programma's konden Nederlandse organisaties een projectaanvraag indienen bij AgentschapNL of rechtstreeks bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Alle Westelijke Balkanlanden kwamen in aanmerking voor Matra voor Goed Bestuur; Kroatië sinds de oprichting van Matra, Servië-Montenegro sinds 2003 en Albanië, Bosnië-Herzegovina en Macedonië sinds 2008. Als kandidaat-lidstaat van de EU kwam Kroatië sinds 2005 in aanmerking voor het Matra Pre-Accessie Programma (MPAP), Macedonië sinds 2008.

Stabiliteitsfonds

Het Stabiliteitsfonds werd aangekondigd in de notitie *Aan Elkaar Verplicht* (2003) en was vanaf 1 januari 2004 de opvolger van het Vredesfonds. Het had tot doel om op snelle en flexibele wijze ondersteuning te bieden bij activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling in landen en regio's die dreigden af te glijden naar een gewelddadig conflict of waar zich reeds een conflict voltrokken had. De inzet vanuit het fonds richtte zich in belangrijke mate op de voor Nederland prioritaire regio's, waaronder de Westelijke Balkan. In het Stabiliteitsfonds werden zowel ODA als non-ODA-middelen ter beschikking gesteld.

Kiesgroepfaciliteit

Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Macedonië en vanaf 2007 ook Montenegro maakten deel uit van de Nederlandse kiesgroep bij het IMF en de Wereldbank. In de ontwikkelingsprogramma's voor deze landen ging speciale aandacht uit naar aspecten van *Public Finance Management*. Daarnaast bestond er voor de kiesgroepen landen die niet voor ontwikkelingssamenwerking in aanmerking kwamen een Kiesgroepfaciliteit (non-ODA) voor macro-economische betalingsbalanssteun, maar waaruit ook uiteenlopende projecten werden gefinancierd. Gedurende de hele evaluatieperiode kwam Kroatië hiervoor in aanmerking en in 2008 werd deze faciliteit ook voor Macedonië opengesteld. De regiodirectie trad op als budgethouder.

Mensenrechtenfonds

Het Mensenrechtenfonds werd ingezet om projecten te financieren die aansloten op de thema's en prioriteiten uit de mensenrechtenstrategie *Naar een menswaardig bestaan* (november 2007).¹⁰⁷ Alleen de niet OS-partnerlanden kwamen in aanmerking voor het mensenrechtenfonds. Tot 2007 kwamen deze landen in aanmerking voor de Faciliteit Strategische Activiteiten Mensenrechten en Goed Bestuur (FSA). De projecten vonden met

¹⁰⁶ Tijdens de evaluatieperiode was sprake van de volgende Matra subprogramma's binnen Matra voor Goed Bestuur: Matra Projecten Programma (MPP), Matra Politieke Partijen Programma, (MPPP), Matra/Kleine Plaatselijke Activiteiten (KPA), Matra/Kleine Ambassade Projecten (KAP), Logo East en Diplomatenopleiding. En binnen Matra voor Europese Samenwerking: Matra Pre-Accessie Programma (MPAP), Matra Flex, Matra Trekkingsrechten en Matra Trainingen Europese Samenwerking (MTES). Zie: Directie Zuidoost- en Oost-Europa en Uitvoering Matra, *MATRA gemoderniseerd*, notitie, Den Haag, 16 oktober 2009, p. 11.

¹⁰⁷ Minister van Buitenlandse Zaken en minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Naar een menswaardig bestaan – een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid*, Tweede Kamer, 31 263, nr. 1, Den Haag, november 2007.

name plaats in Servië, Montenegro en Kroatië met de ambassade of de directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV) als budgethouder.

Programma Ondersteuning Buitenlands Beleid

Het Programma Ondersteuning Buitenlands Beleid (POBB) werd *ad hoc* ingezet voor financiële bijdragen aan bijvoorbeeld seminars, workshops, stages en andere specifieke activiteiten, die elders niet bekostigd konden worden en die relevante doelen van het Nederlandse buitenlandse beleid dienden.

Overige programma's

Er zijn in de evaluatieperiode op de Westelijke Balkan projecten uitgevoerd uit diverse andere, kleinere programma's, zoals het Netherlands Fellowship Programme of het 'One UN'-programma.

EU Twinning

Net als binnen PHARE zette de Europese Commissie ook in het CARDS en IPA-programma een twinning-instrument in. Het instrument richtte zich op het versterken van de bestuurlijke capaciteit van de kandidaat-lidstaten. Het overbrengen van kennis en ervaring gebeurde door middel van projecten. Daarin trekken ministeries, diensten en instellingen samen op om de vooraf vastgelegde projectresultaten te verwezenlijken.¹⁰⁸ Consortia van overheidspartijen uit de lidstaten concurreerden met hun tegenvoeters uit andere lidstaten om toekenning van een door de Commissie voorgesteld project. Het ministerie van Buitenlandse Zaken trachtte de deelname van Nederlandse ministeries te bevorderen, door in interdepartementale contacten op het belang van dit instrument te wijzen en door een Nationaal Contactpunt voor Twinning uit het Matra-programma voor Europese Samenwerking te financieren.¹⁰⁹ Ook organiseerde het ministerie van Buitenlandse Zaken samen met AgentschapNL een regulier Interdepartementaal Twinning Overleg (ITO), om de vakdepartementen tijdig te informeren over voorstellen en relevante ontwikkelingen.

| 74 |

3.5.2 Economische instrumenten

Bedrijfsleveninstrumentarium

Het bedrijfsleveninstrumentarium kende een groot aantal financieringsinstrumenten (zie tabel 3.1). Het in omvang belangrijkste instrument was het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM). Dit financierde gezamenlijke proefinvesteringen van Nederlandse bedrijven en bedrijven uit de betrokken ontwikkelingslanden en enkele andere opkomende markten. Hiermee beoogde het programma duurzame werkgelegenheid te creëren. Tijdens de evaluatieperiode stond dit programma open voor de Westelijke Balkanlanden. PSOM werd gezamenlijk gefinancierd door Economische Zaken en Ontwikkelingssamenwerking. Medio 2008 is het programma opgevolgd door het Private

¹⁰⁸ Website: http://overheidsloket.overheid.nl/index.php?p=product&product_id=900913

¹⁰⁹ Dit contactpunt werd in 2004 ondergebracht bij de Matra-afdeling van DZO (DZO/UM), met steun van de EVD (DZO, jaarverslag 2004/jaarplan 2005). Voor die tijd ressorteerde het contactpunt onder het directoraat-generaal Europese Samenwerking (DGES). Later is het contactpunt ondergebracht bij NL EVD Internationaal van AgentschapNL.

Sector Investeringsprogramma (PSI), uitsluitend gefinancierd uit de begroting van ontwikkelings samenwerking.

Tabel 3.1 Economische programma's beschikbaar voor de Westelijke Balkan 2004-2008

Instrument	Doelstelling	Budget houder	Uitvoerder	Landen	Periode	ODA/non-ODA	Betrokken ministerie(s)
Programma Samenwerking Opkomende Markten OS (PSOM-OS)	stimulering duurzame economische ontwikkeling in opkomende markten door financiering proefinvesteringen van Nederlandse bedrijven	BZ	Agentschap-NL	alle behalve Kroatië	2001-2008	ODA	BZ, EZ
Programma Samenwerking Opkomende Markten EZ (PSOM-EZ) ¹¹⁰	stimulering duurzame economische ontwikkeling in opkomende markten door financiering proefinvesteringen van Nederlandse bedrijven	EZ	Agentschap-NL	Kroatië	2001-2008	non-ODA	BZ, EZ
Ontwikkelings-relevante Exporttransacties (ORET)	werkgelegenheidsbevordering in ontwikkelingslanden en milieubehoud	BZ	Oret.nl ¹¹¹	alle behalve Kroatië	2006-2007	ODA	BZ
Programma Uitzending Managers (PUM)	verbetering bedrijfsprocessen door uitzending oud-managers naar wederopbouwlanden	geen	PUM (vrijwilligersorganisatie)	alle behalve Kroatië	2003-2008	ODA	BZ, LNV, EZ en VROM
Programma Economische Samenwerking Projecten (PESP)	bevordering export naar en samenwerking met opkomende markten	EZ	Agentschap-NL	alle	tot 2008	non-ODA	EZ, BZ (ambassades)
Government to Government (G2G)	creëren van betere randvoorwaarden voor Nederlandse bedrijven die zaken willen doen in de partnerlanden door verbetering functioneren overheid	EZ	Agentschap-NL	KRO, MK, MN, RS		non-ODA	EZ, LNV

¹¹⁰ Voorlopers waren het SME fund (start 1978), Seed Capital fund (start 1995) en het Balkan Fonds (start 1998).

¹¹¹ Tot 2005 was dit het Programma Samenwerking Oost-Europa (PSO).

FMO	stimulering Nederlandse private investeringen in opkomende economieën door kapitaal en expertise ter beschikking te stellen	EZ	FMO	alle		non-ODA	EZ
Massif Fonds ¹¹²	ontwikkeling van financiële voorzieningen voor kleine ondernemers door de verstrekking van financiële middelen aan financiële tussenpersonen in de partnerlanden	BZ	FMO		2006 – heden		BZ
Reversed match-making	bevorderen samenwerking tussen bedrijven in Nederland en Balkan	BZ		AL, BiH, MK		non-ODA	BZ, EZ
Microkrediet-faciliteiten	versterking private sector, aansluitend bij regionale initiatieven	EZ	FMO			non-ODA	EZ
2g@there	meerjarige steun aan clusters van Nederlandse bedrijven om een marktpositie te verwerven op een buitenlandse markt (bestaande uit financiële instrumenten en andere NL EVD Internationaal-producten)	EZ	Agentschap-NL	alle		non-ODA	EZ
Bilaterale Economische Samenwerking (BES)	ondersteuning Nederlands MKB om markten te verkennen, handels- en investeringskennis op te doen en internationale contacten te leggen	LNV	Agentschap-NL	Kroatië		non-ODA	LNV
Publiek-private partnerschappen	Zowel partnerschappen tussen Nederlandse bedrijven en bedrijven uit de Westelijke Balkan als partnerschappen tussen publieke en private partijen.	LNV	Agentschap-NL			non-ODA	LNV

¹¹² Dit betreft een consortium van PricewaterhouseCoopers en Ecorys.

Wat opvalt is het grote aantal programma's – men kan spreken van versnippering –, maar het relatief beperkte aantal uitvoerders. De belangrijkste uitvoerder was AgentschapNL, een agentschap van het ministerie van Economische Zaken. Daarnaast was de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) actief in de Westelijke Balkan. De FMO speelde een rol bij de opbouw van bancaire diensten. Tenslotte werden via het Programma Uitzending Managers (PUM) jaarlijks enkele tientallen oud-managers naar wederopbouwlanden uitgezonden om lokale bedrijven te assisteren bij het verbeteren van de bedrijfsprocessen.

3.5.3 Politieke en diplomatieke instrumenten

Politieke dialoog

De Nederlandse overheid onderhield een politieke dialoog met alle landen van de Westelijke Balkan. De Nederlandse ambassades in de regio waren daarin instrumenteel. Zij gaven niet alleen vorm aan de beleidsdialoog met de overheid ter plaatse, maar speelden ook een belangrijke rol in het waarnemen en duiden van lokale gebeurtenissen, het onderhouden van contacten met parlementariërs, inclusief oppositiepartijen, en met niet-staatelijke organisaties. Op de meeste ambassades waren attachés geplaatst, die werkten op instructie en conform de werkplannen van het uitzendende ministerie.

| 77 |

Politieke en hoogambtelijke bezoeken

In het kader van de beleidsdialoog vonden ook over en weer bezoeken van bewindspersonen en hoge ambtenaren plaats. Naast bezoeken waren er contacten en marge van vergaderingen bij internationale organisaties.

Publieksdiplomatie

Met het instrument publieksdiplomatie kan de meningsvorming in de samenlevingen worden beïnvloed, inclusief de beeldvorming over het Nederlandse beleid of het imago van Nederland. Dit kan worden gedaan door bijvoorbeeld culturele programma's te organiseren of mediaoptredens en -uitingen van Nederlandse politici of ambassadeurs.

Strategische detacheringen

Het ministerie van Buitenlandse Zaken nam zich voor om zich in te spannen om Nederlanders te plaatsen op Balkanrelevante posities bij internationale organisaties, bijvoorbeeld bij de OVSE of het Office of the High Representative (OHR) in Bosnië-Herzegovina.¹¹³

Onderhandelingen in multilaterale fora

Nederland nam als lid van veel internationale organisaties deel aan onderhandelings- en besluitvormingsprocessen die relevant waren voor de Westelijke Balkan. Met name in de Europese Unie en de NAVO nam Nederland actief deel aan de besluitvorming van (de subsidiaire organen van) respectievelijk de Raad van de Europese Unie en de Noord-Atlantische Raad.

¹¹³ DZO / Afdeling Westelijke Balkan, *Meerjarig Strategisch Plan (2006-2009)*.

Daar werd onder meer besloten over de voorwaarden waaraan de Balkanlanden dienden te voldoen om volgende stappen te kunnen zetten in het toenaderingsproces richting het lidmaatschap van deze organisaties.

In Bosnië-Herzegovina nam Nederland als waarnemer deel aan de Steering Board van de Peace Implementation Council. Nederland was niet vertegenwoordigd in de Internationale Contactgroep voor Kosovo.

3.5.4 Militaire en civiel-militaire instrumenten

De Memorie van Toelichting bij de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2004 stelde dat verschillende internationale crisisbeheersingsoperaties vroegen om een niet aflatende actieve Nederlandse betrokkenheid ter bevordering van vrede, veiligheid en rechtsorde in potentieel onstabiele regio's. Hiertoe behoorde ook de Balkan en hierbij zouden verschillende instrumenten worden ingezet, waaronder het bevorderen van de totstandkoming van een aangepast concept voor de NAVO-geleide troepenmacht op de Balkan en, in het kader daarvan, de vermindering van de Nederlandse militaire aanwezigheid. Nederland zette in op het afbouwen van de militaire presentie, in samenhang met de opbouw van het politieapparaat (een ontwikkeling 'van groen naar blauw').

| 78 |

De vernieuwde opzet van Stabilisation Force (SFOR) als 'Deterrent Presence' in Bosnië-Herzegovina zorgde ervoor dat de NAVO-eenheden hier een minder actieve bijdrage hoefden te leveren aan de lokale veiligheidssituatie. De Multinationale Brigade Noord West, waaraan Nederland, Canada en het Verenigd Koninkrijk deelnemen, werd omgevormd tot Multinationale Task Force Noord West (MNTF NW). Verder zouden zogenoemde MOST-eenheden (*Monitoring, Observation, Surveillance, and Targeting*) worden opgericht. Nederland nam zich voor om aan deze MOST-teams een bijdrage te leveren in de vorm van een commandant voor de duur van een jaar.

Verder zegde Nederland een compagnie toe in het Britse bataljon, een aantal militairen voor de vergaring van specifieke inlichtingen, personeel op de hoofdkwartieren van SFOR (Sarajevo) en MNTF (Banja Luka), een verbindingsgroep, een detachement van de Koninklijke Marechaussee voor de Multinationale Politie-eenheid in de MNTF, medische capaciteiten, en een nationaal support element. De verbeterde veiligheid bood de mogelijkheid de bestaande missies in de Westelijke Balkan te herstructureren. De EU gaf aan op den duur de leiding over te willen nemen over de internationale veiligheidspresentie van de NAVO (EUFOR Althea). Nederland zou deelname aan de EU Police Mission in Bosnië-Herzegovina voortzetten.

Nederlandse (reserve-)militairen waren ook betrokken in het kader van Civiel-Militaire Samenwerking (CIMIC). CIMIC activiteiten moesten bijdragen aan het verstevigen van de relaties tussen militairen die werden ingezet in een vredesoperatie enerzijds en civiele autoriteiten in de desbetreffende regio anderzijds, zoals politie- en burgerlijke bestuurstaken of kleinschalige rehabilitatie van essentiële infrastructuur. Daarnaast werd door middel van de hervorming van de veiligheidssector (onder andere door middel van samenwerking op defensiegebied), bijgedragen aan de capaciteitsopbouw van het militair

en politieapparaat in de landen in de regio en aan trainingen en opleidingen. Nederland leverde ook personele bijdragen aan verkiezingswaarnemingsmissies van de OVSE bij verkiezingen in de regio.

3.6 Conclusies

Nederland koos in 2002 voor een blijvende en brede betrokkenheid bij de Westelijke Balkan. Aanvankelijk werd de beleidsvorming gekenmerkt door een BZ-brede aanpak, onder supervisie van de minister van Buitenlandse Zaken. Deze brede aanpak verwaterde toen in de loop van 2003 de minister voor Ontwikkelingssamenwerking een regionale OS-benadering uitwerkte voor de Westelijke Balkan. Toen haar conceptnotitie in korte tijd werd verbreed tot een notitie op basis van een geïntegreerd beleid (inclusief politieke, militaire en economische aspecten), bleef de nadruk op het instrumentarium van ontwikkelingssamenwerking liggen en was het geïntegreerde karakter van het beleid weinig doordacht.

Het beleidsdoel – de bevordering van vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling – was ambitieus, maar te abstract geformuleerd. Er werden geen concrete, meetbare resultaten geformuleerd, waardoor ook niet duidelijk was hoe activiteiten zouden kunnen bijdragen aan deze doelstelling. De verbanden tussen activiteiten en doelen werden intuïtief gelegd. De jaarplannen en meerjarig strategische plannen van de ambassades en de regiodirectie (DZO) waren onvoldoende SMART geformuleerd om de koppeling tussen activiteiten, resultaten en doelen te leggen.

| 79 |

De regionale benadering miste een eenduidige betekenis, omdat zij was gebaseerd op meerdere visies en ideeën, en verschillende doelen tegelijk nastreefde. De eerste visie was dat de problemen van de Westelijke Balkanlanden grensoverschrijdend waren en daarom in regionaal verband moesten worden aangepakt. Ten tweede was een belangrijke overweging dat, vanuit deze samenhang, ook de niet-partnerlanden in aanmerking moesten komen voor Nederlandse ontwikkelingssamenwerking – in beperkte mate ook via bilaterale projecten. En in de derde plaats beoogde de regionale benadering regionale samenwerking te bevorderen, een voorwaarde in het toenaderingsproces tot de Europese Unie.

Geïntegreerd beleid, een belangrijke beleidsmantra uit die tijd, was geformuleerd als de gecombineerde, gebundelde of samenhangende inzet van politieke/diplomatieke, economische, OS- en militaire instrumenten. Afstemming tussen de betrokken actoren (directies, departementen, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven, internationaal) was vereist. De verschillende vormen van ondersteuning moesten elkaar aanvullen en waar nodig versterken. Dit leek een zeker streven naar synergie te impliceren, maar het beleid maakte dat niet concreet. Het ambitieniveau van het geïntegreerde beleid was daarmee onduidelijk.

Op een hoog abstractieniveau werd samenhang verondersteld tussen enerzijds de processen van Euro-Atlantische integratie – waarin Nederland veel nadruk legde op het voldoen aan de criteria – en anderzijds de financiële ondersteuning aan de hervormingsprocessen in de

landen. Het perspectief op toekomstige toetreding van de Westelijke Balkanlanden tot de Europese Unie en de NAVO werd in het beleid gezien als instrumenteel voor de bevordering van vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling in de regio. Toetreding van de landen was voor Nederland geen doel op zich.

De regionale benadering belemmerde beleidsmatige focus. Het openhouden van de mogelijkheid om Servië, Montenegro en Kosovo met (ook bilaterale) ontwikkelings-samenwerking te blijven steunen, naast de drie partnerlanden in de regio, ging in tegen de voorgenomen concentratie op minder partnerlanden, ook al werden deze drie landen geen partnerlanden. De keuze voor vijf regionale thema's, die in de bilaterale ontwikkelings-programma's in de partnerlanden moesten worden doorgevoerd, ging in tegen het streven om de bilaterale hulp tot twee, hooguit drie sectoren te beperken. Ook voegde de regionale benadering twee nieuwe programma's toe aan het toch al hoge aantal programma's. Het geïntegreerde beleid bestond daarmee vooral uit een brede inzet, maar dat maakte het zoeken van verbindingen tussen de instrumenten des te uitdagender.



4

Geïntegreerd beleid en de regionale benadering in de praktijk

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of de beleidsuitvoering werd gekenmerkt door een geïntegreerd karakter en een regionale benadering. De nadruk in dit hoofdstuk ligt daarmee op het uitvoeringsproces en de mate waarin het gelukt is om de belangrijkste uitgangspunten van het beleid door te voeren. Dit hoofdstuk gaat niet in op de resultaten van het beleid. De bijdrage van het Nederlandse beleid aan de vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling komt in het laatste hoofdstuk aan bod.

Hoewel de regionale benadering en geïntegreerd beleid op papier hand in hand gingen, is geïntegreerd beleid overwegend in de bilaterale context toegepast en had de regionale benadering in de uitvoeringspraktijk vrijwel uitsluitend betrekking op ontwikkelings-samenwerking. De eerstvolgende paragraaf beschrijft welke accenten Nederland in de beleidsuitvoering legde, dat wil zeggen welke beleidsinstrumenten Nederland in welke landen inzette. Paragraaf 4.3 gaat in op het geïntegreerde karakter van de beleidsuitvoering, inclusief de nationale coördinatie tussen departementen, directies en ambassades en internationale (donor)coördinatie. Paragraaf 4.4 beschrijft in hoeverre de voornemens van de regionale benadering in praktijk zijn gebracht. Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies (4.5).

4.2 Accenten in de beleidsuitvoering

4.2.1 Accenten in de ontwikkelingssamenwerking

De drie partnerlanden Albanië, Bosnië-Herzegovina en Macedonië hadden een bilateraal ontwikkelingsprogramma dat was gedelegeerd aan de ambassades. Vanuit het regionale Balkanprogramma zijn er ook bilaterale activiteiten in Kosovo, Servië en Montenegro uitgevoerd, evenals projecten die meer dan één land ten goede kwamen. In Kroatië werden projecten uitgevoerd vanuit het Matra-programma, het Kiesgroepfonds en het bedrijfslevenprogramma.¹¹⁴

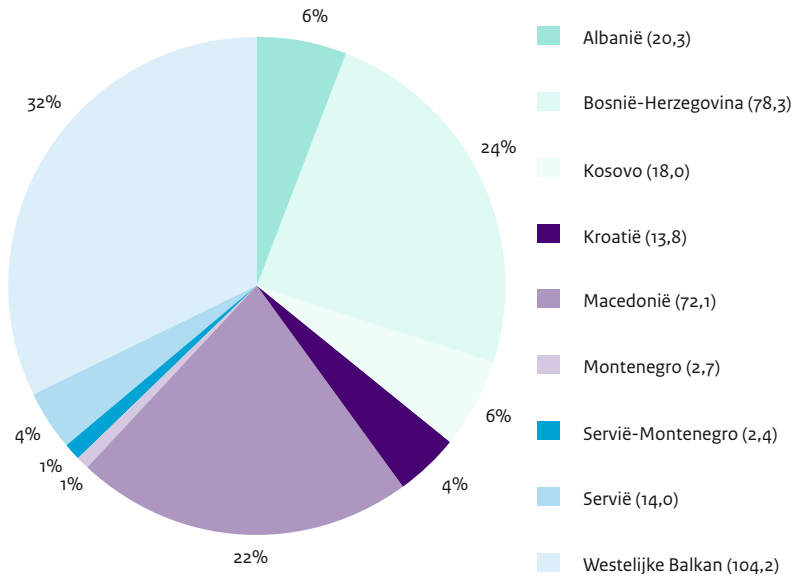
Figuur 4.1 laat zien dat de meeste bilaterale bestedingen zijn verricht in Bosnië-Herzegovina en Macedonië.¹¹⁵ Besteding in de Westelijke Balkan wil zeggen dat een activiteit over meerdere landen was verspreid of dat niet uit Piramide viel op te maken op welk land in de regio een activiteit betrekking had.¹¹⁶

¹¹⁴ Hoewel Kroatië niet meer in aanmerking kwam voor Nederlands ontwikkelingsgeld, kenden enkele projecten uit het regionale Balkanprogramma ook een component voor Kroatië.

¹¹⁵ Gezien de verschillen in bevolkingsomvang waren de Nederlandse bestedingen per capita in Macedonië ongeveer twee keer zo hoog als in Bosnië-Herzegovina.

¹¹⁶ In sommige gevallen had een activiteit mede betrekking op andere (Oost-Europese) landen, zoals bij OVSE-waarnemingsmissies. Ook betroffen sommige activiteiten opleidingen of studiebeurzen in Nederland, waarbij de nationaliteit van de deelnemers niet uit de projectomschrijving viel te herleiden.

Figuur 4.1 Uitgaven ODA en non-ODA 2004-2008 (in mln EUR)



Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (financieel informatiesysteem Piramide)

Thematische accenten

De focus van de ontwikkelingssamenwerking in de Westelijke Balkan lag niet op armoedebestrijding, maar op het bijdragen aan de stabilisering van de regio en de (voorbereiding voor) toelating tot de Europese Unie. Qua themavoering lag de nadruk dan ook op aspecten van goed bestuur en democratisering, alsmede veiligheid, de rechtsstaat en mensenrechten (zie tabel 4.1). Deze twee categorieën besloegen samen een derde van het totaal.¹¹⁷ De categorie rechtsstaat, veiligheid en mensenrechten concentreerde zich duidelijk in Bosnië-Herzegovina en Kosovo. De omvang van het thema milieu wordt verklaard door het grote aandeel in het bilaterale programma voor Albanië en door het regionale milieuprogramma. Binnen Kroatië besloeg het thema milieu meer dan een derde van de uitgaven. Verder valt de relatieve omvang van de onderwijs- en landbouwprogramma's in Macedonië op, omdat deze twee thema's geen deel uitmaakten van de regionale benadering. Ook was Macedonië het enige land in de regio dat in de evaluatieperiode algemene begrotingssteun van Nederland ontving.

¹¹⁷ Beide categorieën zijn in het kader van deze evaluatie tot het thema bevordering van de rechtsstaat en openbare en militaire veiligheid gerekend en zijn als zodanig betrokken in de betreffende deelstudie (zie ook hoofdstuk 5).

Tabel 4.1 Uitgaven per thema 2004-2008 (in mln EUR)

Thema	Albanië	Bosnië- Herzegovina	Kosovo	Kroatië	Macedonië	Montenegro	Servië en Montenegro	Servië	Westelijke Balkan	Totaal	Percentage
Goed bestuur en democratisering	11,3	14,4	4,1	1,8	12,1	0,6	0,2	5,2	23,1	73,0	22%
Vluchtelingen, minderheden en ontheemden	0,0	28,0	5,8	0,0	0,0	0,1	0,0	0,4	4,8	39,1	12%
Rechtsstaat, veiligheid en mensenrechten	0,2	19,3	5,6	0,7	0,5	1,0	0,7	2,0	7,1	37,3	11%
Milieu	7,8	0,0	1,6	5,2	0,0	0,4	0,0	0,0	21,7	36,7	11%
Private Sector-ontwikkeling	0,0	11,3	0,4	0,4	4,5	0,2	1,4	2,9	12,5	33,7	10%
Algemene begrotingssteun	0,0	0,0	0,0	0,0	29,3	0,0	0,0	0,0	0,0	29,3	9%
Onderwijs	0,0	0,0	0,3	0,7	12,7	0,0	0,0	0,0	7,4	21,0	6%
Pre-accessie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14,1	14,1	4%
Gezondheid en welzijn	0,2	0,4	0,0	2,1	0,1	0,2	0,0	1,3	7,9	12,2	4%
Landbouw	0,0	0,1	0,2	1,1	9,0	0,0	0,0	0,6	0,0	11,0	3%
Overig	0,8	4,8	0,0	1,7	4,0	0,1	0,0	1,6	5,5	16,3	5%
Totaal	20,3	78,3	18,0	13,7	72,2	11,6	2,3	32,0	104,1	325,9	100%

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (financieel informatiesysteem Piramide)

4.2.2 Diplomatieke accenten

Bilaterale diplomatie

Vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken ging relatief veel aandacht uit naar de ontwikkelingen in Bosnië-Herzegovina, Servië, Montenegro en Kosovo, de landen met de grootste uitdagingen op het gebied van de stabiliteit in de regio. Het functioneren van het Bosnische staatsbestel onder het Dayton-akkoord werd actief gevolgd. Ook bleef Nederland sterk betrokken bij de ontwikkelingen in en rond Srebrenica, waarvoor ook in de Tweede Kamer veel aandacht was. Verder vroegen de afscheiding van Montenegro en de statuskwestie van Kosovo om politieke aandacht. Servië was van belang vanwege zijn politieke gewicht, centrale ligging, bevolkingsomvang, economisch potentieel en de aanwezigheid van Servische gemeenschappen in de buurlanden. Het land was cruciaal voor de regionale stabiliteit en ontwikkeling. In de evaluatieperiode waren de belangrijkste politieke dossiers voor dit land de status van Kosovo, de afscheiding van Montenegro en de samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal.

Politieke bezoeken

De minister van Buitenlandse Zaken, de staatssecretaris voor Europese Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking bezochten de regio in de evaluatieperiode, de minister van Buitenlandse Zaken zelfs elk jaar. Servië mocht zich daarbij in de meeste aandacht verheugen. De minister-president bezocht Kroatië in 2006. De staatssecretaris van Economische Zaken leidde in 2005 een handelsmissie naar Servië. De minister van Financiën was in Montenegro bij de start van het Montenegrijnse lidmaatschap van de Nederlandse WB/IMF-kiesgroep. De minister van Defensie bezocht de regio verschillende keren om uitgezonden Nederlandse troepen (met name in Bosnië-Herzegovina) te bezoeken. In 2006 had hij ook een ontmoeting met zijn Bosnische collega. Staatsbezoeken aan de regio hebben er niet plaatsgevonden.

Sommige bezoeken hadden een ceremoniële functie, zoals het bijwonen van de officiële inauguratie van de brug in Mostar, of een symbolische waarde. In juli 2005 woonde de minister van Buitenlandse Zaken (Bernard Bot) de tienjarige herdenking van de val van de enclave Srebrenica bij en sprak daarbij met de nabestaanden van de slachtoffers van de genocide. De 'Moeders van Srebrenica' wezen Nederland als hoofdschuldige aan van het Srebrenica-drama en eisten excuses en schadevergoeding.¹¹⁸ Ook de minister voor Ontwikkelingssamenwerking (Agnes van Ardenne) sprak tijdens haar bezoek aan de regio in 2005 met de weduwen van Srebrenica.

| 86 |

Andere bezoeken stonden in het teken van het verkrijgen van inzicht in en het bespreken van de politieke ontwikkelingen, zoals het referendum over onafhankelijkheid in Montenegro, de toekomstige status van Kosovo of de grondwetsherziening in Bosnië-Herzegovina. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking bezocht de regio in 2005 als *follow-up* van de eerste Balkan Investeringsconferentie, welke invulling moest geven aan de economische aspecten van het beleid. Tijdens alle bezoeken van de bewindspersonen van het ministerie van Buitenlandse Zaken werd consequent de boodschap uitgedragen dat Nederland het toetredingsproces van de landen tot de Europese Unie steunde, onder voorwaarde dat aan alle toetredingseisen werd voldaan.

Ambassades

Aan het begin van de evaluatieperiode had Nederland in alle vijf de hoofdsteden een ambassade (Belgrado, Tirana, Sarajevo, Zagreb en Skopje). In Pristina (Kosovo) was een ambassadekantoor gevestigd dat na de Nederlandse erkenning van Kosovo in mei 2008 werd opgewaardeerd tot ambassade. In Montenegro had Nederland ook na de onafhankelijkheid geen diplomatieke vertegenwoordiging; Montenegro bleef onder het mandaatgebied van de ambassade in Belgrado vallen.

¹¹⁸ De minister kenschetste de ontmoeting met de weduwen als 'een van de moeilijkste gesprekken in [z]ijn leven' (geciteerd in: 'Overlevenden Srebrenica: geld en excuus', *Trouw*, 13 juli 2005).

Tabel 4.2 Diplomatieke vertegenwoordiging in de Westelijke Balkan 2004-2008	
Land	Vertegenwoordiging*
Albanië	Ambassade in Tirana (middelgroot)
Bosnië-Herzegovina	Ambassade in Sarajevo (groot)
Kosovo	Ambasadekantoor in Pristina (ressortierend onder ambassade in Belgrado); sinds juni 2008 een ambassade (klein)
Kroatië	Ambassade in Zagreb (middelgroot), drie consulaten ¹¹⁹
Macedonië	Ambassade in Skopje (groot)
Montenegro	Geen vertegenwoordiging; viel onder mandaatgebied Belgrado
Servië	Ambassade in Belgrado (groot)

* Aantal stafmedewerkers <10 = klein, 10-20 = middelgroot, 20+ = groot

Op diverse ambassades waren attachés geplaatst die onder aansturing van het uitzendende ministerie werkten, zoals defensieattachés in Belgrado, Sarajevo (aanvankelijk een adjunct-defensieattaché), Skopje en Zagreb, politieattachés in Tirana en Sarajevo en een landbouwattaché die voor zowel Kroatië als Servië was geaccrediteerd.

| 87 |

Alle Nederlandse ambassades in de regio vervulden het lokale EU-voorzitterschap van 1 januari 2004 tot en met 31 juni 2005.¹²⁰ Dit zorgde tijdens, maar ook na, die periode voor goede ingangen bij de belangrijkste vertegenwoordigers van de internationale gemeenschap (Europese Commissie, OVSE, Verenigde Staten) en de overheid ter plaatse.

Voorts gaf de relatie met de kiesgroep landen Nederland geprivilegieerde toegang tot hun ministeries van Financiën, wat in elk land een belangrijke speler is als het gaat om goed bestuur (*public finance management*).

In Bosnië-Herzegovina maakte de Nederlandse ambassadeur als EU-voorzitter deel uit van de Peace Implementation Council Steering Board (PIC SB)¹²¹ en kreeg daarna toestemming om als waarnemer (met spreekrecht) te blijven deelnemen. De Steering Board vergaderde wekelijks op ambassadeursniveau met de Hoge Vertegenwoordiger en daarnaast drie keer

¹¹⁹ Nederland heeft consulaten in Dubrovnic, Opatija en Split. Deze zijn ondergeschikt aan de ambassade en richten zich op meer specifieke werkzaamheden (handel, consulaire taken e.d.).

¹²⁰ Nederland was van 1 juli tot en met 31 december voorzitter van de Raad van de Europese Unie. In de eerste helft van 2004 nam Nederland het lokale EU-voorzitterschap waar voor Ierland en in de eerste helft van 2005 voor Luxemburg.

¹²¹ De Steering Board was de uitvoerende arm van de Peace Implementation Council. Vaste leden zijn: Canada, Frankrijk, Duitsland, Italië, Japan, Rusland, het Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, het voorzitterschap van de EU, de Europese Commissie en de Organisatie van de Islamitische Conferentie, vertegenwoordigd door Turkije. Waarnemers waren Nederland en Spanje.

per jaar op hoofdstedelijk niveau.¹²² Op deze manier volgde Nederland de politieke ontwikkelingen in Bosnië-Herzegovina op de voet en kon de ambassadeur een bijdrage leveren aan de discussie.

Multilaterale diplomatie

Hoewel Nederland binnen meerdere multilaterale organisaties betrokken was bij beleids- en besluitvorming ten aanzien van de Westelijke Balkanlanden, beperkt deze beschrijving zich tot de Nederlandse rol inzake de toenadering van de Westelijke Balkanlanden tot de Europese Unie en de NAVO.

Toenadering tot de Europese Unie

Tijdens de evaluatieperiode heeft Nederland het *strict but fair*-beleid (zie hoofdstuk 3) consequent uitgedragen en verdedigd in de Raad van de Europese Unie en in de bilaterale betrekkingen met de (potentiële) kandidaat-lidstaten. Nederland zette zich vanaf 2005 in voor een brede en inhoudelijke discussie binnen de Raad over de verdere uitbreiding en slaagde erin om het beginsel van conditionaliteit een centrale plaats te geven in de uitbreidingsstrategie van de Raad (december 2006).

| 88 |

De toetredingsystematiek voor de Westelijke Balkanlanden werd aangescherpt ten opzichte van het toetredingsproces van de Midden- en Oost-Europese (MOE) landen, doordat de verschillende vervolgstappen in het proces nog duidelijker van elkaar gescheiden werden. Nederland legde bij alle formele stappen in dit proces de maximale nadruk op een strenge toets en heeft zich – met succes – ingespannen om het toetsingskader steviger te maken. Dit gebeurde onder andere door landenspecifieke voorwaarden aan een vervolgstap te verbinden. Te noemen zijn het loskoppelen van het verlenen van de status van kandidaat-lidstaat en het (automatisch) openen van toetredingsonderhandelingen¹²³ (Macedonië was het eerste Balkanland dat hiermee werd geconfronteerd) en het feit dat een potentiële kandidaat-lidstaat geen lidmaatschapsaanvraag kon indienen zolang een stabilisatie- en associatieakkoord (SAO) nog niet van kracht was (dit raakte voor het eerst Albanië). Met het laatste wilde Nederland voorkomen dat landen te vroeg een lidmaatschapsaanvraag zouden indienen.¹²⁴ Daarnaast zette Nederland zich ervoor in om zowel voor als tijdens toetredings- onderhandelingen de politieke criteria aan de hand van concrete ijkpunten (*benchmarks*) te (blijven) toetsen. Nederland stelde zich niet tevreden met het doorvoeren van hervormingen in de Westelijke Balkanlanden, maar verlangde ook het opbouwen van een *track record* betreffende de implementatie daarvan.¹²⁵

¹²² Namens Nederland nam directeur DZO of zijn plaatsvervanger hieraan deel.

¹²³ Deze nieuwe systematiek vloeyde in feite voort uit de onderhandelingen over het kandidaat-lidmaatschap van Turkije, die werden afgerond onder het Nederlands EU-voorzitterschap in december 2004. Bij dat besluit werd een strenger onderhandelingskader afgesproken, dat niet alleen voor Turkije gold, maar voor alle toekomstige kandidaat-lidstaten (zie IOB, *Primus inter pares; Een evaluatie van het Nederlands EU-voorzitterschap 2004*, IOB Evaluatie nr. 314, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2008, p. 152).

¹²⁴ Berichtverkeer: Directie Integratie Europa, DIE-955/2005, 9 december 2005.

¹²⁵ Directie Integratie Europa, *De EU-uitbreidingsstrategie en de Westelijke Balkan*, p. 6 (bijlage bij: Berichtenverkeer, Directie Integratie Europa, DIE-412/06, 14 maart 2006).

Voor de Westelijke Balkanlanden betekende de aangepaste systematiek formeel geen nieuwe of zwaardere eisen, maar het betekende wel een toename van het aantal te nemen stappen op weg naar toetreding, die in het Nederlandse beleidsdebat ook wel 'sloten' (in de betekenis van grendels) zijn gaan heten. Nederland probeerde ook nieuwe sloten in te bouwen. Zo was Nederland van mening dat het een vetorecht had bij het besluit om de Commissie uit te nodigen tot een *avis* inzake de lidmaatschapsaanvragen van Servië en Macedonië. De meeste andere lidstaten en de juridische dienst van de Commissie beschouwden het verzoek om een *avis* als een technisch besluit dat bij gewone meerderheid kan worden genomen.¹²⁶ De Nederlandse opstelling was opmerkelijk aangezien het besluit op geen enkele wijze in verband kan worden gebracht met toetredingseisen. Eerder verzette Nederland zich al tegen parafering door de Commissie van de stabilisatie- en associatieovereenkomst met Servië. Dit is doorgaans een technische formaliteit, maar nu kende Nederland hieraan een politieke betekenis toe, omdat Nederland (en nog een andere lidstaat) tegen afsluiting was.¹²⁷

Zoals beschreven in paragraaf 3.4 was de voorwaarde van volledige samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal een belangrijk onderdeel voor Nederland. De vraag of er sprake was van volledige samenwerking baseerde Nederland, evenals de Commissie en de meeste andere lidstaten, op de rapportages van de hoofdaanklager van het Joegoslavië-tribunaal.¹²⁸ In zijn algemeenheid hield de vereiste van samenwerking in: de opsporing en arrestatie van verdachten van oorlogsmisdaden, het verlenen van medewerking aan het strafrechtelijke onderzoek en het bestrijden van de criminele netwerken die de verdachten ondersteunen. Wat volledige samenwerking op een bepaald moment precies inhield, werd echter per land en per politieke situatie bepaald. Volledige samenwerking veronderstelde daarbij niet altijd de daadwerkelijke uitlevering van verdachten. Was volledige samenwerking voor Kroatië een vereiste voor het starten van toetredingsonderhandelingen, voor Servië was het al vereist om de stabilisatie- en associatieovereenkomst (SAO) te kunnen afsluiten. Nederland eiste zelfs nog eerder in het proces volledige samenwerking van Servië. In oktober 2005 stemde Nederland in met de start van de onderhandelingen met Servië over een SAO, hoewel er op dat moment nog geen sprake was van volledige samenwerking. Toen de onderhandelingen begin mei 2006 werden stopgezet, omdat de samenwerking met het tribunaal achteruit was gegaan, stelde Nederland 'volledige samenwerking' als voorwaarde voor het hervatten van de onderhandelingen. Uiteindelijk stemde Nederland in juni 2006 in met een hervatting van de onderhandelingen, omdat er sprake was van 'verbeterde samenwerking'.

Hoewel Nederland zeker niet als enige streng toezag op de ICTY-conditionaliteit, onderscheidde Nederland zich qua activisme en striktheid van de andere lidstaten en schroomde niet om een eenlingstandpunt in te nemen (hoewel Nederland in de meeste gevallen expliciet, dan wel impliciet door een aantal lidstaten werd gesteund). Wel toonde

¹²⁶ Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief minister en staatssecretaris met overzicht en een appreciatie van de recente ontwikkelingen op het gebied van EU-uitbreiding*, Tweede Kamer, 23 987, nr. 96, Den Haag, 6 juli 2009, p. 5.

¹²⁷ Berichtenverkeer: Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie, BRE/071106/coweb/jk1, 6 november 2007.

¹²⁸ De hoofdaanklager verzorgde geregeld briefings in de Raad.

Nederland zich op momenten bewust van de politieke factoren die in de afweging moesten worden betrokken, maar ook hierbij bleef Nederland hameren op de voorwaarden. Zo stemde Nederland in 2005 in met de start van SAO-onderhandelingen met Servië om het land te belonen voor hervormingen, maar liet daarbij in het onderhandelingsmandaat opnemen dat volledige samenwerking vereist was voor het afronden van de onderhandelingen en dat de onderhandelingen konden worden stopgezet indien de samenwerking onvoldoende was. Dit stopzetten gebeurde inderdaad, in mei 2006. Nederland stelde zich toen in de ogen van veel collega-lidstaten star op. Terwijl de meeste andere lidstaten van mening waren dat tegen de achtergrond van het verlies van Montenegro en Kosovo een positief signaal nodig was om de pro-Europese krachten in Servië te steunen, hield Nederland vast aan de eis van 'volledige samenwerking' voor de herstart van onderhandelingen (zie ook hierboven).

Toen een aantal lidstaten er op aandrong om in de aanloop naar de presidentsverkiezingen in Servië van januari en februari 2008 de SAO te ondertekenen als steun in de rug voor de pro-Europese presidentskandidaat Tadic, verzette Nederland zich hiertegen en kwam Nederland geïsoleerd te staan.¹²⁹ Toen in het kader van nieuwe Servische parlementaire verkiezingen in mei 2008 sommige lidstaten van mening waren dat de SAO alsnog ondertekend diende te worden als steun in de rug van hervormingsgezinde politieke partijen, meende ook Nederland dat er een positief signaal afgegeven moest worden. In april 2008, nog vóór de verkiezingen, ondertekende Nederland alsnog de SAO. Hier werden wel strikte voorwaarden aan verbonden, namelijk dat zowel de inwerkingtreding van de interim-SAO alsook de ratificatie van de SAO pas aan de orde waren, als er sprake was van volledige samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal. Nog niet eerder in het toenaderingsproces was sprake van een dergelijk strikte uitleg van de criteria geweest. Normaliter wordt een interim-SAO bij ondertekening van de SAO automatisch van kracht.

Dat Nederland niet geneigd was tot enige toegeeflijkheid werd vooral duidelijk na de arrestatie en uitlevering van Radovan Karadžić aan het Joegoslavië-tribunaal door Belgrado in juli 2008. De overgrote meerderheid van de lidstaten wilde de interim-SAO hierop meteen in werking laten treden. Door de arrestatie zou Servië juist haar vastberadenheid hebben getoond en de bereidheid om volledig samen te werken.¹³⁰ Nederland en een andere lidstaat hielden vast aan de blokkade, waardoor de interim-SAO niet van kracht werd.

Toenadering tot de NAVO

Nederland stelde zich ook in het toenaderingsproces tot de NAVO strikt op ten aanzien van de criteria. Vooral in het begin van de evaluatieperiode vreesde Nederland dat de militaire bijdrage van nieuwe leden beperkt zou zijn (wel *willing* maar niet *able*). Deze vrees bleek uiteindelijk ongegrond.¹³¹ Ten aanzien van de afzonderlijke landen zette Nederland zich in voor een individuele beoordeling gebaseerd op *performance*. Net als in EU-verband legde Nederland bij alle formele stappen de maximale nadruk op een strenge toets en sprak zich

¹²⁹ Berichtenverkeer: Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie, BRE/080117/coreper, 17 januari 2008.

¹³⁰ Berichtenverkeer, buitengewoon Coreper2, 120808/Anticit.

¹³¹ Memorandum 3708/M1, 12 september 2007, p. 4.

uit tegen automatismen in het toenaderingsproces. Daarnaast benadrukte Nederland dat landen hun inspanningen moesten voortzetten als ze lid waren geworden.¹³²

Hoewel deze aanpak voor alle landen gold, lag dit bij Servië genuanceerder. Aangezien Servië, anders dan de andere Balkanlanden, niet streefde naar NAVO-lidmaatschap, nam dit land minder initiatief om te komen tot verdere toenadering. In het geval van Servië was Nederland dan ook van mening dat in een vraaggestuurd proces het initiatief van het land zelf moest uitgaan.¹³³ Nederland stelde zich in dit verband op het standpunt dat de NAVO niet verder moest gaan dan waar landen om hadden verzocht. Op basis daarvan zou Servië geen vooruitgang in het toenaderingsproces in het vooruitzicht gesteld moeten worden.¹³⁴

Daarnaast speelde ook in het geval van de NAVO, en met name voor Servië, de eis van samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal een rol. Dit leidde ertoe dat Nederland op de top van Riga (november 2006) geen voorstander was van het verlenen van de PvV-status aan Servië, maar uiteindelijk ervoor koos om de besloten consensus niet te blokkeren.¹³⁵ Met betrekking tot de toenadering van Servië bevond Nederland zich met haar standpunt in de minderheid. Andere lidstaten wezen in dit verband op de vorderingen die Servië maakte (uitlevering Karadžić; de relatie met Kosovo) en het belang van een positief gebaar naar de pro-Europese krachten in het land. Nederland was zich echter ook in NAVO-verband bewust van het belang van een 'quid pro quo'-benadering: in het geval van positieve ontwikkelingen dient de NAVO een gebaar te maken'.¹³⁶

Dat politieke overwegingen in NAVO-verband doorslaggevend kunnen zijn, bleek ook uit de Nederlandse houding tijdens de top in Boekarest (april 2008), waar Albanië en Kroatië een uitnodiging voor lidmaatschap ontvingen. De toetreding van deze landen was in de Nederlandse optiek niet onomstreden. Nederland had voornamelijk bezwaar betreffende Albanië, omdat dit land achterbleef in o.a. de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. Een andere kwestie die tijdens de top speelde, was het toekennen van de MAP-status aan Georgië en Oekraïne, waar Nederland grote bedenkingen bij had. Vooral de Verenigde Staten waren hier voorstander van. Nederland moest een afweging maken tussen lidmaatschap van Albanië en Kroatië en het verlenen van de MAP-status aan Georgië.¹³⁷ Albanië en Kroatië kregen het lidmaatschap aangeboden en het verzoek van Montenegro en

¹³² Minister van Buitenlandse Zaken, *Brief over agenda van en Nederlandse inzet voor NAVO-top van 2 t/m 4 april 2008 in Boekarest*, Tweede Kamer, 28 676, nr. 51, Den Haag, 21 maart 2008, p. 10.

¹³³ Anders dan in het toenaderingsproces tot de Europese Unie is in het kader van NAVO-toenadering sprake van een vraaggestuurd proces. Deelname aan het MAP geschiedt vooral op eigen initiatief van de betreffende landen, waarbij toestemming van de NAVO verplicht is. Ook de invulling van de verschillende toetredingsprogramma's geschiedt op basis van de inzet van de landen. Minister van Buitenlandse Zaken, *Brief over agenda en Nederlandse inzet bij de informele bijeenkomst van de NAVO Raad op 6 maart 2008 te Brussel*, Tweede Kamer, 28 676, nr. 49, Den Haag, 4 maart 2008, p. 4.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 4.

¹³⁵ Minister van Buitenlandse Zaken, *Brief over de resultaten van de NAVO-top op 28 en 29 november 2006 in Riga*, Tweede Kamer, 28 676, nr. 32, Den Haag, 14 december 2006, p. 3.

¹³⁶ Minister van Buitenlandse Zaken, *Brief over NAVO-top in Istanboel*, Tweede Kamer, 28 676, nr. 13, Den Haag, 16 juli 2004, p. 5.

¹³⁷ Uiteindelijk werd Georgië geen MAP-land en werd als compromis een aparte NAVO-Georgië-commissie ingesteld. Een vorm die ook voor Oekraïne al bestond.

Bosnië-Herzegovina een *Intensified Dialogue* met de NAVO te beginnen werd gehonoreerd. Macedonië ontving een conditionele uitnodiging en kon toetreden op het moment dat er een oplossing werd gevonden voor de naamskwestie. Ook werd besloten dat aan Servië, indien het erom zou vragen, een *Intensified Dialogue* kon worden verleend. Op instigatie van Nederland zou een koppeling bestaan met samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal.

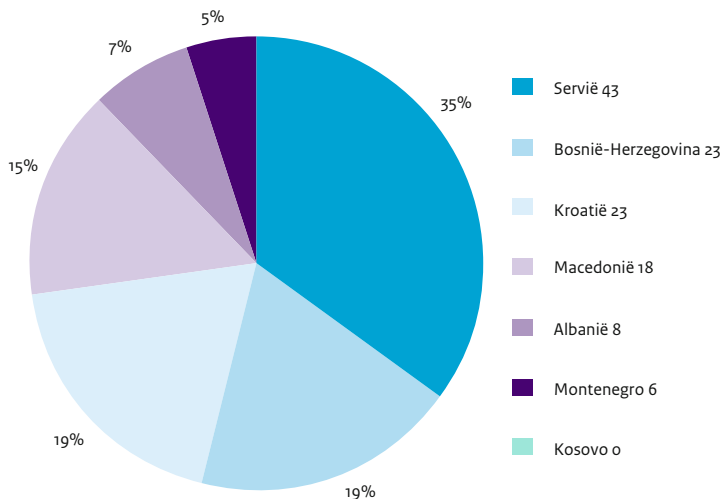
4.2.3 Economische accenten

Op economisch gebied lag de Nederlandse nadruk op het bevorderen van het investeringsklimaat en ondernemerschap, het langs diplomatieke weg ijveren voor betere en versimpelde wet- en regelgeving en het stimuleren van de handelsbetrekkingen tussen bedrijven in de regio en het Nederlandse bedrijfsleven. Het bevorderen van het investeringsklimaat en het ondernemerschap werd gestimuleerd door projecten op het terrein van private sectorontwikkeling middels verschillende ontwikkelingsprogramma's.

In alle landen van de regio, met uitzondering van Albanië, zijn er ontwikkelingsprojecten op het terrein van private sectorontwikkeling uitgevoerd (zie ook paragraaf 5.4). Verder zijn er uit het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM) 122 projecten ondersteund. Het betrof zogenaamde 'risicovolle proefinvesteringen' door Nederlandse bedrijven die een samenwerking met een partner in de regio aangingen. Met deze projecten was een bedrag van bijna EUR 69 miljoen gemoeid (gemiddeld EUR 565.000 per project).¹³⁸

| 92 |

Figuur 4.2 PSOM-projecten 2004-2008



Bron: AgentschapNL

Het Centrum voor Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden (CBI, onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken) was tijdens de evaluatieperiode in diverse Westelijke Balkanlanden actief in het geven van voorlichting over hun exportmogelijkheden naar de Europese Unie.

¹³⁸ Op basis van database aangeleverd door AgentschapNL.

Het ministerie van Economische Zaken (EZ) had voor de Balkan geen specifiek beleid, anders dan de generieke doelstelling om de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven te behartigen en de handel met Nederland op gang te brengen. Daarom richtte het ministerie zich bij uitstek op landen waar de meeste kansen lagen voor het Nederlandse bedrijfsleven. Dit maakte Kroatië en Servië prioriteitslanden voor EZ. In 2005 vond een Nederlandse handelsmissie naar Servië plaats, geleid door de staatssecretaris van Economische Zaken. Ook voor het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) waren Kroatië en Servië prioriteitslanden.

De ministeries van Economische Zaken, Buitenlandse Zaken en AgentschapNL organiseerden gezamenlijk drie Balkan Investeringsconferenties. De eerste vond plaats op initiatief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Onder de titel *Doing Business in the Western Balkans* (Rotterdam, 25 oktober 2004) werd getracht het Nederlandse bedrijfsleven opmerkzaam te maken op de kansen die de regio bood op het gebied van economische samenwerking. De tweede investeringsconferentie vond plaats in Den Haag (2005) en de derde in Sarajevo (2006). De conferenties waren bedoeld om de handel tussen Nederland en de Westelijke Balkan te bevorderen. Alle drie werden zij georganiseerd door de EZ/BZ-Taakgroep Balkan en uitgevoerd door AgentschapNL.

Vrijwel alle ambassades hebben diensten verleend aan het ministerie van Economische Zaken en het Nederlandse bedrijfsleven op het terrein van handels- en investeringsbevordering, onder andere middels informatieverstrekking en bedrijfsbezoeken.

4.2.4 Militaire en politie-inzet

In het kader van het geïntegreerde beleid leverde Nederland een personele bijdrage aan vrijwel alle militaire en politiemissies die in de periode 2004-2008 in de Westelijke Balkan operationeel waren. De enige uitzondering was het EU Police Advisory Team (EUPAT) in Macedonië.¹³⁹ De belangrijkste missies vonden plaats in Bosnië-Herzegovina, Kosovo en Macedonië. Het betrof bijna uitsluitend EU-missies, met KFOR (Kosovo) als enige NAVO-missie. Over het algemeen was de Nederlandse bijdrage aan de missies kleinschalig, met uitzondering van die aan EUFOR Althea in Bosnië-Herzegovina. Het overgrote deel van de Nederlandse militairen was dan ook in dat land gestationeerd. Nederland wilde met de missies een bijdrage leveren aan de stabiliteit en veiligheid en ontwikkeling van de regio. Tegelijk hoopte Nederland door deelname een goede informatiepositie te behouden en invloed uit te oefenen op de internationale besluitvorming.¹⁴⁰

¹³⁹ Dit was de opvolgermissie van EUPOL PROXIMA.

¹⁴⁰ Voor nadere informatie inzake de doelstellingen van de verschillende missies, zie: (EULEX) Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie, *Inzet Nederlandse politie en Koninklijke Marechaussee bij internationale civiele politieoperaties*, Tweede Kamer, 27 476, nr. 8, Den Haag, 20 maart 2008; (EUFOR Althea) Minister van Defensie, *Periodieke evaluatie EUFOR 2006*, bijlage bij Kamerstuk Tweede Kamer, 29 521 nr. 40, Den Haag, 25 juni 2007; (EUPM) Ibidem; (EUPM Proxima) Nederlands Instituut voor Militaire Historie, *Politiemissie Proxima*.

EUFOR Althea, Bosnië-Herzegovina (december 2004 – heden)

EUFOR Althea was de opvolger van SFOR en had als taak toezicht te houden op het staakt-het-vuren en de ontwapening van de voormalige Bosnische strijdende partijen. Ook was het verantwoordelijk voor een veilige omgeving waarin de internationale gemeenschap haar werk kon doen. Met ongeveer 6000 man in 2004 was EUFOR Althea de grootste missie in het kader van het Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB). In 2007 werd de omvang van de missie teruggebracht tot 2500 man. In september 2004 bedroeg het aantal Nederlandse militairen in Bosnië-Herzegovina 452.¹⁴¹ In 2006 werd het Nederlandse contingent in EUFOR teruggebracht tot circa 280 en in 2007 vond een verdere afbouw plaats naar ongeveer 85 man. Vanaf 2007 werd hiermee de Nederlandse bijdrage aan deze missie, net als aan alle andere missies in de regio, beschouwd als kleinschalig.¹⁴²

Sinds de start van EUFOR Althea in december 2004 stelde het ministerie van Defensie militairen beschikbaar voor de verschillende operationele eenheden in Bosnië-Herzegovina. EUFOR telde drie *Multinational Taskforces* (MNTF), die elk beschikten over een infanteriebataljon, een *Liaison and Observation Team*-organisatie (LOT) en een *Integrated Police Unit* (IPU). De LOT-organisatie in het Nederlandse inzetgebied telde vier sectorhoofdkwartieren.¹⁴³ De tien bij de IPU geplaatste marechaussees – de IPU leverde steun op het gebied van de openbare ordehandhaving – werden voor rechetaken en het analyseren van inlichtingen ingezet. Om betere samenwerking in Europees verband te bewerkstelligen en hierdoor effectiever te kunnen optreden in crisissituaties, werd op initiatief van Nederland en vier andere lidstaten de *European Gendarmerie Force* (EGF) opgezet. Nederland leverde verder aan de *Multi National Task Force North-West* (MNTF NW) zowel de plaatsvervangend commandant van de taakgroep als het hoofd van de LOT-organisatie. Ook leverde Nederland personeel voor de verschillende LOT-sectorhoofdkwartieren.¹⁴⁴ Verder was er een Nederlandse contingentscommandant met een kleine staf, waaronder een detachement van de Koninklijke Marechaussee, actief. Deze kon de Chef Defensiestaf van informatie voorzien over het verloop van de operatie.¹⁴⁵

In 2007 werd de MNTF NW opgeheven en bestond de Nederlandse militaire bijdrage aan EUFOR hoofdzakelijk uit 38 militairen bij de LOTs, en 14 politiemensen bij de IPU,

¹⁴¹ 'Overzicht uitgezonden Nederlandse militairen per 20 september 2004', bijlage bij: Minister van Buitenlandse Zaken, minister van Defensie, en minister voor Ontwikkelingssamenwerking *Nederlandse deelname aan vredesmissies; brief over deelname aan militaire operatie ALTHEA*, 1 oktober 2004, Tweede Kamer 29 521, nr. 8, Den Haag, 1 oktober 2004.

¹⁴² Ministerie van Defensie, *Tussentijdse evaluatie van de kleinschalige Nederlandse militaire bijdrage aan missies en SSR inzet in 2007*, Bijlage bij Kamerstuk 29 521 nr. 71, 27 mei 2008, p. 3.

¹⁴³ Nederland stelde een infanteriecompagnie beschikbaar (154 militairen, waaronder een Bulgaars infanteriepeleton van 34 militairen), 62 van de 160 militairen van de LOT-organisatie, een ondersteuningscompagnie (178 personen, inclusief een Roemeens transportpeleton van 26 militairen), een geneeskundig detachement (7 militairen) en een *Netherlands Intelligence Cell* (7 militairen). Daarnaast plaatste Nederland tien marechaussees bij de IPU. Verder werd personeel ter beschikking gesteld aan het hoofdkwartier van EUFOR (23) en het hoofdkwartier van de *Multi National Task Force North-West* (MNTF NW), 39.

¹⁴⁴ Elke *Multinational Taskforce* beschikt voer een *Liaison en Observation Team*-organisatie (LOT).

¹⁴⁵ Voor meer informatie zie: Nederlands Instituut voor Militaire Historie, *European Union Force Bosnia Herzegovina* (EUFOR BiH).

15 staffunctionarissen bij het hoofdkwartier van EUFOR, drie aan de NAVO en twee functionarissen van de Koninklijke Marechaussee aan het *International Military Police Platoon*. In het kader van LOT werkten Nederlandse militairen mee aan het vergaren van informatie over de sociale, politieke en economische ontwikkelingen in het inzetgebied en over de veiligheidssituatie. Een additionele taak was het opereren als verbinding tussen EUFOR en de internationale organisaties in het land. De werkzaamheden binnen IPU bestonden onveranderd uit recherchetaken en het analyseren van inlichtingen, nu in het gehele operatiegebied van EUFOR.¹⁴⁶

EULEX, Kosovo (april 2008 – heden)

De European Union Rule of Law Mission (EULEX) in Kosovo had als doel het bestuur, de politie, justitie en douane van Kosovo te ondersteunen. EULEX Kosovo bereikte in april 2009 met een omvang van 1713 internationale en 880 lokale functionarissen de status van *full operational capability*. De toegezegde Nederlandse bijdrage bedroeg 40-60 personen waarvan ca. 20 van de Koninklijke Marechaussee. Daarvan waren er in 2009 30 ontplooid, waarvan 15 Marechaussees.¹⁴⁷

EUPM, Bosnië-Herzegovina (januari 2003 – heden)

De European Police Mission in Bosnië-Herzegovina was de eerste politiemissie van de EU waaraan zowel civiele als militaire politiefunctionarissen deelnamen. Het doel was de opbouw van duurzame politiestructuren en een bijdrage aan de bestrijding van ondersteuningsnetwerken voor ICTY-voortvluchtigen. Vanaf januari 2006 bestond de missie uit ongeveer 390 personen, waarvan tien uit Nederland: vier militairen van de Koninklijke Marechaussee en zes civiele politieagenten.¹⁴⁸ Binnen EUPM (Bosnië-Herzegovina) verzorgden de civiele en militaire politiefunctionarissen opleidingen voor en gaven ondersteuning aan het lokale midden en hogere politiekader.¹⁴⁹

EUPM Proxima, Macedonië (december 2003 – december 2005)

Het doel van de missie was het hervormen van het Macedonische politieapparaat en het creëren van vertrouwen van het volk in dit nieuwe politieapparaat. Ook werd een grenspolitie opgezet en werd de georganiseerde criminaliteit in de regio bestreden. EUPOL Proxima in Macedonië omvatte sinds eind 2004 120 man. Nederland stelde vanaf januari 2004 zes marechaussees en zes civiele politiefunctionarissen ter beschikking.¹⁵⁰ De Nederlandse functionarissen zijn ingezet om het midden en hogere politiekader op te leiden, te begeleiden en te monitoren.¹⁵¹

¹⁴⁶ Ministerie van Defensie, *Tussentijdse evaluatie van de kleinschalige Nederlandse militaire bijdrage aan missies en SSR inzet in 2007*, Bijlage bij Kamerstuk 29521, nr. 71, 27 mei 2008, p. 5.

¹⁴⁷ Ministerie van Defensie, *Tussentijdse evaluatie van de kleinschalige Nederlandse Defensiebijdragen aan missies en SSR inzet in 2008*, Ministerie van Defensie, 27 mei 2009, p. 9.

¹⁴⁸ Van juli 2004 tot en met december 2005 was de Nederlandse brigade-generaal J.H. Groeneveld commandant van de EUPM.

¹⁴⁹ Nederlands Instituut voor Militaire Historie, *European Union Police Mission I en II (EUPM)*, p. 1-2.

¹⁵⁰ Nederlands Instituut voor Militaire Historie, *politiemissie Proxima*, p. 1. De missie werd in gewijzigde vorm en zonder Nederlandse bijdrage voorgezet als *European Union Police Advisory Team (EUPAT)*.

¹⁵¹ Ministerie van Defensie, *Periodieke evaluatie van de Nederlandse militaire bijdrage aan kleinschalige missies in 2005*, Tweede Kamer, bijlage bij Kamerstuk 29 521 nr. 25, Den Haag, 23 mei 2006, p. 6.

Kosovo Force (KFOR), Kosovo (juni 1999 – heden)

KFOR had anno 2007 tot doel het creëren en in stand houden van een veilige en stabiele omgeving, inclusief openbare orde, het ondersteunen van de UN Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) en, wanneer noodzakelijk, het afdwingen van het naleven van de afspraken die hebben geleid tot het eind van het conflict.¹⁵² De Nederlandse bijdrage aan KFOR bestond in 2004 uit maar één militair, werkzaam als hoofd militaire politie in Pristina. In oktober 2005 werden vier militairen toegevoegd aan het hoofdkwartier van KFOR in Pristina. Daarnaast stelde het ministerie van Defensie in de periode 1 februari tot 1 juli 2007 een chirurgisch team van zeven personen aan KFOR beschikbaar.¹⁵³ Twee Nederlandse, aan het hoofdkwartier van KFOR verbonden staffunctionarissen hielden zich bezig met de opbouw van de *Kosovo Security Force (KSF)*.¹⁵⁴ De Nederlandse overheid was zich ervan bewust dat de omvang van de bijdrage geen wezenlijke invloed had op KFOR. Toch wilde Nederland hiermee, als onderdeel van de totale inzet in de regio, betrokkenheid tonen aan de missie en aan de Westelijke Balkan als geheel. Een andere reden was het feit dat deelname inzicht zou geven in de besluitvorming over toekomstige bijdragen aan militaire operaties in de Balkan.¹⁵⁵

EUMM, Westelijke Balkan (december 2000 – december 2007)

De European Union Monitoring Mission (EUMM) was in alle landen van de regio actief en had als belangrijkste doel om via het verzamelen en analyseren van informatie – overeenkomstig richtsnoeren van de secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger en de Raad – bij te dragen aan het uitstippelen van het beleid van de Europese Unie met betrekking tot de Westelijke Balkan. In 2004 eindigde de missie in Kroatië, in 2006 in Albanië en in alle andere landen in 2007. In 2007 vond er een ingrijpende reorganisatie plaats, waardoor er in 2007 nog maar drie Nederlanders in het kader van de missie actief waren.¹⁵⁶

| 96 |

4.3 Geïntegreerd beleid in de praktijk

4.3.1 Interpretatie van geïntegreerd beleid

Het concept geïntegreerd beleid was geformuleerd als de gecombineerde, gebundelde of samenhangende inzet van politieke, ontwikkelingssamenwerkings-, economische en militaire instrumenten. Hoe dit in de praktijk moest worden gebracht was niet omschreven.

¹⁵² In Kosovo zag KFOR in beginsel toe op het terugtrekken van Servische politie- en legereenheden en het creëren van een veilige omgeving waarin de Kosovaarse vluchtelingen konden terugkeren en waarin een tijdelijk VN-bestuur kon worden geïnstalleerd. Ministerie van Defensie, *Tussentijdse evaluatie van de Nederlandse militaire bijdrage aan kleinschalige missies in 2006*, Tweede Kamer, bijlage bij Kamerstuk 29 521 nr. 40, Den Haag, 25 juni 2007 p. 6.

¹⁵³ Nederlands Instituut voor Militaire Historie, *Kosovo Force 2005 – heden (KFOR)*, p. 1-2.

¹⁵⁴ Na de inwerkingtreding van de Kosovaarse grondwet op 15 juni 2008 is de taak van KFOR uitgebreid met het ondersteunen van de opbouw van een Kosovaarse veiligheidsstructuur, waaronder de opheffing van het Kosovo Protection Corps onder gelijktijdige opbouw van de Kosovo Security Force (KSF).

¹⁵⁵ Ministerie van Defensie, *Tussentijdse evaluatie van de kleinschalige Nederlandse Defensiebijdragen aan missies en SSR inzet in 2008*, Ministerie van Defensie, 27 mei 2009, p. 8.

¹⁵⁶ Nederlands Instituut voor Militaire Historie, *ECMM – EUMM*, p. 5.

Er werd slechts gesteld dat dit om (nationale) afstemming vroeg tussen de betrokken BZ-directies, met de ambassades en met vakdepartementen, alsook om internationale afstemming. Met welk doel, op welke manier en op welk moment in het beleidsproces afstemming diende plaats te vinden bleef onduidelijk.

Het hoeft dan ook niet te verbazen dat binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken uiteenlopend werd gedacht over de betekenis en relevantie van geïntegreerd beleid.¹⁵⁷ Zo verschilden de meningen over de vraag of geïntegreerd beleid een doel of een middel was en of het überhaupt nodig of nuttig was. Ook waren de meningen verdeeld over de manier waarop geïntegreerd beleid in de praktijk vorm moest krijgen, variërend van het afstemmen tijdens de beleidsvorming en daarmee het creëren van een holistische aanpak of het voorkomen van tegenstrijdigheden, tot vergaande synergie in de beleidsuitvoering. Sommige medewerkers stelden dat het meer een denkwijze of 'mind-set' was.

4.3.2 Nationale coördinatie

De verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de beleidsuitvoering lag bij de afdeling Westelijke Balkan van de directie Zuidoost en Oost-Europa (DZO/WB), maar deze afdeling, noch enig ander organisatieonderdeel, had een beslissende bevoegdheid. Iedere betrokken directie, ambassade of ander ministerie had zijn eigen verantwoordelijkheden en een grote mate van autonomie in de beleidsuitvoering. De werkwijze kan getypeerd worden als – zoals de AIV dat noemt – 'we komen er samen uit'.¹⁵⁸ Doordat het beleid geen ambitie bevatte om naast simultane inzet van instrumenten, concrete synergie te bewerkstelligen ontbrak een grondslag voor actieve coördinatie en regievoering gericht op synergie.

| 97 |

Coördinatie binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken

De afdeling Westelijke Balkan van de directie Zuidoost- en Oost-Europa (DZO/WB) was onder meer verantwoordelijk voor de bilaterale relaties met de Balkanlanden, de afstemming met de ambassades in de regio (met betrekking tot zowel politieke inzet als ontwikkelings-samenwerking) en was van 2004 tot medio 2007 budgethouder en beheerder van het regionale Balkanprogramma.¹⁵⁹ Tevens was DZO verantwoordelijk voor het Matra-programma. Naast DZO/WB waren er verschillende directies met een relevante materie-inhoudelijke verantwoordelijkheid en vaak ook een eigen assistentieprogramma. Te noemen zijn de directie Veiligheidsbeleid (DVB), verantwoordelijk voor missies, NAVO-toetreding en budgethouder van het Stabiliteitsfonds; de directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV), later directie Mensenrechten, Goed Bestuur en Humanitaire Hulp (DMH), budgethouder voor het mensenrechtenfonds, de directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE), verantwoordelijk voor het beleid met betrekking tot private sectorontwikkeling en de

¹⁵⁷ Dit blijkt uit een notitie van de Eenheid strategische beleidsplanning (SPL), *Al doende leren, al doende doen; Geïntegreerd buitenlands beleid en geïntegreerd werken*, BZ-net, 2005 en uit interviews met BZ-ambtenaren die in het kader van deze evaluatie zijn afgenomen.

¹⁵⁸ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten: de noodzaak van een samenhangende aanpak*, AIV-advies no. 64, Den Haag, maart 2009, p. 118.

¹⁵⁹ Op het moment dat Kroatië kandidaat-lidmaatschap van de Europese Unie verkreeg (2006), ging het dossierhouderschap voor dit land (evenals het budgethouderschap voor één project) over naar de directie West- en Midden-Europa (DWM).

directie Milieu en Water (DMW), later directie Milieu, Water, Klimaat en Energie (DME), verantwoordelijk voor het thema milieu. Verder was de directie Integratie Europa, afdeling Extern (DIE/EX) dossierhouder voor het Nederlandse EU-uitbreidingsbeleid en vertegenwoordigde Nederland in het beheerscomité van het CARDS-programma (later IPA). Het beleid besloeg daarmee alle directoraten-generaal van het ministerie.¹⁶⁰

In de periode 1999-2002 bestond er binnen de directie Europa (DEU) van het ministerie een Taakgroep Zuidoost-Europa, die een ruim ontwikkelingsbudget beheerde en was samengesteld uit medewerkers met een achtergrond in de ontwikkelingssamenwerking of diplomatie. Volgens betrokkenen werd binnen die Task Force 'geïntegreerd' gewerkt. In het voorjaar van 2002, bij de opsplitsing van DEU in de directie West- en Midden Europa (DWM) en de directie Zuidoost en Oost-Europa (DZO), ging de Task Force op in de afdeling Westelijke Balkan binnen DZO (DZO/WB).

Binnen de afdeling Westelijke Balkan (DZO/WB) werden ontwikkelingssamenwerking en diplomatie weer van elkaar gescheiden, door onder het afdelingshoofd een politiek coördinator en een OS-coördinator te plaatsen. De politiek coördinator hield zich o.a. bezig met NAVO- en EU-toetredingszaken, het voorbereiden van politieke bezoeken, artikel 100-brieven, opsporingsdossiers en ICTY-gerelateerde kwesties. Ook verving hij wanneer nodig het afdelingshoofd in de DGPZ-staf. De OS-coördinator nam deel aan de DGIS-staf en hield zich met alle OS-gerelateerde zaken bezig, waaronder van 2004 tot en met 2007 met het beheer van het regionale Balkanprogramma, inclusief de afstemming met internationale donoren. Er was afstemming tussen de OS en de politiek coördinator binnen het afdelingsoverleg en verder was er dagelijks contact. De afdeling Westelijke Balkan was niet vertegenwoordigd in de DGES-staf. Wel had de politiek coördinator functioneel contact met de afdeling Extern van de directie Integratie Europa (DIE/EX), bijvoorbeeld voor het afstemmen van de kabinetsappreciaties van de Commissievoortgangsrapportages.

| 98 |

Coördinatie tussen Buitenlandse Zaken en de ambassades

De ambassades op de Westelijke Balkan speelden een belangrijke rol in de beleidsuitvoering. Drie ambassades beheerden een gedelegeerd bilateraal ontwikkelingsprogramma en hadden – binnen de kaders van hun jaarplannen en, vanaf 2005, ook meerjarig strategische plannen (MJSPs) – een aanzienlijk mate van vrijheid in de besteding daarvan. Belgrado was een sleutelpost, door zijn omvang, het regionale en politieke belang van Servië en vanaf medio 2007 vanwege het budgethouderschap van het regionale Balkanprogramma en het regionale milieuprogramma.

Het regionale OS-beleid voor de Westelijke Balkan werd gedurende de eerste jaren van de evaluatieperiode aangestuurd vanuit DZO. Dit gebeurde vooral via de jaarlijkse regionale

¹⁶⁰ DVB ressorteerde organisatorisch onder het directoraat-generaal Politieke Zaken (DGPZ), DIE onder het directoraat-generaal Europese Samenwerking (DGES), DDE en DMW onder het directoraat-generaal Internationale Samenwerking (DGIS) en DZO onder het directoraat-generaal Regionale en Consulaire Zaken (DGRC).

HOSsen-bijeenkomsten.¹⁶¹ Voor de coördinatie tussen Den Haag en de ambassades was DZO/WB het (eerste) aanspreekpunt. De coördinatie verliep structureel middels de jaarplannen en -verslagen en de meerjarig strategische plannen (MJSPs), waarmee de ambassades verantwoording aflegden over hun activiteiten, hun bedrijfsvoering en de projecten waarvan zij budgethouder waren.¹⁶² Ook vonden er jaarlijks regionale ambassadeursconferenties plaats en werden ambassadeurs vanuit Den Haag aangestuurd via startgesprekken en beoordelingen. Daarbuiten vond er afstemming plaats bij bezoeken van bewindslieden of hoge ambtenaren aan of uit de regio. Deze werden inhoudelijk en organisatorisch voorbereid door DZO/WB, in samenwerking met de ambassades. Hoewel de inzet van regionale middelen in de beginperiode werd aangestuurd vanuit DZO, was de inzet van bilaterale middelen gedelegeerd aan de posten. De posten bepaalden in sterke mate hun eigen prioriteiten en plannen. De afstand tussen beleidsvorming en -uitvoering via de ambassades was daardoor groot. Er vond veel besluitvorming plaats op de posten zelf.

Interdepartementale coördinatie

De coördinatie tussen beleidsmedewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken en van andere ministeries in Den Haag had vooral het karakter van non-interventie en informatie-uitwisseling. De contacten tussen de ministeries verliepen veelal op *ad hoc* basis, maar in specifieke gevallen werd er intensiever met elkaar samengewerkt.

| 99 |

Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

In 2004 werd een Taakgroep voor de Westelijke Balkan geformeerd, die bestond uit medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken¹⁶³ en medewerkers van het ministerie van Economische Zaken. Deze taakgroep besprak beleidsmatige en operationele aspecten van de relaties met de Westelijke Balkan. De meest concrete resultaten waren de drie investeringsconferenties, die op instigatie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking werden georganiseerd, in samenwerking met AgentschapNL. De taakgroep is nooit opgeheven, maar leidt sinds de derde investeringsconferentie (2006) een slapend bestaan.

Dankzij frequente ontmoetingen van hun ambtenaren waren beide ministeries goed op de hoogte van elkaars beleid en programma's. Wel hadden de ministeries van Economische Zaken en van Buitenlandse Zaken verschillende invalshoeken. Waar Buitenlandse Zaken vanuit het geïntegreerde beleid de economische ontwikkeling van de Balkanlanden als doel had, waren de activiteiten van Economische Zaken gericht op het creëren van kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven. Economische Zaken deed aan *match-making* (het zoeken van geschikte partners in de regio voor Nederlandse bedrijven), Buitenlandse Zaken aan *reversed match-making* (het zoeken van exportkansen voor het lokale bedrijfsleven). Inhoudelijk waren de activiteiten van beide ministeries daarmee complementair. Bedrijven hier en daar

¹⁶¹ HOS staat voor Hoofd Ontwikkelingssamenwerking, een functie op de Nederlandse ambassades in partnerlanden. In alle drie de partnerlanden op de Westelijke Balkan werd deze functie gecombineerd met die van plaatsvervangend ambassadeur.

¹⁶² De Jaarplannen van de ambassades werden door directeur DZO vastgesteld, de meerjarige strategische plannen door de directeur-generaal Internationale Samenwerking (DGIS).

¹⁶³ Van de directie Zuidoost- en Oost-Europa (DZO), de directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE), de directie Milieu en Water (DMW) en de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ).

konden profiteren van de ondersteuning vanuit de Nederlandse overheid. Terwijl het ministerie van Buitenlandse Zaken de regionale economie wilde stimuleren (inclusief regionale economische integratie) waren voor de ministeries van Economische Zaken en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in de regio alleen Kroatië en Servië prioritaire landen. Deze beperktere geografische focus en nadruk op het eigen economische belang werd door sommigen binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken beschouwd als een belemmering voor een daadwerkelijk geïntegreerde aanpak, binnen een verder van beide kanten als goed gekenmerkte samenwerking.

Op projectniveau vond de samenwerking tussen Buitenlandse Zaken en Economische Zaken plaats via AgentschapNL, beheerder van onder andere diverse bedrijfslevenprogramma's. Waar het ministerie van Buitenlandse Zaken vooral inzette op ontwikkeling van de gehele private sector in de landen, richtte EZ zich vooral op het creëren en exploiteren van handels-mogelijkheden voor Nederlandse bedrijven. Sommige ambassades vonden de coördinatie van EVD-projecten uitdagend, omdat de verschillende bedrijfslevenprogramma's bij verschillende eenheden binnen de afdeling NL EVD Internationaal van AgentschapNL waren belegd. De ontwikkelingsprojecten gericht op private sectorontwikkeling en het bedrijfsleveninstrumentarium werden niet op elkaar afgestemd, maar bestonden naast elkaar.

| 100 |

De samenwerking tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit vond voornamelijk plaats op de ambassades. Hierbij ging het vooral om operationele samenwerking op incidentele basis. Ambasademedewerkers en de landbouwattaché fungeerden als makelaar voor programma's van het ministerie van Economische Zaken en medewerkers van dit ministerie werkten samen met ambassades om mogelijkheden voor *joint-ventures* te identificeren.

Buitenlandse Zaken en Defensie

Met het ministerie van Defensie vond er afstemming op hoogambtelijk niveau plaats. In 2002 werd het *ad hoc* overleg tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie geïnstitutionaliseerd in het vaste overlegorgaan Stuurgroep Militaire Operaties (SMO). Sindsdien werd de samenwerking tussen beide ministeries op het gebied van militaire inzet (missies in onder andere de Westelijke Balkan; het opstellen van artikel 100-brieven) gekenmerkt door een hoge frequentie van overleg en een hoge mate van coördinatie. Later werden behalve militaire zaken ook politieke aangelegenheden of deelname aan politiemissies besproken. Het overleg werd aldus steeds breder gevoerd. De SMO is de oudste en, ambtelijk gezien, ook de belangrijkste stuurgroep, omdat daarin sleutelfiguren als de Commandant der Strijdkrachten (CDS/DEF) en de directeur-generaal Politieke Zaken (DGPZ) van het ministerie van Buitenlandse Zaken zitting hebben. Mede dankzij de SMO liep de coördinatie tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Defensie ten aanzien van de Nederlandse bijdrage aan missies op de Westelijke Balkan vlot.

De Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw (SVW) met vertegenwoordigers van de ministeries van Buitenlandse Zaken (voorzitter), Defensie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken, Financiën en Justitie, kwam in beginsel één keer per kwartaal bijeen en stelde op strategisch niveau de Nederlandse geïntegreerde aanpak op het gebied van veiligheid en wederopbouw vast.

4.3.3 Internationale coördinatie

Aansluiting bij internationale inzet

In het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid ten aanzien van de Westelijke Balkan had 'aansluiting op en steun aan regionale programma's van internationale organisaties, zoals de Europese Commissie, IOM en de Wereldbank de voorkeur [...].'¹⁶⁴ Ook zou Nederland zoeken naar een katalyserende rol, teneinde de activiteiten van grotere donoren, zoals de Europese Unie, te bespoedigen.

Nederland heeft bij zijn inzet in de Westelijke Balkan ten dele aansluiting gezocht bij programma's van internationale organisaties. Bijna een vijfde van het aantal projecten en een derde van het budget besteedde Nederland via multilaterale organisaties als de EBRD, OVSE, Wereldbank, IOM of het UNDP.¹⁶⁵ Als redenen hiervoor golden zowel de voorkeur voor internationale programma's als efficiëntie en risicomijding. De procedurele aspecten van het programma- en projectbeheer waren belangrijk, waardoor eerder werd gekozen voor projectvoorstellen van uitvoerders met een goed *track record*, dan uitvoerders van wie dat niet bekend was. Nederland zocht waar mogelijk aansluiting bij lopende programma's van andere bilaterale donoren met overeenkomstige prioriteiten en thematische benaderingen.

| 101 |

Het inspelen op de programma's van de Europese Unie (CARDS en IPA) was lastig en gebeurde meestal achteraf. Dit had vooral te maken met de lange planningscyclus van de Europese Commissie. Het duurde enkele jaren voordat een voorgesteld project tot uitvoering kwam. Bovendien circuleerden de plannen van de Commissie wel onder de lidstaten, maar de besluitvorming vond uiteindelijk plaats in het beheerscomité in Brussel, op basis van door de Commissiediensten bewerkte voorstellen. Waar mogelijk heeft Nederland ingespeeld op EU-programma's. Zo heeft Nederland bijgedragen aan een EU-project waarbij materiaal voor de grenspolitie van Bosnië-Herzegovina werd aangeschaft, als onderdeel van een programma van de EU Police Mission (EUPM).

Internationale donorcoördinatie

Coördinatie van donorgelden valt volgens internationaal geldende afspraken onder de verantwoordelijkheid van de ontvangende landen, die daarvoor coördinerende instanties hebben opgezet, zoals het Bosnische Donor Coordination Forum (BDCF) en het Serbian European Integration Office (SEIO). Deze organisaties brengen in kaart wat donoren aanbieden en waar het land behoefte aan heeft. Deze informatie stellen zij jaarlijks ter

¹⁶⁴ *Regionale Benadering Westelijke Balkan*, 2004, pp. 4 en 9.

¹⁶⁵ Voor alle programma's gezamenlijk bedroegen de percentages 17% van het aantal projecten en 31% van het totale budget; voor het regionale Balkanprogramma bedroegen de percentages 23% van het aantal projecten en 37% van het budget.

beschikking aan de donoren, zodat deze daar direct op in kunnen spelen. In alle landen (bij tijden met uitzondering van Servië) hadden de lokale autoriteiten moeite om de donorcoördinatie ter hand te nemen vanwege capaciteitsproblemen. In Bosnië-Herzegovina waren er naast het BDCF nog diverse andere platforms waarop donoren en internationale organisaties informatie uitwisselden, omdat die op centraal niveau niet voldeed.

Over de jaren heen werd de leidende rol van de Europese Unie als donor groter en nam de Unie de rol van coördinator over van de landen. In de meeste landen werd de coördinatie gedurende de evaluatieperiode georganiseerd door het European Agency for Reconstruction (EAR) – beheerder van het Europese programma – of de delegatie van de Europese Commissie. De Europese Unie organiseerde bijvoorbeeld in Belgrado maandelijks bijeenkomsten. Deze werden door de lidstaten vooral gebruikt om elkaar te informeren over de eigen inzet en leidden niet tot bijvoorbeeld gedeelde projecten.

Nederland heeft vanaf het begin deelgenomen aan alle overleggen die in het kader van de donorcoördinatie plaatsvonden. Volgens de ambassade Belgrado verliep de donorcoördinatie niet soepel, omdat sprake was van veel kleine donoren, wat de situatie onoverzichtelijk maakte. Daarnaast hanteerden de lidstaten en de Commissiedelegatie verschillende concepten en beheersprocedures en ontbrak het aan een gemeenschappelijke Europese insteek. Op beleidsniveau streefden de verschillende donorlanden en internationale organisaties wel vrijwel dezelfde doelen na, maar bij de uitvoering verliep de coördinatie moeizaam, mede omdat landen er verschillende methodes op nahielden. Uit verschillende landen kwam het beeld naar voren dat de donorcoördinatie over het algemeen bleef steken op het niveau van nogal vrijblijvende informatie-uitwisseling. In tegenstelling tot de meeste andere donorlanden namen de Nederlandse ambassades een proactieve houding aan bij het coördineren van hun ontwikkelingsprogramma's.

| 102 |

Voordat de Europese Unie zo prominent aanwezig was in de regio, gingen de lidstaten meer hun eigen gang en werd buiten de Europese Unie om geprobeerd donoroverleg te organiseren. Nederland speelde hierin een actieve rol en ook binnen de Europese Unie was Nederland leidend in het aanpakken van het probleem van het gebrek aan coördinatie met en tussen internationale donoren. Ondertussen werden informele overlegstructuren gecreëerd voor het uitwisselen van informatie over de bilaterale projecten. Dit systeem leverde positieve resultaten op, maar teveel was afhankelijk van persoonlijke initiatieven en kwaliteiten. Toch werden de reguliere informele ontmoetingen als positief ervaren.

In Bosnië-Herzegovina vond er juist veel politieke coördinatie plaats, vooral binnen de PIC Steering Board. Verder vonden er in de meeste landen maandelijks vergaderingen plaats van de ambassadeurs van de EU-lidstaten (zgn. *EU Heads of Mission (HOM's)* bijeenkomsten), waarbij de politieke ontwikkelingen in de landen werden besproken, met het oog op eventueel gezamenlijk EU-beleid. In de periode 1 januari 2004 tot en met 31 juni 2005 zaten de Nederlandse ambassadeurs deze vergaderingen voor.

4.3.4 Geïntegreerd beleid in de landen

In paragraaf 4.2 werd duidelijk dat in elke nationale context een andere mix van instrumenten is gehanteerd. Hieronder wordt per land op hoofdlijnen geschetst in hoeverre van verschillende instrumenten van buitenlands beleid in samenhang zijn ingezet. Bosnië-Herzegovina en Servië krijgen daarbij de meeste aandacht, doordat de nadruk in de deelstudies op deze landen lag en de politieke context in die landen de meeste aanleiding gaf voor een gecombineerde inzet van verschillende instrumenten.

Bosnië-Herzegovina

Nederland was zowel politiek/diplomatiek, militair als met ontwikkelingssamenwerking zeer actief in Bosnië-Herzegovina. De Nederlandse betrokkenheid bij Srebrenica, waarvoor ook in de Tweede Kamer veel aandacht was, was hiervoor een belangrijke verklaring. De ambassade in Sarajevo heeft actief geprobeerd om verbanden te leggen tussen met name de diplomatieke inzet en ontwikkelingsactiviteiten.

De diplomatieke activiteiten van de ambassade concentreerden zich op de Steering Board van de Peace Implementation Council (PIC). Mede door de complexe staatsstructuur onder Dayton en de heersende politieke cultuur waarin politici het eigenbelang boven gemeenschappelijke belangen stelden, was een bilaterale beleidsdialogoog niet effectief. Dit leidde er ook toe dat de ambassadeur meer dan normaal via publieksdiplomatie (interviews in grote kranten of openbare redes onder andere over EU-integratie) de publieke opinie probeerde te beïnvloeden. Richting de verschillende Bosnische autoriteiten droeg hij consequent de boodschap 'verzoening als voorwaarde voor EU-toenadering' uit.

| 103 |

De deelname aan de PIC Steering Board stelde de ambassade in staat om met ontwikkelingsactiviteiten in te spelen op de acute noden. Het gedelegeerde bilaterale budget zorgde ervoor dat de Nederlandse ambassade, in tegenstelling tot die van de meeste andere donoren, flexibel kon optreden. Zo brachten teruggekeerde weduwes uit Srebrenica geregeld onder de aandacht dat sommige politiemannen die medeplichtig waren aan de moord op hun mannen en zonen nog altijd in politiedienst waren. Teneinde hier onderzoek naar te doen, ontstond er behoefte aan de inzet van internationale strafrechtsonderzoekers die ter plekke onderzoek zouden verrichten. Toen de Hoge Vertegenwoordiger de financiering van deze inzet ter sprake bracht, kon Nederland vrijwel direct de financiering van een internationaal onderzoeker toezeggen en een week later de financiering van een tweede. Ook kon Nederland snel over de brug komen, nadat op het laatste moment was besloten dat ook de diaspora mocht meestemmen met de burgemeestersverkiezingen in Srebrenica in 2008. Bij dit gezamenlijk initiatief met de VS en Zweden was haast geboden en het kwam goed uit dat Nederland (in tegenstelling tot de twee partners) kon voorfinancieren om de registratie van kiezers buiten de regio te bevorderen.

De ambassadeur in Sarajevo had aanvankelijk weinig directe bemoeienis met de invulling van het OS-programma. Om de synergie tussen de diplomatieke en ontwikkelingsactiviteiten te versterken, nam hij vanaf eind 2006 deel aan het OS-stafoverleg op zijn ambassade. Hiermee werd opvolging gegeven aan de aanbeveling van de Inspectie Bedrijfsvoering en Evaluatie (ISB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken om meer synergie te creëren tussen het politieke werk van de ambassade en het ontwikkelingsprogramma.

Srebrenica was een politieke prioriteit voor Nederland, waar om die reden veel ontwikkelingsgeld naartoe ging. Een groot deel van het bilaterale programma voor Bosnië-Herzegovina werd daar besteed.¹⁶⁶ Activiteiten gericht op de terugkeer en integratie van vluchtelingen en ontheemden hadden raakvlakken met private sectorontwikkeling en de ontwikkeling van de rechtsstaat. De ondersteuning van de lokale economie in Srebrenica was nauw verbonden met de Nederlandse inzet om een duurzame terugkeer van vluchtelingen te bewerkstelligen. Sommige projecten richtten zich specifiek op werkverschaffing voor de personen die terugkeerden en op de opbouw van een economische infrastructuur. Ze deden dit door het verstrekken van middelen waarmee deze personen een klein agrarisch bedrijf op konden zetten, of door bedrijvigheid op een andere manier te stimuleren. Ook richtte een aantal projecten zich op capaciteitsvergroting van de lokale overheid, zowel ter stimulering van de ontwikkeling van de private sector als ter bevordering van de ontwikkeling van de rechtsstaat. Nederland werkte bovendien veel samen met het UNDP en met CARE International, die zich vooral toelegden op de versterking van de economische structuur.

De betrokkenheid van de ambassade bij projecten op het gebied van vluchtelingenterugkeer gaf haar een informatiepositie die van nut was in de dialoog die de ambassade, op verzoek van de minister van Buitenlandse Zaken, voerde met de weduwen van Srebrenica. Tijdens de ontmoetingen kon de ambassade de vrouwen onder meer informeren over de voortgang op het gebied van terugkeer, psychosociale zorg, sociale woningbouw en versterking van de economische structuur.

| 104 |

De berechting van oorlogsmisdadigers was voor Nederland een belangrijk speerpunt in het beleid ten aanzien van de Westelijke Balkan. Hieraan werd niet alleen gewerkt middels toepassing van de ICTY-conditionaliteit in het kader van de EU- en NAVO-uitbreiding. In Bosnië-Herzegovina heeft Nederland het opzetten van een kamer voor Oorlogsmisdadigers (War Crimes Chamber) binnen het State Court gefinancierd. Ook heeft Nederland verschillende *outreach*-activiteiten met betrekking tot het Joegoslavië-tribunaal gefinancierd. Zo ondersteunde Nederland het nieuwsagentschap SENSE dat televisie-uitzendingen produceerde over de werkzaamheden van het Joegoslavië-tribunaal (zie ook sectie 4.4.2).

Bosnië-Herzegovina was het enige land waar Nederland in de evaluatieperiode een substantiële militaire aanwezigheid had (SFOR, later EUFOR Althea), waarmee Nederland beoogde bij te dragen aan de vrede en stabiliteit in het land. Met hetzelfde doel financierde Nederland projecten die Bosnië-Herzegovina hielpen bij het demobiliseren en herstructureren van de krijgsmacht. Dit gebeurde onder andere in het kader van het Stabiliteitsfonds en het NATO Trust Fund, waarvan Nederland *lead nation* was. Zo hielpen (mede) door Nederland gefinancierde projecten ontslagen militairen met arbeidsbemiddeling of bij het opzetten van een eigen onderneming. Ook zijn er in Bosnië-Herzegovina kleine infrastructurele projecten uitgevoerd door Nederlandse (SFOR/EUFOR) militairen. Het betrof de bouw of het herstel van bruggen, wegen, gebouwen, water- en elektriciteitsvoorzieningen e.d. ten behoeve van de lokale bevolking. Deze projecten

¹⁶⁶ Vanaf 2005 werd het bilaterale budget voor Bosnië-Herzegovina op verzoek van de Tweede Kamer structureel met EUR 5 miljoen verhoogd ten behoeve van uitgaven in en rond Srebrenica.

dienden bij te dragen aan de zichtbaarheid en *goodwill* van de aanwezige militairen. Hiermee droegen de militairen tegelijk bij aan de voorwaarden voor terugkeer en integratie van vluchtelingen en ontheemden.

Servië en Montenegro

Er ging veel politieke en diplomatieke aandacht uit naar Servië en Montenegro, vanwege het EU-toetredingsperspectief, waarbij de voorwaarde van volledige samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal voor Nederland een belangrijke kwestie was, en vanwege de afscheiding van Montenegro en Kosovo van Servië. Het politieke gewicht, de centrale ligging, bevolkingsomvang, economisch potentieel en de aanwezigheid van omvangrijke Servische gemeenschappen in de buurlanden maakte Servië tot een sleutelland, waar de ontwikkelingen invloed hadden op de regionale stabiliteit. De belangrijkste test voor deze stabiliteit was de kwestie Kosovo. In het kader van het transformatieproces werd in Servië ondersteuning verleend in de vorm van het Government-to-Government programma (G2G), economische programma's en pre-accessiesteun. Ook profiteerde Servië van het regionale Balkanprogramma.

In Servië kreeg de ambassade niet altijd (formele) toegang tot de juiste bewindspersonen vanwege de harde Nederlandse opstelling inzake de samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal. Mede dankzij de eigen ontwikkelingsprojecten, de projecten van internationale organisaties die de ambassade steunde en de EU-donortafels, kon de ambassade een politieke dialoog voeren en onder andere aandringen op vereenvoudiging van de economische wet- en regelgeving. Nederland zag de eigen bilaterale steun als een middel om in het kader van het *strict but fair*-beleid een directe bijdrage te kunnen leveren aan de voor EU-toenadering noodzakelijke hervormingen. Daarnaast bleek het verlenen van hulp en assistentie een goede manier om directe informatie te krijgen over de hervormingsprocessen.¹⁶⁷

| 105 |

Om duidelijk te maken dat de Nederlandse opstelling inzake de ICTY-conditionaliteit werd ingegeven door principes en niet door ressentimenten, vestigde de ambassade actief aandacht op de opbouwende activiteiten die met Nederlandse steun in Servië plaatsvonden. Hoewel dit inging tegen de geest van de *Verklaring van Parijs*¹⁶⁸, werd het in de specifieke context van de Balkan juist nodig geacht om publieke zichtbaarheid te genereren voor de Nederlandse ontwikkelingsactiviteiten. Met name in Servië probeerde de ambassade zichtbaarheid te verlenen aan de door Nederland gefinancierde projecten. Zo werden in het kader van 'Nederland-branding' projecten op het gebied van private sectorontwikkeling en bevordering van de rechtsstaat simultaan geïmplementeerd en was de ambassadeur actief in het promoten van de Nederlandse activiteiten. Een goed voorbeeld was de organisatie van de *Dutch Day* in Belgrado, waar tentoongesteld werd welke ontwikkelingsactiviteiten Nederland in de regio ontplooidde, en waar ook het Nederlandse bedrijfsleven zich profileerde. Ook werden er culturele programma's (bijvoorbeeld het Nederlands Danstheater) ingezet om de beeldvorming over Nederland te bevorderen.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Samenvatting en appreciatie van regeringszijde van de voortgangsrapporten Europese Commissie*, Tweede Kamer, bijlage bij Kamerstuk, 23 987, nr. 62, Den Haag, 12 december 2005, p. 3.

¹⁶⁸ Paris High Level Forum, *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, 2005.

¹⁶⁹ Ambassade Belgrado, *jaarverslag 2008/jaarplan 2009*.

Door de strikte opstelling inzake de ICTY-conditionaliteit werd Nederland in Servië beschouwd als een belangrijk obstakel voor een Europese toekomst. Net als in de meeste andere landen heeft de ambassade middels publieksdiplomatie geprobeerd het beeld van Nederland positief te beïnvloeden en begrip te kweken voor het Nederlandse standpunt ten aanzien van EU-uitbreiding. Met name in Servië is het instrument publieksdiplomatie ingezet om een breder beeld van Nederland te geven dan het land waar het Joegoslavië-tribunaal is gevestigd. Doordat direct contact met politici niet altijd werkte, werd gekozen voor publieksdiplomatie, onder andere via interviews en kranten, waarbij aandacht werd gegeven aan persvrijheid, vrije oppositie, het bijbrengen van kennis over de Europese Unie en het kweken van begrip voor Europese normen en waarden (met name inzake het Joegoslavië-tribunaal).

Macedonië

Macedonië werd door Nederland belangrijk geacht in verband met de kiesgroeprelatie en de kennis die Nederland over de afgelopen jaren over het land had opgebouwd. In Macedonië was de naleving van het vredesakkoord van Ohrid (2001) tussen de Macedonische regering en de Albanese rebellen van belang.¹⁷⁰ De synergie tussen ontwikkelingssamenwerking en politiek was vertaald in het akkoord, welke voorwaarden bevatte op terreinen als onderwijs, politie en hervorming van de publieke sector.

| 106 |

In Macedonië was de bilaterale ontwikkelingssamenwerking gericht op specifieke prioriteiten uit het Ohrid-akkoord van 2001. De ontwikkelingsrelatie met Macedonië richtte zich voornamelijk op de sectoren onderwijs, politiehervorming en hervorming van de publieke sector, waarover afspraken waren gemaakt in het akkoord. Op het gebied van onderwijs was een belangrijk element van het Ohrid-akkoord dat de Albanese recht hadden op onderwijs in de eigen taal. Voor ambtenaren waren er quota voor de etniciteiten afgesproken. Later verschoof in Macedonië de aandacht in het ontwikkelingsprogramma meer naar het EU-perspectief.

Gezien de substantiële omvang van het Nederlandse programma (inclusief algemene begrotingssteun) en de beperkte omvang van het land had de ambassade goede ingangen op het politieke niveau en was de beleidsdialoog intensief. Deze beleidsdialoog met de overheid leidde tot projectvoorstellen, waarbij de uitvoering van het Ohrid-akkoord en later het EU-*acquis* als leidraad diende. Projecten werden vaak door de ambassade in consultatie met de overheid geïdentificeerd. Ook hier bleek het een voordeel dat het bilaterale programma was gedelegeerd aan de ambassade, waardoor deze flexibel kon inspelen op actuele behoeften.

Albanië

Albanië was als armste land in de regio partnerland in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, maar politiek gezien geen prioriteit. De ambassade in Albanië heeft onder andere geprobeerd via een beleidsdialoog de aandacht voor het thema milieu te vergroten, in

¹⁷⁰ Enkele Nederlandse topdiplomaten als Max van der Stoep, Pieter Feith en Niek Biegan hadden een bemiddelende rol gespeeld in het conflict.

aanvulling op de substantiële OS-inzet op dit thema. Het meerjarig strategisch plan 2005-2009 ging uit van een inzet op de sector milieu en het thema goed bestuur. Goed bestuur viel vervolgens uiteen in democratisering en het functioneren van de centrale overheid (beleidsplanning en uitvoering) en de lokale overheid (het proces van decentralisatie). Op deze vier elementen van goed bestuur zouden projecten worden gefinancierd en zou de ambassade een leidende rol voor de Albanese overheid in de donorcoördinatie stimuleren teneinde een beleidsdialoog op te zetten. De diplomatieke reputatie van de Nederlandse ambassade had baat gehad bij het vervullen van het lokale EU-voorzitterschap voor 18 maanden, waardoor het goede contacten had opgebouwd met belangrijke spelers (Commissie, OVSE, VS, VK) en een reputatie had bij de Albanese overheid.¹⁷¹ Er was tussen Nederland en Albanië bovendien een intensieve defensiesamenwerking.

Kosovo

Nederland financierde vanuit het regionale Balkanprogramma (voornamelijk) bilaterale ontwikkelingsprojecten in Kosovo, met name op de thema's vluchtelingen, veiligheid en goed bestuur en democratisering. Na de onafhankelijkheid van Kosovo werd er een ambassade geopend en kreeg de intensivering van de OS-relatie gestalte op basis van een MJSP. De ambassades in Belgrado en Pristina bleven door een *shared-service* constructie met elkaar verbonden en beleidsmatig bestond er intensieve samenwerking in het kader van de ontwikkelingsactiviteiten die vanuit Belgrado in Kosovo worden uitgevoerd.

| 107 |

De diplomatieke inzet vanuit het ambasadekantoor (op het laatst de ambassade) was relatief beperkt, niet in de laatste plaats door de kleine bezetting van de post. Bovendien was er in Kosovo in de evaluatieperiode nauwelijks sprake van een overheid om een beleidsdialoog mee te voeren. Ook maakte Nederland geen deel uit van de internationale contactgroep voor Kosovo. Wel was de Nederlander Pieter Feith de Internationale Civiele Vertegenwoordiger in Kosovo en de Speciale Vertegenwoordiger van de Europese Unie.

Kroatië

Kroatië was veel verder gevorderd in het toenaderingsproces tot de Europese Unie dan de andere landen in de Westelijke Balkan. Kroatië had er, ondanks dat het op diverse manieren (historisch, economisch, vluchtelingenproblematiek, e.d.) met de regio was verbonden, dan ook niet altijd belang bij om zich te profileren als onderdeel van de Westelijke Balkan.

De Nederlandse beleidsinzet in Kroatië had dan ook sterk het profiel van het beleid ten aanzien van een pre-accessieland, waarbij de combinatie van monitoren van de voortgang op EU-dossiers en het bieden van financiële ondersteuning aan het aanpassingsproces centraal stond. Kroatië kwam niet meer in aanmerking voor Nederlandse ontwikkelingshulp, wel voor pre-accessiesteun uit het Matra-programma. De ambassade ervoer het als een belangrijk knelpunt dat Kroatië als gevolg van zijn EU-toenadering in toenemende mate buiten de *mainstream* van de ontwikkelingsgerelateerde geldstromen viel.

¹⁷¹ Ambassade Tirana, *Multi-Annual Strategic Plan for Albania 2005-2008*, 15 July 2005.

De overgang van het dossier- en budgethouderschap van de directie Zuidoost en Oost-Europa (DZO) naar de directie West en Midden-Europa van het ministerie van Buitenlandse Zaken versterkte deze trend.

Ten aanzien van het hervormingsproces in Kroatië richtte Nederland zich op de belangrijke dossiers in de sfeer van openbaar bestuur, corruptiebestrijding, justitiële hervormingen en andere JBZ-onderwerpen, alsmede een aantal post-Joegoslavië dossiers (vluchtelingen en minderheden, berechting van oorlogsmisdaden) en belangrijke economische hervormingen (scheepswerven, mededinging, staatssteun, landbouwhervormingen). De bilaterale betrekkingen en de werkzaamheden van de ambassade werden sterk door politieke EU-kwesties gedomineerd. Het Kroatische hervormingsproces werd kritisch gevolgd en verdere implementatie van hervormingen werd gestimuleerd met verschillende programma's voor technische assistentie. De actieve, adequate en tijdige inbreng van informatie in het onderhandelingsproces in Den Haag en Brussel stond voorop in het werk van de ambassade.¹⁷² De strategische inzet van bilaterale technische assistentie ter aanvulling van communautaire programma's had prioriteit, evenals bevordering van economische betrekkingen.¹⁷³

Ook de ambassade in Zagreb voerde actieve publieksdiplomatie, met name vanwege de strikte Nederlandse opstelling inzake de ICTY-conditionaliteit en het feit dat Nederland zetelstaat was van het Joegoslavië-tribunaal. Om te voorkomen dat in Kroatië een eenzijdig beeld van Nederland ontstond, werd aandacht besteed aan de zichtbaarheid van het ondersteuningsinstrumentarium en aan culturele samenwerking.¹⁷⁴

| 108 |

4.4 De regionale benadering in de praktijk

4.4.1 Operationalisering van de regionale benadering

In hoofdstuk 3 werd beschreven dat er bij de totstandkoming van het beleid verschillende ideeën en visies waren over het doel en de betekenis van de regionale benadering voor de Westelijke Balkan. Deze verschillende ideeën, die eerder in elkaars verlengde lagen dan strijdig met elkaar waren, bleven overeind gedurende de beleidsuitvoering.

De visie dat de problematiek van de Westelijke Balkanlanden in regionale samenhang moest worden gezien, werd alom gedeeld. Dit betekende echter niet volgens iedereen dat de oplossingen dan ook in een regionaal kader gezocht moesten worden. Volgens sommigen konden regionale problemen, om uiteenlopende redenen, het beste middels bilaterale projecten worden aangepakt. Ook konden bilaterale projecten aansluiten bij de inzet van een (grotere) donor die wel regionaal te werk ging. In het verlengde hiervan meenden sommigen dat de regionale benadering toch vooral bedoeld was om de niet-partnerlanden in de regio, Servië, Montenegro en Kosovo, met ontwikkelingssamenwerking te kunnen blijven steunen, omdat dit een sleutelgebied was voor de stabiliteit en ontwikkeling in de regio. In dat licht hoefden projecten dan ook niet noodzakelijkerwijs een grensoverschrijdend

¹⁷² Ambassade Zagreb, *jaarverslag 2007/jaarplan 2008*.

¹⁷³ Ambassade Zagreb, *jaarverslag 2005/jaarplan 2006*.

¹⁷⁴ Ambassade Zagreb, *jaarverslag 2007/jaarplan 2008*.

karakter te hebben om voor de regio waardevol te zijn. Anderen legden juist de nadruk op het belang van regionale samenwerking tussen de landen, een belangrijke voorwaarde in het stabilisatie- en associatieproces van de Europese Unie en een voorwaarde voor de stabiliteit in de regio. Vanuit deze visie dienden regionale projecten juist wel grensoverschrijdend te zijn. Al deze visies zijn terug te vinden in de notitie *Regionale Benadering Westelijke Balkan*. Dat gold niet voor de zienswijze dat de regionale benadering inhield dat een project in één Balkanland projecten in andere landen in de regio niet negatief mocht beïnvloeden (passief regionalisme), al vloeide dit wel logisch voort uit het beleid. Een geheel andere interpretatie was te lezen in het jaarplan 2004 van de ambassade in Sarajevo. Daarin werd gesteld dat bij 'regionaal' niet in eerste instantie aan de buurlanden hoefde te worden gedacht, maar vooral ook aan entiteits- en gemeentegrenzen – met een nadruk op etnisch gedifferentieerde gemeentes.¹⁷⁵

In april 2004 organiseerde DZO in Skopje een 'regioconferentie Westelijke Balkan', met deelname van de vijf ambassades in de regio en het regioteam van het ministerie van Buitenlandse Zaken.¹⁷⁶ Eén van de doelen van de conferentie was het belichten van de coördinatie en interactie tussen het ministerie en de ambassades en het optimaliseren van de consistentie, complementariteit en coherentie van het regionale versus het bilaterale beleid. Op de conferentie werd bepaald dat een regionale activiteit:

- 1) plaatsvindt in twee of meer landen;
- 2) uitvoerbaar is, dat wil zeggen dat samenwerking tussen meerdere landen tot de mogelijkheid behoort; en
- 3) is gebaseerd op een aanvraag uit de regio.

Verder moest de zogenaamde 'multi-etniciteit' worden bewaakt, wat wilde zeggen dat zoveel mogelijk de samenwerking tussen verschillende etnische groepen moest worden bevorderd.¹⁷⁷

Er kwam een budget vrij van ongeveer EUR 8 miljoen per jaar voor nieuwe projecten binnen het regionale Balkanprogramma (RBP), onder budgethouderschap van DZO. De coördinator voor ontwikkelingsamenwerking en de regionale benadering bij DZO/WB nam zich bij de start van het regionale programma voor om de regionale projecten te spreiden over de landen in de regio en in tweede instantie over de regionale beleidsthema's. Hierbij werd volgens DZO bewust geen rekening gehouden met het feit dat in sommige landen al bilaterale projecten liepen.¹⁷⁸ Om de beheerlast van het programma beperkt te houden, kwamen projecten kleiner dan EUR 15.000 alleen in aanmerking voor financiering uit het regionale Balkanprogramma als het administratieve regime eenvoudig was.

¹⁷⁵ Ambassade Sarajevo, *jaarverslag 2003/jaarplan 2004*.

¹⁷⁶ Het regioteam bestond uit medewerkers van DZO, DMV, DDE, DMW, FEZ en DVF (DSI). Haar doel was enerzijds te fungeren als aanspreekpunt voor ambassades in de regio en anderzijds regionale zaken te kunnen bespreken.

¹⁷⁷ DZO/WB, *Verslag regioconferentie Skopje, 10 april 2004*, DZO-archieff.

¹⁷⁸ Overigens ging het hierbij niet om een gelijke verdeling van budget, omdat sommige activiteiten binnen een thema minder geld vergen voor succes/resultaat dan andere. Een land waar meer regionaal geld werd besteed, was dus niet per definitie meer begunstigd.

Doordat het beleid niet definieerde wanneer een project kwalificeerde als 'regionaal', kon er bij de invulling van het regionale programma pragmatisch worden omgegaan met dit uitgangspunt. Het afgesproken criterium dat een regionaal project in minstens twee landen moest worden uitgevoerd, bleek lang niet altijd haalbaar; er kwamen te weinig projectvoorstellen die daaraan voldeden. Onder bestedingsdruk en een beleid dat meerdere interpretaties van 'regionale activiteiten' toeliet, werd uiteindelijk dan ook vaker gekozen voor projecten die 'schaalvoordelen' opleverden, door het parallel uitvoeren van soortgelijke projecten in meerdere landen of door het kopiëren van succesvolle projecten naar andere landen.

Overheveling naar Belgrado

In 2007 werd het budgethouderschap en beheer van het regionale Balkanprogramma overgeheveld naar de ambassade in Belgrado. Het initiatief tot overheveling van het programma lag bij DZO, maar werd verwelkomd in Belgrado. Beheersmatige overwegingen speelden hierbij een belangrijke rol. Ook werd aan beide zijden gedacht dat de uitvoering beter zou verlopen als het budgethouderschap in de regio kwam te liggen, waar er een beter inzicht in de vraag uit de regio zou zijn. Het programma werd gedelegeerd aan Belgrado omdat dit van oudsher het geografische, economische en politieke centrum was. Het feit dat de toenmalige ambassadeur in Belgrado vertrouwd was met het Matra-programma, vergemakkelijkte de overdracht.

| 110 |

Met de overheveling kwam er meer structuur in de aanpak. Daar waar DZO een ruime interpretatie van het concept 'regionaal' hanteerde, had de ambassade behoefte om dit duidelijker af te bakenen. Bovendien werd men gedwongen tot keuzes, doordat er nog maar beperkte financiële ruimte was voor nieuwe projecten. Het regionale programma liep al bijna af en een belangrijk deel van het budget was al geëncouraged. Om invulling te geven aan het grensoverschrijdende karakter van het regioprogramma werd bij de ambassade in Belgrado een vergadering belegd met de andere ambassades in de regio. Dit resulteerde in een protocoldocument, waarin werd vastgelegd dat het accent van het regionale programma op private sectorontwikkeling en de bevordering van de rechtsstaat zou komen te liggen. Deze keuze vloeide onder meer voort uit de overweging dat de hoeveelheid dossiers betreffende vluchtelingenterugkeer afnam, milieu al een eigen regionaal programma had – dat vanuit Tirana eveneens was overgeheveld naar Belgrado – en dat de ondersteuning van grensoverschrijdende gemeentelijke initiatieven weinig kans op succes bood.

Aangezien de ambassade in Belgrado de criteria voor 'regionale activiteiten' duidelijker wilde afbakenen, werd wederom – namelijk net als in 2004 – besloten dat er twee of meer landen bij een project betrokken moesten zijn om te kwalificeren voor het regionale programma. In de praktijk liep de ambassade in Belgrado echter tegen dezelfde problemen op als DZO: er waren te weinig aanvragen voor projecten die in twee of meer landen plaats zouden vinden. Dit dwong ook de ambassade in Belgrado tot een pragmatische aanpak. Uiteindelijk werd het regionale karakter vertaald naar projecten met 'effect in meerdere landen'. In de praktijk ging het hier echter ook vaak om projecten die in een land werden

opgestart en gekopieerd werden in andere landen. In sommige gevallen zijn projecten samengevoegd zodat ze alsnog in meer dan een land plaatsvonden.¹⁷⁹

Rond de overheveling van het regionale Balkanprogramma naar Belgrado medio 2007 kwam ook de regio in een andere fase. Montenegro was in 2006 zelfstandig geworden en de onafhankelijkheid van Kosovo was aanstaande. Dientengevolge werd besloten de regionale middelen meer te richten op Servië, Montenegro en Kosovo.

Afstemming tussen de ambassades

De ambassades voerden onderling niet veel overleg over de invulling van het regionale beleid of de besteding van de middelen onder het regionale programma. Belangrijke redenen hiervoor waren de beperkte behoefte vanuit de regio en de beperkte interesse en personele capaciteit op de ambassades zelf. Er was geen vaste overlegstructuur, maar er werd wel gesproken over het regionale programma tijdens de jaarlijkse bijeenkomst van de hoofden ontwikkelingssamenwerking van de ambassades in de partnerlanden en er vond informeel overleg plaats.

Na de overheveling van het regionale Balkanprogramma naar de ambassade in Belgrado begon de afstemming tussen de ambassades in het kader van het regionale Balkanprogramma iets meer gestalte te krijgen. Het contact verliep voornamelijk informeel via telefoon en e-mail. DZO stelde zich vanaf de overheveling passiever op ten aanzien van de uitvoering van het regionale programma. Uiteindelijk was het wel de ambassade in Belgrado die als budgethouder de beslissingen nam over de besteding van het regionale budget.

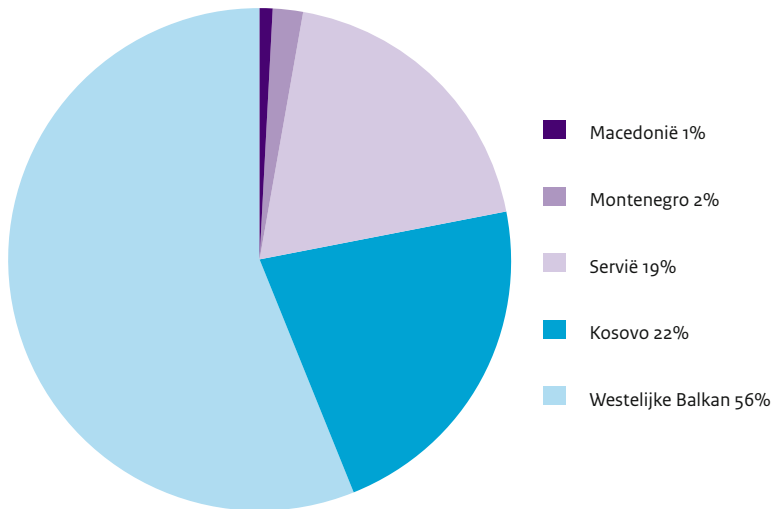
| 111 |

4.4.2 Besteding van het regionale Balkanprogramma

Het regionale Balkanprogramma bood de mogelijkheid om de niet-partnerlanden toch met ontwikkelingssamenwerking te bedienen. Met name ten aanzien van Servië werd dat – in een periode van mogelijk politiek en economisch isolement – van belang geacht en door sommige respondenten zelfs als de rechtvaardiging voor de regionale benadering genoemd. Voor Kosovo gold dat het geplande bilaterale budget werd opgenomen in het regionale fonds, waaruit vervolgens bilaterale activiteiten in Kosovo werden uitgevoerd. Figuur 4.3 laat de bestedingen per land en de regio zien.

¹⁷⁹ Bijvoorbeeld het project *BEL BAS Albanië en Kosovo*, gericht op versterking van het ondernemingsklimaat (projectnummer 16992).

Figuur 4.3 Bestedingen regionale Balkenprogramma 2004-2008



Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (financieel informatiesysteem Piramide)

| 112 |

Van de uitgaven uit het regionale Balkanprogramma 2004-2008 (in totaal EUR 47,2 miljoen) is 43% bilateraal besteed in de niet-partnerlanden: Kosovo (22%), Servië (19%), Montenegro (2%). Bijna 56% is als regionaal geregistreerd, waaruit echter niet mag worden afgeleid dat dit altijd activiteiten in twee of meer landen betrof.

Hoewel een daadwerkelijk regionaal karakter van projecten eerder uitzondering dan regel was, zijn er zowel voor als na de overheveling van het regionale Balkanprogramma projecten met een regionale (grensoverschrijdende) dimensie uitgevoerd. Hieronder worden aan de hand van voorbeelden de verschillende regionale dimensies besproken. Een aantal van de genoemde projecten bouwde overigens voort op (regionale) projecten die al voor de introductie van de regionale benadering werden gefinancierd uit het centrale Balkanprogramma.

Verzoening

Reconciliation Committee

Dit project werd opgestart per 1 december 2008 door een netwerk van regionale NGO's met Nederland als enige donor. Van deze NGO's was het Humanitarian Law Center de belangrijkste, met vestigingen verspreid over heel voormalig Joegoslavië. De doelstelling was het opzetten van een regionale *reconciliation committee* ('waarheids- en verzoeningscommissie'). Er is veel aandacht besteed aan *outreach* naar de gemeenschappen toe om te beoordelen of er daadwerkelijk tot een dergelijke commissie voor regionale verzoening gekomen kon worden.

Strengthening democratic institutions and civil society in the Western Balkans

Tegen een achtergrond van interetnische spanningen was het belangrijk dat parlementsleden in gesprek traden over het ontwikkelen van gemeenschappelijke strategieën en benaderingen om binnenlandse en regionale problemen aan te pakken. Het regionale karakter van dit project, uitgevoerd door het East-West Parliamentary Practice Project (EWPPP), kwam tot uitdrukking in de het organiseren van uitwisselingen van parlementsleden uit de verschillende landen en het delen van kennis op het gebied van goed bestuur. Er werd gewerkt met uitvoerende instanties in Albanië, Montenegro, Macedonië, Bosnië-Herzegovina, Servië, en Kosovo. Dit project liep van 1 november 2004 tot 31 oktober 2007 met Nederland als enige donor.¹⁸⁰

Videoletters

Videoletters 1 (daterend van eind jaren '90) bestond uit een 20-delige serie waarin 2 personen van verschillende etnische afkomst videobrieven aan elkaar stuurden. Na het versturen van deze videoletters werd, zo mogelijk, hereniging tussen deze personen gerealiseerd. In 2004 werd unaniem besloten dat het programma in geheel voormalig Joegoslavië zou worden uitgezonden (videoletters 2). Een beslissing waarbij alle omroephoofden van de Westelijke Balkan betrokken waren, en waar met behulp van een 'karavaan' alle landen van de Westelijke Balkan werden bezocht. Videoletters 3 was de *follow-up* daarvan en gericht op het verduurzamen van de resultaten op het gebied van hereniging en verzoening.

| 113 |

Veerverbinding Vukovar-Bac

Nederland startte in 2005 een project voor het herstel van de veerverbinding over de Donau tussen de oost-Kroatische stad Vukovar en het Servische Bac (in de autonome provincie Vojvodina). Het doel van de veerverbinding was om bij te dragen aan verzoening doordat vrienden en familie elkaar weer onbelemmerd konden ontmoeten. In de decennia voorafgaand aan de Kroatische afscheidingsoorlog was er altijd een veerverbinding tussen de twee plaatsen geweest. Vukovar was in 1991 het toneel van een slachting van 260 Kroaten door het (door Serven gedomineerde) Joegoslavische leger, nadat de stad na drie maanden belegering was ingenomen. De veerverbinding had daarmee, naast een praktische (sociale en economische) betekenis, ook een sterk symbolisch karakter. Sinds 2007 voer er een, door Nederland gefinancierde, houten veerboot. Deze vervoerde in 2008 6.500 mensen. In oktober 2009 tekenden de besturen van de stad Vukovar en de gemeente Bac een overeenkomst tot de aanschaf van een veerboot, waaraan Nederland EUR 1 miljoen bijdroeg. De boot werd gemaakt door het Nederlandse Damen Shipyards. Dit project kende veel problemen en uiteindelijk moest gekozen worden voor een minder grote veerboot dan waar aanvankelijk voor was gepland. Op 22 september 2010 werd de 'Golubica' ('Duif') overgedragen aan de stad Vukovar. Op 4 november 2010 woonde de Servische president Boris Tadic (samen met de Kroatische president Ivo Josipovic) de herdenking van de slachting van Vukovar bij, waar hij spijt betuigde over de slachting van 1991. Hij arriveerde met de veerboot.

¹⁸⁰ Eerdere fases van dit project dateerden van het jaar 2000.

Activiteiten die de regio ten goede kwamen

SENSE Tribunal

Een voorbeeld van een project dat de regio ten goede kwam, was het *SENSE Tribunal*-project. SENSE Tribunal was een speciaal project van het nieuwsagentschap SENSE dat in het Internationale Strafhof voor het voormalige Joegoslavië (ICTY) in Den Haag is gevestigd. Het oogmerk van dit project was regelmatige, evenwichtige en uitvoerige verslaggeving over het werk van het Joesloavië-tribunaal en de activiteiten van het Internationaal Hof van Justitie en het Internationale Strafhof. Sinds 1998 produceert SENSE onafgebroken dagelijkse nieuwsrapportages en een wekelijks televisieprogramma getiteld *The Tribunal* voor televisiestations in Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Servië, Montenegro en Macedonië. Hiernaast heeft SENSE tot dusver zes documentaire films geproduceerd. SENSE houdt een archief bij van de hoogtepunten van meer dan 20 zaken bij het Joegoslavië-tribunaal, dat wordt geraadpleegd door journalisten en onderzoekers. SENSE Tribunal wordt naast Nederland ook gesponsord door o.a. de Europese Commissie, Luxemburg, Zwitserland, Duitsland en het Open Society Institute.

Regionale samenwerking

| 114 |

International Commission on Missing persons

Nederland heeft sinds het einde van de oorlog financiële steun gegeven aan de International Commission on Missing Persons (ICMP). Het identificeren van lichamen van mensen waarvan de families zijn gevlucht naar buurlanden draagt in grote mate bij aan waarheidsvinding en in zekere zin ook aan het verzoeningsproces in de regio. De bijdragen van onder andere Nederland en de ondersteuning van de ambassade in Sarajevo stelden de ICMP in staat om een regionaal netwerk op te bouwen met vergelijkbare instellingen in Kroatië, Servië en Kosovo. Ook konden samenwerkingsverbanden aangegaan worden met het ICTY, BiH State Court en NGO's. ICMP heeft een grote bijdrage geleverd aan het opzetten van structuren op staatsniveau in de Westelijke Balkan, waardoor de identificatie van lichamen in de gehele regio efficiënter kon verlopen.

Parallele projecten

Alternative Dispute Resolution

IFC is een financieringsinstrument van de Wereldbank, dat duurzame economische groei in ontwikkelingslanden bevordert door middel van het financieren van particuliere investeringen. Het *Alternative Dispute Resolution (ADR)* programma was een drie jaar durend project geheel gefinancierd door Nederland. Het programma beoogde om sneller en goedkoper toegang tot de rechter voor bedrijven en particulieren te bewerkstelligen door blijvende bemiddelingscentra op te richten. IFC probeerde hierbij voort te bouwen op succesvolle ADR-programma's die eerder werden ontplooid in Albanië, Bosnië-Herzegovina, Macedonië en Servië en Montenegro.¹⁸¹ Het programma liep van 1 januari 2006 tot 31 december 2008.

¹⁸¹ Informatie beschikbaar op www.ifc.org.

Het regionale milieuprogramma

Het regionale milieuprogramma (2006-2010), dat deels uit het regionale Balkanprogramma werd gefinancierd, financierde negen projecten, waarvan er acht een regionaal karakter kenden. Bij deze acht projecten vonden er parallelle activiteiten plaats in vrijwel alle landen in de regio en werden regionale trainingen en seminars georganiseerd, waaraan professionals, zoals journalisten, ambtenaren en ngo-medewerkers uit de hele regio deelnamen (zie paragraaf 5.3). Een verklaring voor het succes van het milieuprogramma in termen van regionale activiteiten kan worden gevonden in de aansturing van het programma door een thema-deskundige die in de regio was geplaatst; waardoor er inzicht was in de lokale vraag en mogelijkheden, en door de inhoudelijke focus op één thema.

4.4.3 Inzet van de bilaterale programma's voor de regionale benadering

Naast het regionale Balkanprogramma zou 'vanuit de regionale thematiek ten volle gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die de bilaterale OS in de drie partnerlanden bood'. Met andere woorden, ook de bilaterale programma's in de drie partnerlanden zouden worden ingezet om de doelen van de regionale benadering te bevorderen, onder andere door deze te richten op de vijf thema's van de regionale benadering. Dit streven hing samen met de versterkte aandacht binnen DZO voor samenhang binnen de ontwikkelingsprogramma's in de regio.¹⁸²

Als coördinerende afdeling voor de regionale benadering, poogde DZO/WB de ambassades aan te sporen hun bilaterale ontwikkelingsprogramma's in lijn te brengen met het regionale beleid. Bij de start van de regionale benadering in 2004 liepen er binnen de bilaterale ontwikkelingsprogramma's al projecten op de thema's milieu, vluchtelingen, private sectorontwikkeling en rechtsstaat, al varieerde de thematische focus sterk per land. Alleen het thema grensoverschrijdende gemeentelijke samenwerking was nieuw, maar dat betrof een transversaal thema.

Naast de regionale themavoering werden de ambassades geacht om de bilaterale projecten vanuit een regionale invalshoek te bekijken. Op de eerder genoemde regioconferentie in Skopje werd afgesproken dat bij gelijke geschiktheid regionale activiteiten de voorkeur hadden boven bilaterale activiteiten. Dit bracht met zich mee dat de drie partnerlanden binnen de regio, bij de uitvoering van hun jaarplan en de realisatie van de gedelegeerde budgetten, zo mogelijk activiteiten zouden financieren die tevens een regionale uitstraling hadden.¹⁸³ Hoewel regionale projecten de voorkeur hadden, was het aan de ambassades zelf om te oordelen of het mogelijk was activiteiten te financieren met een regionale uitstraling. Er was dus sprake van een inspanningsverplichting.

De ambassades in de partnerlanden waren niet gelukkig met de regionale benadering. Zij zagen zich daardoor belemmerd in het uitrollen van een bilateraal programma dat was toegesneden op de lokale context. De regionale benadering werd door sommigen ervaren als een blauwdruk die werd opgelegd vanuit Den Haag en niet iedereen was ervan overtuigd

¹⁸² DZO, *jaarverslag 2003/jaarplan 2004*.

¹⁸³ DZO/WB, *Verslag regioconferentie Skopje, april 2004*, DZO-archief.

dat de landen in de regio klaar waren voor samenwerking. Bovendien was het voor de ambassades moeilijk om in de praktijk uitwerking te geven aan de regionale benadering. De nationale context was leidend voor het stellen van prioriteiten en bepaalde voor een groot deel hun werkzaamheden. Daardoor lag in sommige landen, op goede gronden, de nadruk op thema's die niet voorkwamen in de regionale benadering, zoals onderwijs in Macedonië. Tegelijkertijd vormde het regionale beleid een lastenverzwaring voor de ambassades (het identificeren van regionale projecten vergde meer inspanningen) die niet gepaard ging met een zwaardere personeelsbezetting.¹⁸⁴

De projectenportefeuilles werden redelijk autonoom ontwikkeld op de ambassades, binnen de kaders van de jaarplannen en het meerjarig strategische plan (MJSP). De jaarplannen en MJSP's werden door de ambassades zelf geformuleerd. Uiteraard werd daarbij inspiratie ontleend aan het (Haagse) beleidskader, maar de lokale noden waren leidend. De jaarplannen van de ambassades werden weliswaar vastgesteld door de regiodirectie DZO en de MJSP's door de directeur-generaal Internationale Samenwerking (DGIS), maar de regionale benadering werd niet opgelegd aan de ambassades. De thema's van de regionale benadering leidden in de praktijk niet of nauwelijks tot andere accenten binnen de bilaterale programma's. Ook werden er geen of nauwelijks grensoverschrijdende projecten gefinancierd uit de bilaterale programma's.

| 116 |

4.4.4 Vraagsturing en niches

Vraagsturing

Vraaggestuurdheid was een van de uitgangspunten van het regionale OS-beleid voor de Westelijke Balkan. 'Richtlijn voor Nederlandse steun is een expliciete vraag op basis van in de regio zelf ervaren problematiek; dit kunnen zowel vragen vanuit overheden als vragen vanuit het maatschappelijk middenveld, inclusief het bedrijfsleven, zijn.'¹⁸⁵ Zowel de programma's in de partnerlanden als het regionale Balkanprogramma waren gebaseerd op vraagsturing, omdat zij werkten op basis van budgetlijnen die waren opengesteld voor externe projectaanvragen. De ambassades behandelden projectaanvragen in volgorde van binnenkomst. De instrumenten die gericht waren op het bedrijfsleven (van zowel het ministerie van Buitenlandse Zaken als van het ministerie van Economische Zaken) werkten ook op basis van vraagsturing, maar dan lag het initiatief bij een Nederlands bedrijf. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit werkte anders: de landbouwattaché zocht in de regio actief naar kansen voor het Nederlandse agrarische bedrijfsleven.

Binnen de OS-programma's werd pragmatisch met dit uitgangspunt omgegaan. Van de overheden, het bedrijfsleven of het lokale maatschappelijk middenveld in de Balkanlanden kwamen namelijk weinig succesvolle voorstellen, doordat de absorptiecapaciteit onder druk stond. In de praktijk waren het veelal dezelfde partijen die succesvolle voorstellen deden. Dit waren vaak internationale organisaties (met name de EBRD, UNDP, OVSE, de Wereldbank en IOM), internationale ngo's (bijvoorbeeld Danish Refugee Council of Catholic

¹⁸⁴ Op een aantal ambassades was eerder sprake van onderbezetting.

¹⁸⁵ *Regionale Benadering Westelijke Balkan*, 2004, pp. 4 en 9.

Relief Services) of Nederlandse ngo's (bijvoorbeeld Stichting SPARK). Uiteraard gaven de ambassades zich wel degelijk rekenschap van de behoefte uit de regio door zich te informeren, bijvoorbeeld aan de hand van informele gesprekken en ontmoetingen met (lokale) bestuurders, politici, ngo's en belangengroepen. Ook werden voorstellen in algemene zin getoetst aan het beleidskader, het meerjarig strategisch plan en het jaarplan.

Niches

Een ander uitgangspunt van het beleid was dat er gezocht zou worden naar *niches* voor de Nederlandse steun en dat moest worden nagegaan waar Nederlandse interventies het verschil konden maken en een katalyserende rol konden spelen teneinde activiteiten van grotere donoren als de Europese Unie te bespoedigen.

Binnen de regionale thema's zijn inderdaad enkele *niches* gevonden, maar voor het overgrote deel waren de Nederlandse activiteiten in lijn met die van de andere donoren. Zo richtte Nederland zich binnen het thema terugkeer en integratie van vluchtelingen, ontheemden en minderheden als een van de weinige donoren op het verlenen van psychosociale hulp aan deze groepen. Ook richtte Nederland zich als enige donor op sociale woningbouw. Binnen de bevordering van de rechtsstaat lag het accent van de Nederlandse projecten op verzoening en *transitional justice*. Hierin speelde Nederland geen unieke rol. Wel was de ondersteuning van de War Crimes Chamber in Bosnië-Herzegovina een *niche*, waar de Nederlandse expertise werd herkend. Nederlandse rechters werden daar speciaal voor gevraagd. Op milieugebied was Nederland complementair aan de Europese Unie, doordat Nederland zich niet op onderwerpen uit het *acquis* richtte, maar op horizontale kwesties als bestuurlijke capaciteit en milieubewustzijn of het opruimen van *hot spots*. Het gaat echter te ver om van een *niche* te spreken. Binnen private sectorontwikkeling speelde Nederland geen unieke rol en lag de nadruk van de Nederlandse inzet op het ondersteunen van het kleinschalige bedrijfsleven. Volgens de geïnterviewde begunstigde autoriteiten hadden alle andere donoren vrijwel dezelfde prioriteiten ten aanzien van private sectorontwikkeling op de Westelijke Balkan, namelijk economische ontwikkeling van de regio en het aangaan van economische bilaterale relaties. Bovendien zette Nederland hierbij in op dezelfde sectoren als bijvoorbeeld Denemarken en Noorwegen. Op de vraag wat er zou zijn gebeurd als Nederland geen bijdrage had geleverd stelde een uitvoerder van een PSD-programma: *'no difference if any other country would be the donor'*.

| 117 |

4.4.5 Succes- en faalfactoren van de regionale benadering

De regionale benadering is als werkwijze niet goed uit de verf gekomen. De bilaterale programma's hebben geen of nauwelijks regionale projecten opgeleverd en ook het regionale Balkanprogramma is hier maar beperkt in geslaagd. Het gebrek aan een eenduidige doelstelling en de combinatie van te weinig regionale projectvoorstellen en bestedingsdruk, leidde tot een pragmatische invulling van het regionale Balkanprogramma.

De landen in de regio toonden weinig behoefte aan onderlinge samenwerking. De notitie *Regionale Benadering Westelijke Balkan* erkende zelf al met zoveel woorden dat de regionale samenwerking langzaam op gang kwam en dat het belang ervan niet altijd werd ingezien. Volgens sommige betrokkenen is het regionale beleid op de Westelijke Balkan te vroeg

ingezet en was het zijn tijd vooruit. De landen waren juist bezig om hun nationale structuren en een eigen identiteit op te bouwen en veel mensen stonden niet open voor samenwerking met voormalige vijanden. Ook de statuskwestie van Kosovo werkte verstorend; als er regionale bijeenkomsten werden georganiseerd, kwamen vertegenwoordigers van enkele andere landen niet als er Kosovaren werden uitgenodigd. In die zin waren de centrifugale krachten in de regio nog te sterk voor een beleid dat centripetale krachten wilde stimuleren. Anders gezegd, het regionale beleid strookte niet met het overheersende sentiment in de regio.

Bovendien waren er weinig sterke regionale organisaties waarmee samengewerkt kon worden. Deze stonden anno 2008 nog steeds in de kinderschoenen en leverden nog weinig resultaat op vanwege gebrek aan politieke wil. Hoewel politici lippendienst bewezen aan de regionale samenwerking, hadden zij voor het behoud van hun machtspositie meer belang bij handhaving van de *status quo*.

De verschillende ontwikkelingsfasen waarin de landen in de regio zich bevonden, in termen van staatsopbouw en democratische en economische transitie, bemoeilijkten een uniform beleid voor de regio. Ondanks een gedeeld verleden (met uitzondering van Albanië) en een gemeenschappelijke bestemming (de Europese Unie), ontwikkelden de landen zich in verschillende snelheden, waarbij zij om uiteenlopende redenen niet altijd graag gezien werden als onderdeel van een regio.

| 118 |

Bovendien verschilde de relatie van Nederland met de diverse landen in de regio. Zo waren er drie partnerlanden (Albanië, Bosnië-Herzegovina en Macedonië) en vier Kiesgroeplanden (Bosnië-Herzegovina, Macedonië, Kroatië, en vanaf 2007 ook Montenegro). De ambassades in de partnerlanden beschikten al over een groot budget en zagen de regionale benadering, inclusief het regionale Balkanprogramma, als aanvulling op in plaats van een wijziging van het bestaande beleid. De inspanningsverplichting (en dus geen resultaatverplichting) om regionale projecten te identificeren ging niet gepaard met extra personele capaciteit, terwijl op sommige ambassades de capaciteit om de bestaande projectenportefeuille te beheren nog maar net toereikend was. Ook DZO signaleerde een gebrek aan menskracht om de regionale benadering naar behoren vorm te geven.¹⁸⁶ Ambassades werden bovendien niet afgerekend op het regionale beleid.

4.6 Conclusies

Hoewel de regionale benadering en geïntegreerd beleid op papier hand in hand gingen, had de uitvoeringspraktijk van de regionale benadering vrijwel uitsluitend betrekking op het instrumentarium van ontwikkelingssamenwerking (en dan met name het regionale Balkanprogramma en het regionale milieuprogramma) en is geïntegreerd beleid overwegend in de bilaterale context toegepast.

¹⁸⁶ 'Een afdoende implementatie van het OS-programma Regionale Benadering Westelijke Balkan kon door personele onderbezetting op zowel beleids- als beheersniveau niet worden bereikt.' DZO, *jaarslag 2006/jaarplan 2007*, p. 3.

Geïntegreerd beleid

Nederland heeft in de Westelijke Balkan een breed scala aan beleidsinstrumenten, zoals ontwikkelingsamenwerking, politieke druk en dialoog, economische instrumenten en (civiel-)militaire instrumenten, gecombineerd ingezet. Het geografische accent verschilde per instrument of, anders gezegd, per land verschilde de mix van ingezette instrumenten. Het accent van de ontwikkelingssamenwerking lag in Bosnië-Herzegovina, Macedonië en, in iets mindere mate, Albanië. De meeste diplomatieke aandacht ging uit naar Bosnië-Herzegovina (het functioneren van het staatsbestel onder 'Dayton' en Srebrenica) en de statuskwesie van Kosovo. Politiek was er de meeste aandacht voor Servië, met name waar het de samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal betrof. De militaire bijdrage van Nederland concentreerde zich in Bosnië-Herzegovina (bijdrage aan SFOR en later EUFOR Althea, de bijdrage elders was zeer kleinschalig). De nadruk van de economische samenwerking lag in Servië, Kroatië en Bosnië-Herzegovina. In alle landen bood het perspectief op lidmaatschap van de Europese Unie en de NAVO de mogelijkheid om politieke en diplomatieke druk uit te oefenen ter stimulering van het hervormingsproces.

Of er sprake was van een samenhangende of geïntegreerde inzet is moeilijk te beoordelen, omdat het beleid daar geen richtsnoeren voor aanreikte en het ambitieniveau dienaangaande onduidelijk was. De ambtenaren belast met de uitvoering van het beleid waren aangewezen op hun eigen interpretatie van het geïntegreerde beleid. In elk van de Balkanlanden is er dan ook een eigen invulling aan gegeven, waarbij in meerdere of mindere mate combinaties van instrumenten zijn gezocht. In Servië vergemakkelijkte de ontwikkelingsprojecten de toegang van de ambassadeur tot relevante bewindslieden. Op die manier kon hij het *strict but fair*-beleid uitleggen. Tevens gebruikte Nederland de ontwikkelingsprojecten om aan te tonen dat Nederland niet alleen kritisch was naar Servië, maar het land ook wilde helpen in de toenadering tot de Europese Unie. De ambassade creëerde daarom zichtbaarheid voor de Nederlandse projecten. In Bosnië-Herzegovina werd op verschillende manieren synergie gezocht, tussen de Nederlandse deelname in de PIC Steering Board en het ontwikkelingsprogramma, tussen private sectorontwikkeling- en vluchtelingenprojecten, projecten en de Nederlandse SFOR-deelname of tussen projecten en de dialoog met de weduwen van Srebrenica. De Nederlandse ontwikkelingshulp in Macedonië volgde enkele prioriteiten uit het Ohrid-vredesakkoord en werd later meer op de EU-toetredingseisen gericht. Kroatië was gedurende de hele evaluatieperiode meer een regulier pre-accessieland, waarbij de combinatie van het kritisch volgen van de hervormingen en het bieden van technische assistentie centraal stond. In Kosovo was Nederland met ontwikkelingssamenwerking zeer actief, dankzij het regionale programma, maar was de diplomatieke inzet beperkt. In Albanië, het armste land van de regio, werd een uitgebreid ontwikkelingsprogramma met een politieke dialoog gecombineerd.

De verschillende organisatieonderdelen (ministeries, directies, ambassades) hadden ieder een grote mate van autonomie. Hoewel de afdeling Westelijke Balkan (DZO/WB) een coördinerende verantwoordelijkheid had, had het geen beslissingsmacht. De ambassades met een bilateraal OS-programma hadden een grote mate van vrijheid in de besteding van dit programma, een logisch (en bewust gekozen) gevolg van de delegatie van de partnerlandprogramma's. De afstemming over de inzet binnen de programma's vond vooral

plaats op de ambassades. De afstemming over het diplomatieke optreden was over het algemeen iets intensiever. Tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie was wel hoogambtelijke afstemming over de Nederlandse inzet in missies. De ministeries van Economische Zaken en Landbouw richtten zich slechts op twee landen (Kroatië en Servië) en werkten vanuit de Nederlandse bedrijfsbelangen.

Nederland heeft een deel van zijn ontwikkelingsprojecten via programma's van internationale organisaties besteed. Ook heeft Nederland in alle landen actief geprobeerd de donor-coördinatie te stimuleren, of daartoe initiatieven ondernomen, maar dit bleek overall een moeizaam proces dat meestal niet verder kwam dan elkaar informeren over de eigen projecten.

Binnen de Europese Unie heeft Nederland zich strikt opgesteld waar het aankomt op de vraag of de Westelijke Balkanlanden voldeden aan de gestelde eisen voor nieuwe stappen in het toenaderingsproces. Op het punt van de volledige samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal heeft Nederland, met name ten aanzien van Servië, een aantal maal gesteund door een enkele andere lidstaat, een nieuwe stap weten te blokkeren. Ook binnen de NAVO lette Nederland meer dan andere lidstaten op het vervullen van de voorwaarden, hoewel dit een veel minder door criteria geleid proces is dan de toenadering tot de Europese Unie. De nadruk op hervormingen in de toenaderingsprocessen verhoudt zich in beginsel logisch met de op transformatie gerichte financiële steun aan de regio. In deze *carrot and stick*-benadering legde Nederland steeds meer nadruk op de *stick*.

| 120 |

De regionale benadering

Het gebrek aan een eenduidige betekenis van de regionale benadering voor de Westelijke Balkan leidde, in combinatie met een ruime keuze aan thema's en bestedingsdruk, tot een pragmatische invulling ervan. Een groot deel van het regionale Balkanprogramma (43%) is bilateraal besteed in de niet-partnerlanden Servië, Montenegro en Kosovo (22% in Kosovo, 19% in Servië, 2% Montenegro), hoewel dit volgens het beleid maar in beperkte mate en onder voorwaarden was toegestaan. Bijna 56% van de uitgaven werd regionaal geregistreerd, waarbij de mate van regionaliteit sterk verschilde. Het ging bijvoorbeeld om projecten die de regio als geheel ten goede kwamen, parallelle projecten in verschillende landen, cursussen in Nederland met deelnemers uit verschillende landen, maar ook activiteiten waaruit verkiezingswaarnemingsmissies naar verschillende landen werden gefinancierd. Slechts een klein deel van de projecten had een grensoverschrijdend karakter. Het stimuleren van regionale samenwerking door middel van ontwikkelingsprojecten is nauwelijks geslaagd. Het regionale milieuprogramma slaagde er wel in om professionals uit de hele regio bij elkaar te brengen in gezamenlijke trainingen en seminars.

Om te beginnen maakte het beginsel van vraagsturing het regionale programma afhankelijk van regionale projectvoorstellen en die kwamen er maar weinig. Ten tweede was de mogelijkheid om met regionale organisaties samen te werken beperkt, doordat er weinig goed functionerende regionale organisaties waren. De behoefte aan onderlinge samenwerking tussen voormalige vijanden en landen die bezig waren om een eigen identiteit en structuren op te bouwen, was nog laag. Ook de statuskwestie van Kosovo belemmerde regionale projecten, omdat deelnemers uit sommige andere landen

wegbleven als er Kosovaren zouden deelnemen. De ambassades in de partnerlanden namen geen initiatieven tot regionale projecten. Hun aandacht ging vooral uit naar de uitvoering van het aan hen gedelegeerde bilaterale programma en zij kregen geen extra personele capaciteit om regionale projecten te identificeren.

De afspraak dat ook in de bilaterale programma's regionale activiteiten de voorkeur hadden, betrof een inspanningsverplichting voor de ambassades. De bilaterale programma's hebben niet geleid tot grensoverschrijdende projecten. Ook zijn de vijf thema's van de regionale benadering niet of nauwelijks doorgevoerd in de partnerlanden, wanneer zij niet al deel uitmaakten van het bilaterale programma. Alleen het thema bevordering van de rechtsstaat is doorgevoerd in alle bilaterale programma's en het thema private sectorontwikkeling is opgepakt in Bosnië-Herzegovina. Het doorvoeren van de regionale thema's in de bilaterale programma's werd niet afgedwongen. De ambassades namen de regionale thema's mee bij het opstellen van hun jaarplannen en meerjarige strategische plannen, maar lieten zich primair leiden door wat nationaal belangrijk was. Zij beschouwden de regionale benadering als een aanvulling op het bestaande beleid en werden er niet op afgerekend.



5

Themabeleid

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt de Nederlandse inzet op vier van de vijf thema's van de regionale benadering. Deze thema's zijn: terugkeer en integratie van vluchtelingen, ontheemden en minderheden (5.2), milieu (5.3), private sectorontwikkeling (5.4) en bevordering van de rechtsstaat en militaire en openbare veiligheid (5.5). Het vijfde thema, ondersteuning van grensoverschrijdende gemeentelijke initiatieven, betrof een transversaal thema en heeft nauwelijks projecten gegenereerd. Het thema is niet apart onderzocht. Het hoofdstuk is overwegend gebaseerd op de vier deelstudies die IOB heeft laten uitvoeren. Maar terwijl de deelstudies getracht hebben om de geïntegreerde beleidsinzet in kaart te brengen, beperkt dit hoofdstuk zich tot de spanningen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.¹⁸⁷

Voor elk van de vier thema's wordt achtereenvolgens ingegaan op de belangrijkste problematiek en de ontwikkelingen daarin tijdens de evaluatieperiode, de uitgangspunten van het Nederlandse beleid voor het betreffende thema, de uitvoering van ontwikkelingsprojecten en tot slot een beschouwing van de resultaten van de Nederlandse projecten.

5.2 Terugkeer en integratie van vluchtelingen, ontheemden en minderheden¹⁸⁸

| 123 |

Dit thema heeft betrekking op de terugkeer en integratie van vluchtelingen, ontheemden¹⁸⁹ en minderheden die zich in de Westelijke Balkan zelf bevonden. Er wordt nadrukkelijk niet gekeken naar het Nederlandse beleid inzake vluchtelingen en asielzoekers die vanuit de regio naar Nederland kwamen of vanuit Nederland terugkeerden naar hun land van herkomst.¹⁹⁰

5.2.1 Problematiek en ontwikkelingen 2004-2008

De gewelddadige conflicten tussen 1991 en 2001 in de Westelijke Balkan brachten in vrijwel alle landen van de regio (grote) stromen vluchtelingen en ontheemden op gang. Anno 2004 waren verreweg de meeste van hen teruggekeerd naar hun oorspronkelijke woonplaats of hadden, uit eigen overtuiging dan wel noodgedwongen, bij gebrek aan terugkeerperspectief, elders een duurzaam verblijf gevonden. De mensen voor wie dat niet opging, waren met name ouderen en andere kwetsbare groepen. Vaak konden zij niet meer naar hun oorspronkelijke woonplaats terugkeren en was het zaak om hen op een plek elders duurzaam te vestigen. Het thema vluchtelingen en ontheemden speelde in elk land op de Westelijke Balkan in enigerlei mate, maar de situatie verschilde sterk per land. De problematiek was het grootst in Bosnië-Herzegovina en Kosovo.

¹⁸⁷ De inzichten die de vier thematische deelstudies opleverden met betrekking tot de geïntegreerde beleidsinzet en de regionale benadering, zijn verwerkt in hoofdstuk 4.

¹⁸⁸ Deze paragraaf is gebaseerd op de deelstudie die is uitgevoerd door IOB (Willemijn Aerdts). De nadruk in deze deelstudie (onderzochte projecten en afgenomen interviews) lag op Bosnië-Herzegovina en Kosovo.

¹⁸⁹ Met ontheemden wordt bedoeld: vluchtelingen binnen de grenzen van het eigen land (ook wel: *internally displaced persons*).

¹⁹⁰ Het ministerie van Buitenlandse Zaken speelt in het kader van dat terugkeerbeleid een ondersteunende rol, maar dat is geen onderwerp van deze evaluatie.

Box 5.1 *Situatie met betrekking tot vluchtelingen en ontheemden per land*

In Albanië bevonden zich relatief weinig vluchtelingen. De vluchtelingen die zich in Albanië bevonden, waren Albanese Kosovaren die tijdens de Kosovo crisis in 1998 naar Albanië waren gevlucht.

In Bosnië-Herzegovina bevonden zich in 1995 ongeveer 1,3 miljoen binnenlandse ontheemden en waren er ongeveer 1,2 miljoen vluchtelingen op een totale bevolking van 4,3 miljoen.¹⁹¹ Door de binnenlandse politieke veranderingen, de donaties van onder andere Nederland en de inspanningen van internationale organisaties zoals de UNHCR, de OHR en de OVSE keerden vluchtelingen en ontheemden terug.¹⁹² Aan het einde van de evaluatieperiode was de meerderheid van de vluchtelingen en ontheemden teruggekeerd of had zich, al dan niet noodgedwongen, elders duurzaam gehuisvest. Nog steeds stonden 125.000 personen als vluchteling of ontheemd geregistreerd. De groep bestond over het algemeen uit ouderen of kwetsbare mensen voor wie aangepaste hulp, bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting en (psychosociale) zorg, noodzakelijk waren. De meeste van hen woonden in de opvangcentra (zogenaamde *collective centres*).¹⁹³

In Kroatië bevonden zich aan het einde van de Bosnische oorlog in (1995) 250.000 ontheemden; onder hen 32.000 etnische Serven. De meeste ontheemden van etnisch Kroatische afkomst zijn teruggekeerd naar hun huizen. Het merendeel van de etnische Serven die gevlucht zijn uit Kroatië vestigde zich in Servië (bijna 300.000) of in de door etnische Serven gedomineerde Danube-regio in Kroatië. Aan het begin van de evaluatieperiode waren er nog ongeveer 7.500 ontheemden in Kroatië, aan het einde van de periode was dit aantal gedaald tot ongeveer 2.500. Het grootste obstakel voor de terugkerende etnische Kroaten was het gebrek aan sociale voorzieningen op de plaatsen waar zij vandaan kwamen. Voor etnische Serven bleef het lastig om hun rechten (bijvoorbeeld eigendomsrechten over hun oorspronkelijke huizen en pensioenrechten) te doen gelden.¹⁹⁴

¹⁹¹ Minister van Buitenlandse Zaken, minister van Defensie en minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Nederlandse deelname aan vredesmissies; brief over deelname aan militaire operatie ALTHEA*, Tweede Kamer, 29 521, nr. 8, Den Haag, 1 oktober 2004, p. 7.

¹⁹² Ibidem.

¹⁹³ <http://www.internal-displacement.org/publications/global-overview-2010-europe-bosnia-and-herzegovina.pdf>; European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report*, November 2008, p. 20.

¹⁹⁴ [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpCountries\)/7928D486A14C897D802570A7004C7215?opendocument&count=10000](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpCountries)/7928D486A14C897D802570A7004C7215?opendocument&count=10000).

Van maart tot juni 1999 voerde de NAVO bombardementen uit op strategische doelen in Servië om een einde te maken aan het geweld van de Serven tegen de etnische Albanezen in Kosovo.¹⁹⁵ Vanaf het einde van de bombardementen, na de terugtrekking van de Joegoslavische troepen, vluchtten meer dan 245.000 lokale minderheden (vooral etnische Serven) van of binnen Kosovo uit angst voor vergelding door de Albanese meerderheid. In 2004 zorgde het etnische geweld voor nog eens meer dan 4.000 ontheemden in Kosovo (veel daarvan zijn naar Servië gegaan). In 2008 (het jaar dat Kosovo zich onafhankelijk verklaarde) waren er volgens de UNHCR nog 225.000 ontheemden uit Kosovo in Servië. Onder hen waren ongeveer 20.000 Roma die nooit als ontheemd zijn geregistreerd. De meeste vluchtelingen¹⁹⁶ woonden in particuliere accommodaties, slechts twee procent in opvangcentra. Veel Roma-ontheemden woonden bij elkaar in informele nederzettingen.¹⁹⁷

Het aantal ontheemden in Macedonië was na een piek van 76.000 na de crisis in 2001 gedaald tot ongeveer 1.420 in 2005. In 2005 waren er ongeveer 2.200 vluchtelingen vanuit Kosovo in Macedonië.¹⁹⁸ In maart 2008 waren er nog 1.840 vluchtelingen en 778 ontheemden in Macedonië.¹⁹⁹ Het merendeel van deze personen waren etnische Macedoniërs of Serven die het niet veilig vonden om terug te keren naar het door Albanezen gedomineerde Lipkovo-Aracinovo gebied. Ongeveer de helft van deze ontheemden woonden in onderkomens van particuliere organisaties, de andere helft in door de overheid gefinancierde opvangcentra.²⁰⁰

De positie van minderheden in de Westelijke Balkan is tijdens de evaluatieperiode verbeterd, maar was anno 2008 nog steeds zorgelijk. Er is wel voorzichtige vooruitgang geboekt, maar de positie van minderheden is in de landen nog steeds niet voldoende gewaarborgd. Ook op het gebied van de sociaaleconomische positie van vluchtelingen en ontheemden is vooruitgang geboekt. Volgens de Europese Commissie bestonden er soms twijfels over de duurzaamheid van deze terugkeer of vestiging. In Bosnië-Herzegovina, Kroatië en Kosovo was de problematiek rond de compensatie van bezit aan het einde van de evaluatieperiode nog steeds niet opgelost.²⁰¹

¹⁹⁵ [http://www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/\(httpEnvelopes\)/3A5928EBC2F586CB802570B8005AA920?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/(httpEnvelopes)/3A5928EBC2F586CB802570B8005AA920?OpenDocument).

¹⁹⁶ In dit rapport wordt gesproken over vluchtelingen als het gaat om personen die van Kosovo naar Servië zijn gevlucht. Landen die Kosovo niet als staat erkennen spreken in dit geval over ontheemden.

¹⁹⁷ [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpCountries\)/A6A36317DA8D29A1802570A7004CAB90?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpCountries)/A6A36317DA8D29A1802570A7004CAB90?OpenDocument)

¹⁹⁸ Europese Commissie, *Analytical Report for the Opinion on the application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for EU membership*, SEC (2005) 1425, Brussel, 9 November 2005, p. 31.

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ <http://www.internal-displacement.org/publications/global-overview-2008-europe-macedonia.pdf>

²⁰¹ Europese Commissie, *Croatia Progress Report 2009*; Europese Commissie, *Bosnia and Herzegovina Progress Report 2009*.

5.2.2 Nederlands beleid

Nederland koos binnen de regionale benadering voor het thema terugkeer en integratie van vluchtelingen, ontheemden en minderheden vanwege de ervaring van Nederland op het gebied van vluchtelingenterugkeer (voornamelijk in Bosnië-Herzegovina) en omdat de problematiek de transitie en de verdere aansluiting bij de EU hinderde.²⁰² Dit laatste had onder andere te maken met het feit dat de bescherming van de mensenrechten, en in het bijzonder de rechten van minderheden, tot de politieke toetredingscriteria behoorde. Het ging zowel om bescherming van de positie van de minderheden in de wet, als om bescherming door actieve inzet en uitvoer van het wettelijke beleid.²⁰³ Het regionale karakter van de problematiek (door de terugkeer van vluchtelingen naar hun land van herkomst of doordat het ging om personen met etnische verwantschap in buurlanden) maakte het thema geschikt voor de regionale benadering en verwacht mocht worden dat oplossing van deze problematiek de regionale stabiliteit zou bevorderen.

Hoewel anno 2004 de meeste vluchtelingen en ontheemden waren teruggekeerd of elders duurzame vestiging hadden gevonden, waren er nog ongeveer één miljoen mensen voor wie nog geen duurzame oplossing was gevonden (op een bevolking van zo'n 25 miljoen). De focus was gericht op het zoeken naar duurzame oplossingen voor deze personen. Het kon dan gaan om terugkeer naar hun oude woonplaats, maar ook om duurzame vestiging en integratie in een andere omgeving. Bij dit laatste was het van belang dat deze personen dezelfde burgerschapsrechten en dezelfde toegang tot diensten kregen als de oorspronkelijke inwoners.²⁰⁴ Gedacht werd aan het bevorderen van economische perspectieven voor terugkerende vluchtelingen en ontheemden, waaronder het ondersteunen van inkomensgenererende activiteiten. Verder was het van belang dat de teruggekeerde personen (waaronder minderheden) volledige toegang kregen tot bijvoorbeeld sociale zekerheid en gezondheidszorg en dat ontvangende gemeenten bij de verschillende projecten werden betrokken.²⁰⁵

Alleen de ambassade in Sarajevo besteedde in haar jaarplannen en meerjarig strategische plannen substantiële aandacht aan het thema. De ambassade richtte zich op de implementatie van een nationaal en regionaal geaccepteerde oplossing voor de nog aanwezige vluchtelingen en ontheemden. Capaciteitsopbouw van de overheid, de terugkeer van de laatste grote groep vluchtelingen en aandacht voor Srebrenica waren hierbij de speerpunten.²⁰⁶ De andere ambassades noemden het thema meestal wel (met uitzondering van Tirana), maar zonder verdere toelichting.

²⁰² *Regionale benadering Westelijke Balkan*, 2004, p.11.

²⁰³ Zie o.a. Commission of the European Communities, *Bosnia and Herzegovina 2006 Progress Report*.

²⁰⁴ Zie DZO, *MJSP Westelijke Balkan 2006-2009*, p. 4. en *Regionale benadering Westelijke Balkan*, p. 4.

²⁰⁵ *Regionale benadering Westelijke Balkan*, 2004, p. 4. In het meerjarig strategisch plan van DZO voor de Westelijke Balkan werd het bijdragen aan betere toegang tot (burgerschaps-)rechten en voorzieningen voor vluchtelingen en ontheemden als een van de gestelde doelen onder het thema 'versterking van de rechtsstaat en het ondernemingsklimaat' genoemd. DZO, *Meerjarig Strategisch Plan DZO voor de Westelijke Balkan 2006-2009*, p. 8.

²⁰⁶ *MJSP 2005-2008 Bosnië-Herzegovina*, *MJSP 2008-2011 Bosnië-Herzegovina*, *Jaarplan 2004 Sarajevo*, *Jaarplan 2005 Sarajevo*, *Jaarplan 2006 Sarajevo* en *Jaarplan 2007 Sarajevo*.

5.2.3 Uitvoering

Tijdens de evaluatieperiode besteedde het ministerie van Buitenlandse Zaken een bedrag van ongeveer EUR 39 miljoen aan de terugkeer en integratie van vluchtelingen, ontheemden en minderheden, middels vier verschillende programma's (zie tabel 5.1). De belangrijkste budgethouders waren de ambassade in Sarajevo, DZO en de ambassade in Belgrado. Verder waren de directie Mensenrechten en Vredesopbouw (vier projecten) en de directie Veiligheidsbeleid (twee projecten) budgethouder.

Tabel 5.1 Uitgaven 2004-2008 vluchtelingen, ontheemden en minderheden (in 1.000 EUR)							
	Bilateraal OS BiH	Regionaal Balkan-programma	Noodfonds OS	Stabiliteits-fonds	Totaal	%	Aantal activiteiten
Bosnië-Herzegovina	28.036	0	0	0	28.069	72%	33
Kosovo	0	5.083	42	650	5.789	15%	14
Montenegro	0	100	0	0	101	0%	1
Servië	0	93	118	164	380	1%	5
WB	0	4.602	181	0	4.792	12%	9
Totaal	28.036	9.878	340	814	39.131	100%	62

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (financieel informatiesysteem Piramide)

De nadruk van de bestedingen lag in Bosnië-Herzegovina. De uitgaven in Bosnië-Herzegovina betroffen EUR 28 miljoen, 72 procent van de Nederlandse uitgaven voor dit thema in de gehele regio. Nederland was in Bosnië-Herzegovina de grootste bilaterale donor op dit thema.²⁰⁷ Dertien van de 33 activiteiten in Bosnië-Herzegovina hadden betrekking op Srebrenica. Het regionale Balkanprogramma besloeg ongeveer een kwart de uitgaven. De helft hiervan is in Kosovo besteed, hetgeen te verklaren is door de omvang van de vluchtelingenproblematiek en het feit dat het bilaterale budget voor Kosovo in het regionale Balkanprogramma werd opgenomen. Voor de projecten met allocatie Westelijke Balkan was op basis van de gegevens in Piramide niet altijd vast te stellen in welke landen zij zijn uitgevoerd; in een aantal gevallen vonden zij in meerdere landen plaats.²⁰⁸ Ook voor de invoering van de regionale benadering was het thema al belangrijk binnen het hulpprogramma in Bosnië-Herzegovina. Het thema is niet doorgevoerd in de landenprogramma's in Albanië en Macedonië, hetgeen niet verwonderlijk is gezien de beperkte omvang van de problematiek aldaar.

²⁰⁷ Is Bosnië-Herzegovina was Nederland, na de Wereldbank, de grootste donor in 2008 (Bosnia and Herzegovina Ministry of Finance and Treasury, Donor Coordination Forum of Bosnia and Herzegovina, Donor mapping report 2008-2008).

²⁰⁸ Zo richtte het project DMV QE/ADMIRA trauma voormalig Joegoslavië zich op professionele en vrijwillige hulpverleners uit Kroatië, Servië, Bosnië-Herzegovina en Macedonië.

Inhoudelijke focus

Richtte Nederland zich vlak na de oorlog vooral op het herstellen en bouwen van huisvesting voor vluchtelingen en ontheemden, in de evaluatieperiode was de Nederlandse aanpak breder. Het creëren van een dienstenaanbod (educatie, gezondheidszorg) en de mogelijkheid om inkomen te genereren vergrootte de kans dat vluchtelingen en ontheemden duurzaam naar hun plek van herkomst konden terugkeren. Ongeveer een derde van de activiteiten was direct gericht op de duurzame terugkeer van gezinnen.²⁰⁹ De activiteiten richtten zich zowel op de selectie van deze gezinnen, als op het bouwen of opknappen van huisvesting, het treffen van sociale voorzieningen en bevorderen van lokale economische ontwikkeling. Daarnaast had een relatief grote groep activiteiten betrekking op de reconstructie van infrastructuur en elektriciteitsvoorzieningen. Ook zijn er media-activiteiten ingezet, zoals het verspreiden van een tijdschrift met informatie over terugkeer en integratie, een radioshow en de ontwikkeling van de media-infrastructuur in Srebrenica. Nederland richtte zich ook op de (psychosociale) zorg voor vluchtelingen en ontheemden. Verder werden zij juridisch ondersteund. Een laatste groep activiteiten hield verband met verzoening. Aan het einde van de evaluatieperiode richtte Nederland zich steeds meer op sociale woningbouw.

| 128 |

Uit het verleden was bekend dat de terugkeer van vluchtelingen er niet altijd toe leidde dat deze personen weer duurzaam hun oude woningen betrokken. Het kwam voor dat zij de voorkeur gaven aan het verkopen ervan of hun woningen in deeltijd (bijvoorbeeld alleen doordeweeks) bewoonden. Dit was acceptabel, omdat vanuit rechtvaardigheidsoogpunt de teruggave van eigendommen belangrijker was dan het gebruik ervan (een kwestie van individuele keuzevrijheid). In de evaluatieperiode schonk Nederland bij terugkeerprojecten niettemin veel aandacht aan de selectie van terugkeerders van wie verwacht kon worden dat zij zich permanent zouden vestigen.

Bijdrage aan programma's van internationale organisaties

Zeven van de 62 activiteiten (11 procent) zijn uitgevoerd door internationale organisaties. Vijf projecten vielen onder de vlag van de Verenigde Naties (driemaal UNDP, eenmaal UNHCR en eenmaal UNMIK), twee activiteiten werden uitgevoerd door de Internationale Organisation for Migration (IOM). Voornamelijk buitenlandse niet-gouvernementele organisaties voerden de overige activiteiten uit.²¹⁰

²⁰⁹ Het waren overigens niet alleen gezinnen die terugkeerden naar de plek van herkomst, maar ook gezinnen die niet afkomstig waren uit het gebied en zich daar nu duurzaam zouden gaan vestigen.

²¹⁰ Veel daarvan, zoals de Catholic Relief Service, American Refugee Committee International en de Danish Refugee Council, voerden meerdere projecten uit.

5.2.4 Resultaten

Tabel 5.2 Bestudeerde projecten vluchtelingen, ontheemden en minderheden			
Project	Land van uitvoer	Budget	Looptijd
1) QE/ADMIRA trauma voormalig Joegoslavië (DMV, 3931)	Kroatië, Servië, Bosnië-Herzegovina, Macedonië	EUR 2,25 mln	07/2001-12/2007
Doel: Bevordering van duurzame zorg voor oorlogsgetroffenen en slachtoffers van (seksueel) geweld in voormalig Joegoslavië door het ontwikkelen van capaciteit en bewustwording bij professionele en vrijwillige hulpverleners.			
2) SFOR kleinschalige herstelprojecten (SAR, 8484)	Bosnië-Herzegovina	EUR 1,69 mln	06/2001-12/2005
Doel: Financiering van kleinschalige infrastructurele projecten ten bate van de lokale bevolking in het inzetgebied van Nederlandse SFOR militairen om zo de levensomstandigheden van mensen in dit gebied actief te verbeteren.			
3) Facilitation of minority return to Srebrenica (SAR, 8553)	Bosnië-Herzegovina	EUR 86.175	12/2002-12/2004
Doel: Het faciliteren van minderhedenterugkeer door economische, culturele en sociale steun en onderwijs.			
4) Kosovo: Housing Reconstruction (DZO, 8881)	Kosovo	EUR 1,56 mln	12/2003-11/2005
Doel: Het faciliteren van geïntegreerde terugkeer van max. 1.200 ontheemden naar hun vooroorlogs gemeenschappen in Kosovo door de uitvoering van activiteiten ten bate van terugkeren en ontvangende gemeenschappen in heel Kosovo.			
5) Durable solution for Collective Centers Residents (SAR, 10941)	Bosnië-Herzegovina	EUR 0,93 mln	11/2004-12/2006
Doel: De duurzame terugkeer van 71 families die op het moment van de start van het project in collectieve opvangcentra wonen, naar de gemeenschappen waar zij voor de oorlog woonden.			
6) DZO Kosovo Radioprogramma (DZO, 11161)	Servië en Kosovo	EUR 96.259	12/2004-12/2006
Doel: Regionaal radioprogramma ter ondersteuning van terugkeer.			
7) Srebrenica Regional Recovery Program-UNDP (SAR, 11172)	Bosnië-Herzegovina	EUR 4,00 mln	11.2004-12.2008
Doel: Sociaal-economisch herstel van de multi-etnische gemeenschappen met versterkte lokale overheden, door het betrekken van burgers bij het maken van beleid, economische groei, toegang tot financiële diensten, agrarische activiteiten, het opzetten van een houtverwerkende industrie en door het verbeteren van de economische situatie van kwetsbare huishoudens bestaande uit vrouwen.			
8) Civilian Foreign Presence (SAR, 12262)	Bosnië-Herzegovina	EUR 0,14 mln	04/2005-12/2007
Doel: Faciliteren van terugkeer van normalisering van leefomstandigheden inwoners Srebrenica.			
9) Sustainable return of 87 families to Srebrenica (SAR, 13383)	Bosnië-Herzegovina	EUR 0,98 mln	12/2005-04/2007
Doel: Omstandigheden creëren om 87 families duurzaam naar Srebrenica en Bratunac terug te laten keren.			

De bestudeerde projecten waren gericht op de heersende problematiek en in dat licht relevant. In kwalitatieve zin heeft Nederland zich onderscheiden, waarmee van *niches* kan worden gesproken. Het betreft de aandacht voor psychosociale hulp en sociale woningbouw. De projectuitvoering verliep over het algemeen soepel. Sommige projecten liepen iets uit in de tijd. De meeste activiteiten verliepen volgens planning en hebben de vooraf gestelde projectdoelstellingen behaald.

Nederland heeft daarmee op verschillende manieren een positieve bijdrage geleverd aan de terugkeer en integratie van vluchtelingen, ontheemden en minderheden. Zo hebben de door Nederland gefinancierde projecten de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden naar hun oorspronkelijke woonplaats mogelijk gemaakt en hebben vluchtelingen en ontheemden zich duurzaam kunnen vestigen op een andere locatie. Dit heeft Nederland gedaan door het (her)bouwen van woningen, het aanleggen of herstellen van de infrastructuur (transportinfrastructuur, maar ook energie- en watervoorzieningen), het informeren van de bevolking over de mogelijkheden voor terugkeer of duurzame vestiging, het verstrekken van psychosociale zorg en het bouwen van sociale woningbouw. De Nederlandse inzet sloot goed aan bij de problematiek, aangezien Nederland zich niet alleen richtte op de terugkeer van grote aantallen vluchtelingen, maar vooral op de kleinere aantallen kwetsbare groepen die niet konden terugkeren en nog niet duurzaam op een andere plek waren gevestigd. Dit deed Nederland door te investeren in de locaties waar deze personen zich duurzaam zouden vestigen.

| 130 |

Betrouwbare cijfers over de vermindering van het aantal mensen met een status van vluchteling of ontheemde tussen 2004 en 2008 zijn niet beschikbaar. Noch is bekend hoeveel personen Nederland in deze periode aan een duurzame verblijfplaats heeft geholpen. In het licht van de problematiek is dat ook niet het enige dat telt. Mensen die blijven kampen met (vluchtelingen)trauma's, kinderen die opgroeien in collectieve opvangcentra en de criminaliteit waarvoor dergelijke centra een voedingsbodem zijn, belemmeren de transitie.

5.3 Milieu²¹¹

De landen in de Westelijke Balkan kampten met een ernstige milieu-erfenis uit het communistische verleden. De gewelddadige conflicten die het gevolg waren van het uiteenvallen van Joegoslavië deden de staat van het milieu alleen maar verder verslechteren. Albanië was hierbij buiten schot gebleven, maar hier had het milieu nog wel het meest geleden onder de communistische dictatuur. De ernstige verwaarlozing van het milieu vormde een directe bedreiging voor de volksgezondheid en stelde de landen van de Westelijke Balkan voor een enorme uitdaging om in de voorzienbare toekomst aan het milieu-*acquis* van de Europese Unie te voldoen.

²¹¹ Deze paragraaf is gebaseerd op de deelstudie die is uitgevoerd door Mobilisation for the Environment. De bevindingen hebben voornamelijk betrekking op de projecten van het regionale milieuprogramma (REP).

5.3.1 Problematiek en ontwikkelingen 2004-2008

De voornaamste milieuproblemen anno 2004 waren luchtvervuiling, waterverontreiniging, gebrekkige afvalverwerking en het verlies van biodiversiteit. Vanuit mondiaal milieuperspectief was de uitstoot van broeikasgassen, hoewel nog relatief laag, met het snel aantrekken van de regionale economie een punt van zorg. Waterverontreiniging was een groot probleem en als gevolg van onderontwikkelde *water supply systems* liet ook de kwaliteit van het drinkwater te wensen over. Er vond op grote schaal afvaldumping plaats door een tekort aan verwerkingssystemen voor huishoudelijk en industrieel afval. De productiestructuren waren doorgaans verouderd en overbelast. Grensoverschrijdende luchtvervuiling was deels het gevolg van mijnbouw en industrie. Nationaal, laat staan regionaal bosbeheer was nog niet of nauwelijks ontwikkeld. Illegale kap leidde tot uitdunning van het bosbestand. In de gehele regio waren honderden zo niet duizenden ernstig vervuilde gebieden (*hot spots*) aan te wijzen. Deze hinderden de ontwikkeling van een duurzame industriële sector, een voorwaarde voor economische ontwikkeling in de regio.

Voor de overheden in de Westelijke Balkanlanden was het milieu absoluut geen prioriteit. Dit was verklaarbaar, gezien de andere uitdagingen, zoals een hoge werkloosheid, die grote overheidsuitgaven met zich meebracht (gecombineerd met een lage belastinggrondslag door een grote informele economie). Er waren daarom weinig fondsen beschikbaar voor kostbare milieu-investeringen. Om in de toekomst aan het EU-*acquis* te voldoen, waren echter miljardeninvesteringen nodig op gebieden als luchtvervuiling (verbrandingsinstallaties, raffinaderijen, de transportsector), afvalwaterzuivering en afvalverwerking (inclusief hergebruik). De milieuministeries waren relatief klein en hadden beperkte uitvoerings- en handhavingcapaciteit (bijvoorbeeld milieu-inspecties) en namen in de politieke verhoudingen een ondergeschikte positie in. Ook was er onder de bevolking van de landen nauwelijks enig milieubewustzijn.

| 131 |

Tijdens de evaluatieperiode is er maar zeer beperkte vooruitgang op milieugebied geboekt en op enkele aspecten was er zelfs sprake van een negatieve trend. Er zijn geen betrouwbare statistieken die wijzen op een verbetering van de lucht-, water- en bodemkwaliteit.²¹² Op het niveau van wet- en regelgeving zijn enkele maatregelen genomen om het verlies aan biodiversiteit tegen te gaan en milieugebieden te beschermen. Ook hebben enkele landen in de regio tijdens de evaluatieperiode verschillende protocollen van de *Convention on Long Range Trans-boundary Air Pollution* (CLRTAP) geratificeerd.²¹³ Deze protocollen verplichten de ondertekenaars de uitstoot van specifieke luchtvervuilers aan banden te leggen. In zijn algemeenheid ging de invoering van relevante wetgeving traag en waar dit gebeurde, bleef de uitvoering en handhaving ervan beperkt als gevolg van gebrek aan capaciteit, zelfs in Kroatië. De uitstoot van broeikasgassen is toegenomen. In sommige landen werd nog steeds gelode benzine en zwavelrijke diesel gebruikt. Afvalverwerking vertoonde een

²¹² Hierbij dient te worden aangetekend dat er geen systematisch milieuonderzoek heeft plaatsgevonden over de periode 2004-2008 en dat daadwerkelijke verbetering van de milieukwaliteit in veel gevallen pas na jaren meetbaar is.

²¹³ Albanië, Kroatië en Montenegro ratificeerden tijdens de evaluatieperiode verscheidene protocollen. Macedonië ratificeerde in 2010 alle protocollen. Servië en Bosnië-Herzegovina hebben gedurende de evaluatieperiode geen protocollen geratificeerd.

negatieve trend, doordat het afvalvolume toenam, zonder verantwoorde verwerking (hergebruik, gescheiden inzameling, verbranding en verwijdering).

Het gebrekkige milieubeleid bracht kosten voor het gezondheidsstelsel met zich mee en hinderde de ontwikkeling van economische sectoren als toerisme en visserij. Het invoeren van milieustandaarden in het productieproces werd gezien als een te grote technische en financiële last voor het lokale bedrijfsleven dat nog niet kon concurreren op de internationale markten. Het gebrek aan politieke aandacht en bestuurlijke capaciteit, alsmede van beschikbare fondsen voor een adequaat milieubeleid, bleven de grootste obstakels voor daadwerkelijke verbetering.

5.3.2 Nederlands beleid

Milieu werd aangewezen als een van de vijf thema's van de regionale benadering, met name omdat hier kansen voor regionale samenwerking werden gezien. Hoewel veel van de milieuproblemen grensoverschrijdende gevolgen hadden, was de samenwerking op dit terrein tussen de verschillende landen nauwelijks aanwezig. Met name problemen als luchtvervuiling en watermanagement (in de stroomgebieden van rivieren) vroegen om grensoverschrijdende samenwerking. Milieubeleid was nog onvoldoende geïntegreerd in andere sectoren, hoewel er bijvoorbeeld met de ontwikkeling van de private sector duidelijk aanwijsbare raakvlakken bestonden. Nederland was van mening dat economische groei en armoedebestrijding niet effectief kunnen zijn zonder adequate aandacht voor goed milieubeheer, zeker niet in het kader van toekomstige EU-toetreding.²¹⁴

| 132 |

De Nederlandse bijdrage in het kader van de regionale benadering richtte zich in eerste instantie op de versterking van samenwerkingsstructuren op het terrein van goed milieubeleid.²¹⁵ Uitgaande van de aanname dat economische groei alleen effectief kon zijn wanneer er sprake was van adequaat milieubeleid, streefde Nederland naar capaciteitsopbouw. Versterking van de overheids capaciteit op landenniveau moest leiden tot een sterk regionaal kader waarin grensoverschrijdende problematiek kon worden aangepakt. De door Nederland gefinancierde milieuprojecten moesten aansluiten bij regionale milieuprogramma's, waardoor de landen in de regio konden voldoen aan Europese standaarden. Er werden geen inhoudelijke aandachtsgebieden geformuleerd.²¹⁶

Vanwege de vereiste inhoudelijke expertise om tot goede projectvoorstellen te komen voor het regionale Balkanprogramma, detacheerde DZO in 2005 een themadeskundige milieuproject op de ambassade in Tirana. De themadeskundige stelde een beleidsnotitie *Regional Programme on Environment for the Western Balkans* (REP) op, waarin op basis van enkele uitgangspunten

²¹⁴ *Regionale Benadering Westelijke Balkan*, 2004, p. 12.

²¹⁵ In het kader van het Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa werd in samenwerking met het Regional Environmental Centre in Hongarije het *Regional Environmental Reconstruction Program for South Eastern Europe* (ReRep) opgericht in 2000. Nederland heeft in eerste jaren na de oprichting het ReRep financieel ondersteund. Bezien zou worden in hoeverre de relatie weer kon worden geïntensiveerd.

²¹⁶ Hoewel klimaatbeheersing en terugdringen van de uitstoot van CO₂ een prioriteit was in het internationale milieubeleid van Nederland, speelde dit geen enkele rol in het beleid ten aanzien van de Westelijke Balkan.

negen regionale projecten werden geïdentificeerd. Het REP had een looptijd van 2006 tot en met 2010 en een budget van EUR 24 miljoen. Het REP beoogde de veiligheid en stabiliteit in de regio te bevorderen door de neergang van het milieu en ecosystemen te bestrijden. De strategische doelstellingen waren: het bevorderen van de regionale samenwerking en het oplossen van grensoverschrijdende vervuiling door mijnbouw en industrie; het vergroten van de milieukennis en het milieubewustzijn bij de bevolking; en bijdragen aan capaciteitsopbouw voor grensoverschrijdende samenwerking inzake milieukwesties.

5.3.3 Uitvoering

gedurende de evaluatieperiode besteedde Nederland een bedrag van EUR 36,7 miljoen aan projecten op het thema milieu. Bijna een derde hiervan werd via het regionale milieuprogramma (REP) en het regionale Balkanprogramma (RBP) gezamenlijk besteed (zie tabel 5.3).

Tabel 5.3 Uitgaven 2004-2008 milieu

	Matra KNIP	REP	Bilat. OS	Kies-groep-faciliteit	Centrale OS	Matra projecten programma	RBP	Totaal	Percentage
Albanië	0	0	7,8	0	0	0	0	7,8	21%
Kosovo	0	1,2	0	0	0	0,4	0	1,6	4%
Kroatië	0,1	0	0	3,9	0	1,3	0	5,3	14%
Montenegro	0	0	0	0	0	0	0,4	0,4	1%
Westelijke Balkan	9,5	7,9	0	0	2,4	0,0	2,0	21,7	59%
Totaal	9,6	9,1	7,8	3,9	2,4	1,6	2,3	36,7	100%

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (financieel informatiesysteem Piramide) (bedragen in mln EUR)

In Albanië (21 procent) en Kroatië (14 procent) werden de meeste bilaterale projecten uitgevoerd. In Albanië gebeurde dat met name via het bilaterale ontwikkelingsprogramma, dat sinds 2003 een stevige milieucomponent kende. Milieu in Kroatië werd grotendeels bediend via de Kiesgroepfaciliteit en Matra, waarbij het Kroatische toetredingsproces tot de Europese Unie een belangrijke rol speelde. De uitgaven vanuit het programma Matra Kleine Natuurbeheer Initiatieven Projecten (KNIP) hadden tot doel van internationaal natuurbeheer te bevorderen.²¹⁷ Het thema milieu is niet doorgevoerd in de bilaterale ontwikkelingsprogramma's in de partnerlanden Bosnië-Herzegovina en Macedonië.

Inhoudelijke focus

Het budget is met name aangewend voor het opruimen van *hot spots* (34 procent), natuurbehoud (30 procent), capaciteitsopbouw (28 procent) en educatie (6 procent). In het kader van capaciteitsopbouw werd het Albanese ministerie van Milieu geassisteerd bij het opzetten van een milieu-instituut en het vormgeven van nieuw milieubeleid en nieuwe

²¹⁷ Deze uitgaven zijn in Piramide weliswaar regionaal geregistreerd, maar zijn door de diverse ambassades bilateraal besteed.

wetgeving. In Kroatië moest de *Green Agenda* bijdragen aan communicatie en samenwerking tussen burgerorganisaties, gemeenten en andere belanghebbenden. Daarnaast werd in Kroatië onder de noemer van het PSO pre-accessieprogramma ondersteuning verleend bij het implementeren van milieubeleid dat voldeed aan de standaarden van het EU-acquis.

In het kader van het bilaterale programma werd in Albanië EUR 4,9 miljoen geïnvesteerd in het opruimen van de Porto Romano *hot spot*. In totaal werden in de Westelijke Balkan negen van dergelijke zwaar geïnfecteerde gebieden opgeruimd met Nederlandse steun, vooral vanuit het regionale milieuprogramma. De projecten werden uitgevoerd in samenwerking met lokale consultants en bedrijven. Weinig donoren waren actief in de bestrijding van vervuiling ten gevolge van de mijnbouw. Nederland vulde daarmee een *niche*.

Eveneens werden Matra-gelden (doorgaans non-ODA) voor het thema milieu aangewend. De bilaterale Matra-programma's richtten zich, naast capaciteitsopbouw, onder andere op educatie en het vergroten van bewustzijn onder de bevolking. Dit gebeurde middels het verstrekken van studiebeurzen en het geven van cursussen over milieu- en afvalmanagement. De zogenaamde Matra KAP-projecten (Kleine Ambassadeprojecten) werden uitgevoerd in samenwerking met het ministerie van landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en hadden het bevorderen van internationaal natuurbeheer als oogmerk. Onder het regionale programma werden onder het zogenaamde *Green Pack*-project lespakketten over duurzame ontwikkeling verstrekt aan onderwijsinstellingen in de regio.

| 134 |

Bijdragen aan internationale organisaties

Ongeveer een vijfde van de uitgevoerde milieuprojecten werd uitgevoerd door internationale organisaties (11 van de 51 activiteiten). De Wereldbank en UNDP waren met beide vier activiteiten de belangrijkste organisaties.²¹⁸ Vijf van de negen projecten uit het regionale milieuprogramma zijn uitgevoerd door internationale gouvernementele organisaties, namelijk het Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC) (tweemaal), het ontwikkelingsprogramma van de VN (UNDP), de Wereldbank en de United Nations Economic Commission for Europe (UNECE).

Regionaal karakter

Door middel van het regionale milieuprogramma (REP) is Nederland er op het thema milieu in geslaagd een achttal regionale projecten uit te voeren. Dat wil zeggen, projecten waarbij er in de meeste (vijf tot zeven) landen van de regio een activiteit plaatsvond, gecombineerd met een seminar of training waarbij professionals (lokale milieuambtenaren, onderzoeksjournalisten of ngo's) uit de verschillende landen werden samengebracht.²¹⁹ Het negende project (KEK-project Kosovo) had uitsluitend betrekking op Kosovo.

²¹⁸ Andere internationale organisaties waren de United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), UNICEF en UNMIK.

²¹⁹ Het bleek op milieugebied minder problematisch dan op andere terreinen om personen uit Servië en Kosovo bij eenzelfde project te betrekken.

Opvallend genoeg behelste geen van de projecten de gezamenlijke aanpak van een grensoverschrijdend milieuprobleem, terwijl in de beleidsnotitie het per definitie grensoverschrijdende karakter van milieuproblemen als een van de argumenten voor de regionale themakeuze werd genoemd. Het ging bij deze projecten om het aanpakken van gelijkaardige milieuproblemen in de verschillende landen.

Het slagen van de regionale benadering op dit thema kan worden verklaard door het bestaan van een speciaal op milieu gericht regionaal programma en het feit dat er een themadeskundige in de regio was gevestigd die met succes regionale projecten kon identificeren. De deelnemers van de acht projecten oordeelden zeer positief over de bijdrage van de projecten aan de regionale samenwerking. Dat duidt erop dat de Nederlandse aanpak werd gewaardeerd. Het is echter onzeker of dit ook buiten de projecten om heeft geleid tot samenwerking tussen de landen.

Zoals hierboven geconstateerd, is het regionale thema milieu niet doorgevoerd in de bilaterale ontwikkelingsprogramma's waar het voor de invoering van de regionale benadering ook nog geen rol speelde.

5.3.4 Resultaten

Tabel 5.4 Bestudeerde projecten milieu			
Project	Land van uitvoer	Budget	Looptijd
1) Joining Forces for a Sustainable Future in the Western Balkans (BEL, 15797)	Albanië, Bosnië-Herzegovina, Macedonië, Montenegro, Servië en Kosovo	EUR 1,7 mln	02/2007 - 12/2010
<i>Doel: To build capacity for transboundary co-operation on environmental issues good governance through building and strengthening capacity of NGOs.</i>			
2) Green Pack in the Western Balkans: Supporting Education for Sustainable Development (BEL 16709)	Bosnië-Herzegovina, Kosovo Montenegro en Servië	EUR 1,1 mln	12/2007 - 12/2010
<i>Doel: To Increase the knowledge of the population of the Western Balkan on the importance of environment for sustainable development.</i>			
3) Training for Journalists of the Western Balkans on Environmental Issues	Albanië, Kosovo, Montenegro en Servië	EUR 0,2 mln	10/2009 - 07/2010
<i>Doel: To equip journalists with the necessary skills and techniques of writing investigative environmental stories through research; to increase the knowledge of the population of the Western Balkan on the importance of environment for sustainable development.</i>			

Project	Land van uitvoer	Budget	Looptijd
4) Netherlands and Western Balkans Environmental Network (BEL, 18507)	Albanië, Bosnië-Herzegovina, Macedonië, Montenegro, Servië, Kosovo	EUR 2,5 mln	10/2008 - 05/2011
<i>Doel: To develop a network and transboundary cooperation in the field of environmental management between six participating universities in the WB and participating universities in NL.</i>			
5) Courses for good governance and sustainability: Strategies Methodologies, Policies and Actions in Cross Border Context in SE Europe (BEL, 18508)	Albanië, Bosnië-Herzegovina, Macedonië, Montenegro, Servië, Kosovo	EUR 0,5 mln	10/2008 - 03/2010
<i>Doel: To Enhance speed of reforms and strengthen environmental institutions and mitigate adverse effects of barriers of political structures in these institutions, while promoting and supporting transboundary co-operation; Build capacities of national and local stakeholders from partner countries) on good environmental governance and sustainable development in a cross border context.</i>			
6) Regional Environmental Advocacy / REA Action and Cohesion in the Western Balkans	Albanië, Bosnië-Herzegovina, Macedonië, Montenegro, Servië, Kosovo	USD 1,5 mln	01/2009 - 12/2010
<i>Doel: To enhance regional co-operation in the Western Balkan to solve problems of cross border contamination due to industrial and mining activities; to increase the knowledge of the population of the Western Balkan on the importance of environment for sustainable development; and to build capacity for transboundary co-operation on environmental issues.</i>			
7) Implementation of the on Long-Range Transboundary Air Pollution (CLRTAP) and its protocols (BEL, 15723)	Albanië, Bosnië-Herzegovina, Macedonië, Montenegro, Servië	EUR 0,6 mln	01/2008-12/2010
<i>Doel: To enhance regional co-operation in the Western Balkan to solve problems of cross border contamination due to industrial and mining activities; to build capacity for transboundary co-operation on environmental issues; to reduce transboundary air pollution of heavy metals, Persistent Organic Pollutants (POPs), sulphuroxides, nitrogenoxides, ammonia and Volatile Organic Carbons.</i>			
8) Regional remediation hot spots project (Strengthening capacities in the Western Balkans countries to mitigate environmental problems through remediation of high priority hotspots) (BEL, 16553)	Albanië, Bosnië-Herzegovina, Macedonië, Montenegro, Servië	USD 15,0 mln	10/2007-10/2010
<i>Doel: To increase capacity of the national and local governments in the WB to implement sustainable environmental policies in accordance with EU standards, strengthen regional cooperation in the WB to solve problems of cross border contamination due to the industrial and mining activities.</i>			
9) Kosovo Clean -up and Land Reclamation Project-KEK (BEL, 16058)	Kosovo	EUR 3,0 mln	2006-2010
<i>Doel: Generating new sources of economic growth for Kosovo while ensuring associated and social improvements To support KEK (Kosovar Energy Company) and the Kosovar authorities in the efforts to enhance the country's long-term power development and electricity supply while improving the environment for the population through promoting higher standards of environmental and social sustainability.</i>			

De onderzochte Nederlandse projecten sloten aan bij de geïdentificeerde milieuproblematiek en het geconstateerde gebrek aan milieubewustzijn, bestuurlijke capaciteit en regionale samenwerking. Nederland heeft in de hele regio bijgedragen aan het milieubewustzijn, aan de opbouw van bestuurlijke capaciteit en aan regionale samenwerking. Dit werd onder andere gedaan door het laten opstellen en uitvoeren van lokale 'groene agenda's' door lokale overheden, ngo's en burgers, het ontwikkelen van een onderwijscurriculum voor de middelbare scholen in vier landen, het trainen van schrijvende journalisten, onderwijzers en beleidsambtenaren uit de hele regio, het bevorderen van de ratificatie en implementatie van CLRTAP-protocollen en het opruimen van verschillende ernstig vervuilde gebieden in de hele regio. Zeven van de negen projecten van het regionale milieuprogramma hebben hun projectdoelen behaald en droegen bij aan het realiseren van de beleidsdoelen.

Ondanks dat Nederland op kleine schaal verschillende positieve bijdragen heeft geleverd aan het oplossen van milieuproblemen, kunnen de resultaten niet worden vertaald naar het macroniveau. In sectie 5.3.2 werd geconstateerd dat de milieuproblematiek in de Westelijke Balkan tijdens de evaluatieperiode nauwelijks vooruitgang kende en op onderdelen zelfs een negatieve trend liet zien. De Nederlandse bijdrage was in relatie tot de omvang van de problematiek gering. Als voorbeeld diene het *Hot spots*-project. Nederland heeft middels het REP bijgedragen aan het opruimen van negen *hotspots* in de regio. Over de gehele Balkan zijn er echter nog honderden, zo niet duizenden *hotspots*. Niettemin hebben deze interventies op microniveau nut gehad voor de lokale bevolking.

| 137 |

De directe bijdrage aan de EU-toetredingsproces was beperkt. Slechts 3 procent van het budget van het regionale milieuprogramma was gericht op het overnemen en implementeren van het milieu-*acquis*. Dat neemt niet weg dat de andere projecten een relevantie hadden voor EU-toenadering, zoals bestuurlijke capaciteit en milieubewustzijn.

5.4 Private Sectorontwikkeling²²⁰

Het ministerie van Buitenlandse Zaken hanteerde tot 2007 de definitie van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) van private sectorontwikkeling (PSD):²²¹ 'A basic organising principle for economic activity where private ownership is an important factor, where markets and competition drive production and where private initiative and risk-taking set activities in motion.' Volgens deze definitie omvat de private sector kortom alle economische activiteiten buiten de publieke sector.²²² In 2007 formuleerde het ministerie een eigen definitie,

²²⁰ Deze paragraaf is gebaseerd op de deelstudie die is uitgevoerd door bureau Aarts de Jong Wilms Goudriaan *Public Economics* (APE). De focus van het onderzoek lag op Bosnië-Herzegovina en Servië, waar projecten zijn onderzocht en interviews zijn gehouden.

²²¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, DGIS, *In business against poverty. Memorandum on Economy and Development*, 2000.

²²² Binnen de private sector is een nader onderscheid te maken tussen de economische activiteiten binnen de formele sector en die binnen de informele sector (de grijze economie of zwarte markt). Private sectorbeleid richt zich in de regel alleen op de formele sector, met als doel de informele sector te verkleinen.

namelijk 'the strategy for promoting economic growth and reducing poverty in developing countries by incorporating private industry and competitive markets into a country's overall development framework'.²²³ De private sector, oftewel het bedrijfsleven en 'de markt', is zo gezien een middel om economische groei te bevorderen en armoede te bestrijden.

5.4.1 Problematiek en ontwikkelingen 2004-2008

De macro-economische cijfers waren anno 2003 voor de hele regio positief. De economische groei van de regio bedroeg vier procent, met variaties tussen drie en vijf procent. De inflatie had weliswaar pieken gekend, maar was door voorzichtig macro-economisch beleid en koppeling van nationale valuta aan de euro gezakt tot een matige 3,5 procent. Het overheidstekort was in de gehele Westelijke Balkan gedaald tot gemiddeld 4 procent (exclusief giften) van het Bruto Binnenlands Product (BBP), variërend van ongeveer 1,5 procent BBP in Macedonië tot 5,5 procent in Albanië.²²⁴

Ondanks deze goede macro-cijfers kampten de economieën van de Westelijke Balkan in 2003 met hardnekkige problemen. De werkloosheidscijfers waren in de hele regio hoog, variërend van 12 procent in Kroatië tot 50 procent in Kosovo.²²⁵ In sommige landen leefde maar liefst 20 tot 25 procent van de bevolking onder de armoedegrens.²²⁶ In 2003 had de informele sector in de regio (de zwarte en grijze economie²²⁷) een geschatte omvang van 50 procent van het BBP.²²⁸ Dit belemmerde de groei van de private sector en de belastinggrondslag, en ging ten koste van de slagkracht van de publieke sector. Een effectief sociaal beleid werd hierdoor bemoeilijkt. De collectieve buitenlandse schulden van de regio werden in 2003 op 55 procent van het BBP geschat²²⁹, terwijl buitenlandse investeringen uitbleven en de export zwak was. Dergelijke cijfers voedden de bezorgdheid over de sociale en politieke spanningen die verdere economische en politieke hervormingen zouden kunnen ondermijnen.

Er was sprake van verouderde of ontbrekende regelgeving, een gebrekkige financiële en fysieke infrastructuur en een gebrek aan gevoel voor marketing en consumentenwensen bij het bestaande bedrijfsleven. Bovendien beschikten niet alle landen in de regio over de benodigde bestuurscapaciteit om de transitie van een communistische (staatsgeleide) economie naar een markteconomie te realiseren. Veel Balkanlanden waren in grote

²²³ Directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE), *Private Sector Development: The Key to Economic Growth*, ministerie van Buitenlandse Zaken, 2007, p.1.

²²⁴ Europese Commissie, *Het stabilisatie- en associatieproces voor Zuidoost-Europa; Derde jaarverslag*, Verslag van de Commissie, COM(2004) 202 definitief, Brussel, 30 maart 2004, p. 16.

²²⁵ Zie figuur 2.3 op pagina 39.

²²⁶ Europese Commissie, *Het stabilisatie- en associatieproces voor Zuidoost-Europa; Derde jaarverslag*, Verslag van de Commissie, COM(2004) 202 definitief, Brussel, 30 maart 2004, p.17. De armoedegrens verschilt per land en per periode en wordt vastgesteld naar gelang de economische ontwikkeling van een land. Algemeen gezegd kunnen mensen die onder de armoedegrens leven niet voorzien in hun basisbehoeften.

²²⁷ De grijze economie is het deel van de informele economie dat legaal is. Ze omvat de niet-opgegeven, toegestane activiteiten.

²²⁸ Europese Commissie, *Het stabilisatie- en associatieproces voor Zuidoost-Europa; Derde jaarverslag*, Verslag van de Commissie, COM(2004) 202 definitief, Brussel, 30 maart 2004, p. 15.

²²⁹ *Ibidem*, p. 18.

mate afhankelijk van geldstromen uit het buitenland, die voor een groot deel afkomstig waren van illegale activiteiten.

Tussen 2002 en 2006 werden er bilaterale vrijhandelsovereenkomsten gesloten tussen de Westelijke Balkanlanden. In 2006 zetten zij een belangrijke stap in de richting van economische integratie, zowel onderling als in relatie tot de Europese Unie. In dat jaar werden de verschillende bilaterale vrijhandelsovereenkomsten geïntegreerd in het Central European Free Trade Agreement (CEFTA).²³⁰ Alle zeven landen van de Westelijke Balkan tekenden dit verdrag, waarmee definitief de weg naar een regionale vrijhandelszone werd ingeslagen.²³¹

Het groeitempo was tussen 2003 en 2007 gemiddeld 4,7% per jaar. Ook waren er tekenen dat de economieën in de regio meer verwevenheid gingen vertonen, doordat de private sector meer over de landsgrenzen heen actief werd. De sociale belemmeringen om zaken te doen met de toenmalige vijand nam af en het aantal recreatieve bezoeken aan buurlanden nam toe. Er is een aantal belangrijke economische hervormingen doorgevoerd, zoals een uniform BTW-tarief in Bosnië-Herzegovina. In Servië en Macedonië verbeterde het ondernemersklimaat dankzij belastinghervorming en de invoering van regelingen voor alternatieve geschillenbeslechting (*mediation*), waardoor de rechtsgang van ondernemers aanzienlijk vergemakkelijkt is.²³² In de meeste landen werd het significant gemakkelijker om een bedrijf op te richten.²³³ Kosovo bleef qua ontwikkelingen achter op de andere landen in de Westelijke Balkan. In Bosnië-Herzegovina dreigde een aantal hervormingen te worden teruggedraaid.²³⁴

5.4.2 Nederlands beleid

Voorafgaand aan de invoering van de regionale benadering was de ontwikkeling van de private sector geen speerpunt van het Nederlandse beleid. Het thema werd binnen de regionale benadering gekozen, omdat economische ontwikkeling van essentieel belang werd geacht voor duurzame stabiliteit in de regio. Ook was een verbetering van het ondernemingsklimaat in het belang van de toenadering tot de Europese Unie. Voorts bood private sectorontwikkeling kansen tot regionale integratie en werden mogelijkheden gezien om de banden tussen het bedrijfsleven in Nederland en in de regio te intensiveren. Het Nederlandse PSD-beleid, zoals beschreven in de notitie *Regionale Benadering Westelijke Balkan* (2004) richtte zich primair op het bevorderen van economische groei. De activiteiten die Nederland ontplooidde, moesten onder andere werkgelegenheid op de officiële markt

²³⁰ Het verdrag voorziet in een vrijhandelzone in de regio per 31 december 2010.

²³¹ Het CEFTA werd op 6 april 2006 getekend door Albanië, Moldavië, Servië, Montenegro, Bosnië en Herzegovina en Kosovo. Voorheen waren meer landen lid van het CEFTA. Echter, na verkrijgen van EU-lidmaatschap waren deze uitgetreden. Kroatië en Macedonië waren respectievelijk sinds 2002 en 2006 CEFTA-lid. De nieuwe CEFTA-overeenkomst trad in 2007 in werking.

²³² Wereldbank, *Report Doing business 2011; Making a Difference for Entrepreneurs*, Washington D.C.: World Bank/ IFC, 4 november 2010.

²³³ Kosten alle procedures in Macedonië bijvoorbeeld in 2004 nog 48 dagen, nu is dat slechts 3 dagen.

²³⁴ De nieuwe premier van de Republika Srpska wilde bijvoorbeeld de positieve veranderingen in de energiesector (de oprichting van drie nationale energiebedrijven voor productie, netwerk en leverantie) terugdraaien. De Hoge Vertegenwoordiger heeft dit kunnen voorkomen, maar de tegenwerking heeft wel verhindert dat er in het energienet geïnvesteerd werd.

scheppen en (belastbaar) inkomen genereren. Het beleid moest ondersteunend zijn aan het transitieproces naar een vrijmarkteconomie. Hierbij gold dat vrede en veiligheid hand in hand moesten gaan met economische groei en politieke stabiliteit. In de context van de regionale benadering en de daarbij behorende thema's werd het stimuleren van economische ontwikkeling gezien als voorwaardenscheppend, onder andere omdat het gebrek aan werkgelegenheid een van de grootste drempels was voor de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden. Behalve aansluiting bij Europa zou Nederland ook inzetten op onderlinge integratie van de economieën van de Westelijke Balkanlanden.²³⁵ Economische voortgang moest daarbij geënt zijn op toekomstige integratie in structuren van de Europese Unie, onder meer door het invoeren en naleven van Europese kwaliteitsstandaarden en regelgeving met het oog op toetreding tot de Europese Unie.

Het ministerie van Economische Zaken (EZ) had geen specifiek beleid voor de Westelijke Balkan, anders dan de generieke doelstelling om de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven te behartigen en de handel met Nederland op gang te brengen. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) richtte zich in principe uitsluitend op de bevordering van kansen voor Nederlandse agrarische bedrijven in de regio. Dit leidde ook tot een andere geografische prioriteit: voor beide ministeries waren alleen Kroatië en Servië prioritaire landen.

| 140 |

5.4.3 Uitvoering

In de periode 2004-2008 besteedde het ministerie van Buitenlandse Zaken EUR 33,7 miljoen aan 53 PSD-activiteiten, waarvan EUR 12,5 miljoen uit het regionale Balkanprogramma en EUR 15,5 miljoen via bilaterale landenprogramma's.

Tabel 5.5 Uitgaven 2004-2008 private sectorontwikkeling							
	Bilaterale OS	Centrale OS	Matra projecten programma	PSOM	RBP	Totaal	%
BiH	11.322	0	0	0	0	11.322	31%
Kosovo	0	0	0	0	432	432	1%
Kroatië	0	0	0	0	386	386	1%
Macedonië	4.159	296	0	0	0	4.455	12%
Montenegro	0	0	0	0	228	228	1%
Servië en Montenegro	0	0	443	0	1.000	1.443	4%
Servië	0	0	0	0	2.913	6.126	17%
WB	0	3.704	0	954	7.888	12.546	34%
Totaal	15.481	4.000	443	954	12.847	36.938	100%

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (financieel informatiesysteem Piramide) (bedragen in mln EUR)

²³⁵ Regionale benadering Westelijke Balkan, 2004, p. 13.

Private sectorontwikkeling werd door vrijwel alle ambassades in het hulpprogramma ingevoerd als thema, met uitzondering van Albanië.²³⁶ Het zwaartepunt van de PSD-activiteiten lag in Bosnië-Herzegovina. Daar is ongeveer een derde van de projecten uitgevoerd met ongeveer een derde van de totaal bestede middelen. Deze middelen waren geheel afkomstig uit het bilaterale OS-programma voor Bosnië-Herzegovina. De PSD-projecten uit het regionale Balkanprogramma zijn vooral in Servië, Montenegro en Kosovo uitgevoerd. Het regionale Balkanprogramma besloeg ongeveer een derde van de gefinancierde activiteiten.

Inhoudelijke focus

De activiteiten van Nederland zijn grofweg te scheiden in drie categorieën: 1) het verbeteren van de randvoorwaarden voor private sectorinvesteringen (bijvoorbeeld door het inzetten op invoering van adequate wetgeving, vermindering van de administratieve lasten en het mogelijk maken van *mediation*), 2) *matchmaking* tussen het Nederlandse bedrijfsleven en het bedrijfsleven op de Westelijke Balkan en 3) ondersteuning van het lokale bedrijfsleven (bijvoorbeeld door scholing van ondernemers, vooral gericht op het midden- en kleinbedrijf).

Economische instrumenten

Naast het ministerie van Buitenlandse Zaken waren ook de ministeries van Economische Zaken en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit actief in de regio op het gebied van PSD. Vanuit het PSOM-programma is het Nederlandse bedrijfsleven met EUR 65 miljoen ondersteund bij het opzetten van samenwerking met partners in de regio. Het ministerie van LNV investeerde in de periode 2004-2008 EUR 2,5 miljoen in de regio onder het programma Bilaterale Economische Samenwerking (BES). In alle gevallen betrof het projecten ter ondersteuning van Nederlandse agrarische bedrijven.

| 141 |

In 2004, 2005 en 2006 organiseerden de ministeries van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken gezamenlijk drie Balkan Investeringsconferenties. Doel van de eerste conferentie was voornamelijk het opwekken van interesse van Nederlandse bedrijven in de Balkan. De twee daaropvolgende conferenties (Den Haag en Sarajevo) stonden tevens in het teken van (*reversed*) *match-making*.

Bijdragen aan internationale organisaties

Ongeveer een kwart van de activiteiten (12 van de 53) die Nederland ondersteunde, werd uitgevoerd door internationale organisaties (EBRD, ILO, Wereldbank en UNDP). Hiermee was 29 procent van de uitgaven voor PSD gemoeid. Negen van deze activiteiten vonden plaats binnen het regionale Balkanprogramma, die alle werden uitgevoerd door de EBRD.

²³⁶ De ambassade in Tirana gaf aan geen nieuwe sub-sector te willen starten, maar de verbetering van het ondernemersklimaat te *mainstreamen* in het milieubeleid en de goed bestuursactiviteiten van de post (Ambassade Tirana, *Multi-annual Strategic Plan for Albania 2005-2008*, p. 17).

5.4.4 Resultaten

Tabel 5.6 Bestudeerde projecten private sectorontwikkeling			
Project	Land van uitvoer	Budget	Looptijd
1) Yugoslav Book Market (BEL, 5995)	Servië en Montenegro	EUR 0,6 mln	04//2003-03/2006
<i>Doel: Verbetering infrastructuur van de interne (regionale) boekenmarkt.</i>			
2) Balkan investeringsconferentie (2004)	Nederland	EUR 60.000	08/2004-10/2005
<i>Doel: Presentatie Westelijke Balkan als regio met kansen Nederlands bedrijfsleven.</i>			
3) Private sector in SEE (BEL, 12201)	Servië	EUR 117.000	07/2005-03/2006
<i>Doel: Ontwikkeling van data en de capaciteit deze te analyseren om zo lokale autoriteiten en het publiek beter te kunnen informeren over economische ontwikkelingen in Zuid Oost Europa (SEE).</i>			
4) Economic Development in BiH (SAR, 13355)	Bosnië-Herzegovina	EUR 1,9 mln	12/2005-12/2008
<i>Doel: Bijdragen aan een geïntegreerde, 'inclusive' en gebalanceerde economische ontwikkeling in noordoost Bosnië-Herzegovina (aandachtsgemeenten) met het oog op steun en consolidatie van het terugkeerproces.</i>			
5) Posao. Ba magazine (DZO, 13907)	Bosnië-Herzegovina	EUR 24.000	04/2006-08/2007
<i>Doel: Aanbieding vacatures uit het hele land, starten discussie over Business Development en werkgelegenheid, Human Resource Management-cultuur, en bevordering van internetgebruik.</i>			
6) DDE MFS ATA/SPARK (DDE, 15014)	Bosnië-Herzegovina, Macedonië, Montenegro en Servië	EUR 5,2 mln	01/2007-12/2010
<i>Vermindering van armoede onder jongeren, vrouwen en kwetsbare groepen door lokale economische en educatieve partners.</i>			
7) Business Startup Centers regional network (BEL, 16754)	Westelijke Balkan	EUR 0,7 mln	01/2007-12/2009
<i>Doel: Bevorderen van regionale en interetnische betrekkingen door economische ontwikkeling, met nadruk op PSD en integratie in Europese economische structuren. Hiertoe zullen de BSC een netwerk vormen.</i>			
8) CARE – REGS (BEL, 16762)	Kosovo en Macedonië	EUR 1,1 mln	01/2007-11/2009
<i>Doel: Het inrichten van een netwerk van 'business development centers' die kennis uitwisselen en waar potentiële ondernemers terecht kunnen voor hulp en advies (als zijnde een one-counter facility).</i>			
9) EBRD BAS tbv SeM (BEL, 16980)	Servië en Montenegro	EUR 0,7 mln	01/2007-12/2009
<i>Doel: Verbetering efficiëntie en winstgevendheid van bedrijven, o.a. door verbetering management en managementcapaciteiten. Er worden lokale consultants ingeschakeld t.b.v. de lokale consultancysector.</i>			
10) REGS II (BEL, 19111)	Kosovo	EUR 350.000	12/2008-05/2011
<i>Doel: Steun aan rechtvaardige en duurzame economische ontwikkeling en het genereren van werkgelegenheid in vijf sectoren in de Gijlan/Gnjilane-regio in zuidoost Kosovo.</i>			

Paragraaf 5.4.2 constateerde dat er op onderdelen vooruitgang is geboekt op het gebied van de private sector. Nederland heeft daar op een positieve manier aan bijgedragen. Zo heeft Nederland middels de inzet van verschillende programma's eraan bijgedragen dat er verschillende *Business Start-up Centres* werden geopend, voor bedrijven de weg naar Europa werd geopend door *matchmaking* en certificering, verschillende Balkan-investeringsconferenties zijn georganiseerd, trainingen zijn gegeven aan het Midden- en Kleinbedrijf, in Macedonië en Servië een *mediation*-regeling naar Nederlands model is ingevoerd, waardoor de rechtsgang voor ondernemers vereenvoudigd werd en de regeldruk voor ondernemingen is verminderd.

De door Nederland ontplooidde activiteiten sloten aan bij de problematiek die speelde op het gebied van private sectorontwikkeling in de Westelijke Balkanlanden. Het ondernemingsklimaat werd verbeterd door het ondersteunen van (startende) ondernemers, het verminderen van de regeldruk, het vergemakkelijken van de rechtsgang voor ondernemers en het bijdragen aan de toegang voor producenten tot de Europese afzetmarkt. Uit de bestudeerde projecten blijkt dat de projectuitvoering over het algemeen soepel verliep en dat de projectdoelen, binnen de geplande tijd, werden behaald.

Nederland was een van de vele donoren. In Bosnië-Herzegovina was Nederland in 2007 met een bijdrage van 9 procent de vierde donor, na de Europese Commissie, DFID en USAID.²³⁷ In Servië nam Nederland in de evaluatieperiode een zevende of achtste positie in, na onder andere de Europese Unie, USAID, Duitsland en Noorwegen. Het soort activiteiten dat Nederland op het gebied van private sectorontwikkeling ontplooidde was vergelijkbaar met die van andere donoren. De Nederlandse projecten onderscheidden zich inhoudelijk niet van die van andere donoren. Dat betekent dat voor zover verbeteringen op het terrein van private sectorontwikkeling zijn toe te schrijven aan de inzet van de internationale donorgemeenschap, deze mede aan Nederland zijn toe te schrijven.

5.5 Bevorderen van de rechtsstaat en openbare en militaire veiligheid²³⁸

Het bevorderen van de rechtsstaat en openbare en militaire veiligheid houdt in: een goed functionerende rechtsstaat beschikkende over adequate wet- en regelgeving en instituties die deze kunnen uitvoeren, het aanpakken van criminaliteit, waaronder georganiseerde misdaad en corruptie, de berechting van oorlogsmisdadigers, verwerking van het oorlogsverleden en verzoening, en de interne veiligheid en stabilisatie van een land, inclusief hervorming van de veiligheidssector (krijgsmacht en politie).

²³⁷ Donor Coordination Forum in BiH, *Donor Mapping Report 2007*, Sarajevo: UNDP, 2008.

²³⁸ Deze paragraaf is gebaseerd op de deelstudie die is uitgevoerd door het T.M.C. Asser Instituut. De focus van het onderzoek lag op Bosnië-Herzegovina en Servië, waar projecten zijn onderzocht en interviews zijn gehouden.

5.5.1 Problematiek en ontwikkelingen 2004-2008

De landen op de Westelijke Balkan hadden anno 2004 nog een lange weg te gaan op het gebied van een goed functionerend rechtssysteem, implementatie van wetgeving en de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, waaronder mensenhandel en mensensmokkel. Daarnaast werd in Bosnië-Herzegovina en Kosovo de openbare en militaire veiligheid in stand gehouden met behulp van de aanwezige VN- en EU-missies.²³⁹ Het opbouwen van een onafhankelijke rechterlijke macht was in alle landen in de regio een proces van lange adem, dat werd bemoeilijkt door interventies vanuit de politiek. Hetzelfde gold voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad, die sinds het uiteenvallen van Joegoslavië een groot probleem vormde en het veiligheidsapparaat en de politiek corrupteerde. Aangezien de georganiseerde misdaad over staatsgrenzen heen ageerde, was dit ook een Europees probleem. Het gebrek aan implementatie en handhaving van wet- en regelgeving vormde, mede ten gevolge van matige bestuurlijke capaciteiten en het ontbreken van de politieke wil, een obstakel in het toenaderingsproces tot EU en NAVO.

De ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat verschilden per land. Hierbij zagen Bosnië-Herzegovina en Kosovo zich in hun hervormingsproces gesteld voor andersoortige uitdagingen dan de andere landen uit de regio, waardoor deze landen minder ver waren in hun hervormingen. Kroatië was hierbij het meest gevorderd.

Box 5.2 Rechtsstatelijke problemen en ontwikkelingen per land

Hoewel er vanaf de jaren '90 in Albanië vorderingen bij het consolideren van de rechtsstaat werden gemaakt, had het land ook aan het einde van de evaluatieperiode nog een lange weg af te leggen. Op vrijwel elk gebied waar Albanië in het kader van een SAO verplichtingen zou aangaan, bestond aan het begin van de evaluatieperiode een tekort aan implementatiecapaciteit.²⁴⁰ Aan het einde van de evaluatieperiode kende Albanië nog steeds een onvolwassenheid van de democratische instellingen, alsmede een onvolmaakte strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad, politieke interventies in het werk van openbare aanklagers en onvoldoende onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

In Bosnië-Herzegovina vormde de staatsstructuur met de complexe institutionele verhoudingen en de politieke polarisatie een struikelblok voor vergaande hervormingen. Tijdens de evaluatieperiode betrof dit de grondwetsherziening en

²³⁹ Na het tekenen van het *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina* in 1995, zagen achtereenvolgens IFOR, SFOR en EUFOR toe op de naleving van het akkoord. Nederland nam aan al deze missies deel. Kosovo werd na het beëindigen van de gewelddadigheden in 1999 bestuurd door UNMIK. In december 2008 werden de administratieve taken van UNMIK grotendeels overgenomen door de European rule of law Mission in Kosovo (EULEX). VN-resolutie 1244 is nog steeds van kracht, wat betekent dat de eindverantwoordelijkheid voor het bestuur van Kosovo nog steeds bij de Speciale Vertegenwoordiger ligt.

²⁴⁰ Europese Commissie, *Het stabilisatie- en associatieproces voor Zuidoost-Europa*; Eerste jaarverslag, Verslag van de Commissie, COM(2002) 163 definitief, Brussel, 3 april 2002, p.15.

hervormingen van het politieapparaat. De belangrijkste politieke uitdagingen in het land bleven het overwinnen van etnische verschillen en, in het verlengde hiervan, bevorderen van interetnische samenwerking.²⁴² Aan het einde van de evaluatieperiode speelde etniciteit in het parlement nog steeds een grote rol in de besluitvorming. Vooruitgang op het gebied van de rechtspraak bleef beperkt. Er was geen sprake van relevante vervolgingen en nog geen enkele *high-profile* zaak werd behandeld door een rechter.²⁴³ Ook was nog geen sprake van volledige samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal. Toch ging de training van rechters en openbaar aanklagers gestaag door en functioneerde de War Crimes Chamber naar internationale maatstaven. De aanpak van corruptie liet nog steeds te wensen over.

Op het gebied van openbare veiligheid – in het geval van Kosovo justitie, politie en douane – en militaire veiligheid was Kosovo nog steeds voor een groot deel afhankelijk van steun van de internationale gemeenschap (KFOR, EULEX Kosovo). De kans op schermutselingen tussen Kosovo-Albanezen en de Servische minderheid in noordelijk Mitrovica behoorden tot de dagelijkse realiteit. De jonge overheidsinstellingen hadden te kampen met capaciteitsgebrek. Tijdens de evaluatieperiode moest nog een begin worden gemaakt met hervorming van de rechterlijke macht. Er was sprake van een zwak rechtssysteem, dat in hoge mate beïnvloedbaar was door de politiek. Op het gebied van de georganiseerde misdaad werd in de afgelopen jaren slechts beperkt vooruitgang geboekt.²⁴⁴

Kroatië heeft een lange weg afgelegd. Op het gebied van de naleving van mensenrechten en rechten van minderheden werd grote vooruitgang geboekt. De grootste uitdagingen voor het land waren de aanhoudende tekortkomingen van de rechterlijke macht en de rechtshandhaving. De benoeming van rechters en openbare aanklagers, de vervolging van misdadigers, en de strijd tegen corruptie bleven problematisch. Ook de verhoudingen met Slovenië stonden een tijd lang op gespannen voet vanwege een dispuut over de begrenzing van de visserijzones in de baai van Piran. Kroatië werkte langzaam aan steeds beter mee met het Joegoslavië-tribunaal. Ook de positie van het land ten opzichte van het Internationaal Strafhof voldeed aan de eisen van de Europese Unie, in tegenstelling tot andere Balkanlanden die immuniteitsovereenkomsten hadden afgesloten met de Verenigde Staten.²⁴⁵

²⁴¹ Ibidem, p. 17.

²⁴² Europese Commissie, *Bosnia and Herzegovina 2009 Progress report*, Commission Staff working document, COM(2009) 533, Brussel, 14 oktober 2009, pp.4-20, pp.54-61.

²⁴³ Europese Commissie, *Kosovo 2009 Progress report*, COM(2009) 533, Commission Staff working document Brussel, 14 oktober 2009, pp. 4-20, pp. 43-47.

²⁴⁴ Europese Commissie, *Croatia 2009 Progress report*, COM(2009) 533, Commission Staff working document, Brussel, 14 oktober 2009, pp. 4-17, pp. 50-58.

Bij de waarborging van de openbare veiligheid was Macedonië tijdens de evaluatieperiode nog wel aangewezen op internationale ondersteuning.²⁴⁵ Aan het einde van de evaluatieperiode functioneerde het parlement effectiever en verliep het wetgevingsproces goed. Ook op het gebied van de hervorming van het openbaar bestuur en de rechterlijke macht werd enige vooruitgang geboekt. Het implementeren van een anticorruptie raamwerk heeft tot resultaten geleid. De samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal verliep goed.²⁴⁶

Het gerechtelijk apparaat van Montenegro was over het algemeen vrij goed ontwikkeld, maar behoefde nog verdere hervormingen. Ook op het gebied van de mensenrechten werd vooruitgang geboekt, waarbij verdere inspanningen nodig waren om nationale wetgeving in lijn te brengen met de internationale bepalingen om zo toepassing ervan te verzekeren. Het land werkte naar behoren mee met het Joegoslavië-tribunaal, maar tekende een immuniteitsovereenkomst met de Verenigde Staten met betrekking tot het Internationale Strafhof. Verder is begonnen met de hervorming van de politiekorpsen, en is het institutionele kader ter bestrijding van georganiseerde misdaad versterkt.²⁴⁷

| 146 |

Over het algemeen beschikte Servië over voldoende capaciteit op het gebied van openbaar bestuur. Desalniettemin bleef het tempo van hervormingen op dit gebied achter. Het juridisch kader, nodig voor de hervorming van de rechterlijke macht, was grotendeels af, maar moest nog verder worden geïmplementeerd. De strijd tegen corruptie diende verder te worden verscherpt. Hoewel de samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal was verbeterd, was deze nog niet volledige aangezien belangrijke verdachten (Mladić en Hadžić) nog steeds voortvluchtig bleven. De aanpak van georganiseerde misdaad toonde vooruitgang, maar vergaande resultaten bleven vooralsnog achterwege, vooral in het grensgebied met Kosovo.²⁴⁸

5.5.2 Nederlands beleid

Nederland was van mening dat het bereiken van duurzame stabiliteit en economische ontwikkeling in de regio mede afhankelijk was van een goed functionerende rechtsstaat en verankering van de *rule of law* in de verschillende landen. Ook met het oog op toekomstige EU-toetreding moesten de landen in de Westelijke Balkan beschikken over adequate wet- en regelgeving en instituties die deze kunnen uitvoeren.

²⁴⁵ Van december 2005 tot en met juni 2006 was er in Macedonië het EU-adviesteam voor de politie European Union Police Advisory Team (EUPAT) actief.

²⁴⁶ Europese Commissie, *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2009 Progress report*, Commission Staff working document, COM(2009) 533, 14 oktober 2009, Brussel, pp.4-23, pp. 55-66.

²⁴⁷ Europese Commissie, *Montenegro 2009 Progress report*, Commission Staff working document, COM(2009) 533, Brussel, 14 oktober 2009, pp. 4-20, pp. 45-52.

²⁴⁸ Europese Commissie, *Serbia 2009 Progress report*, Commission Staff working document, COM(2009) 533, Brussel, 14 oktober 2009, pp. 4-22, pp. 49-54.

De notitie *Regionale Benadering Westelijke Balkan* onderscheidde vijf beleidsdoelstellingen binnen het thema: 1) bevorderen van de rechtsstaat; 2) de aanpak van de georganiseerde misdaad; 3) hervormen van de veiligheidssector (politie en krijgsmacht); 4) capaciteitsopbouw voor de berechting van oorlogsmisdadigers, en 5) bevorderen van de openbare en militaire veiligheid.

- 1) Het bevorderen van de rechtsstaat was nodig om duurzame stabiliteit en economische ontwikkeling te bewerkstelligen. Dit diende te geschieden door capaciteitsopbouw, zowel juridisch als institutioneel. Dit moest onder andere leiden tot verbeterde samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal. Het bevorderen van verzoening, het verbeteren van de mensenrechtensituatie en het ondersteunen van vrije verkiezingen zouden eveneens moeten bijdragen aan deze doelstelling. De te ontplooiën regionale activiteiten moesten een toegevoegde waarde hebben op de reeds bestaande bilaterale programma's in de drie partnerlanden en de activiteiten van andere donoren zoals de Europese Commissie.
- 2) Onder de aanpak van de georganiseerde misdaad werden onder andere corruptie, economische criminaliteit, mensenhandel en mensensmokkel verstaan.
- 3) Het hervormen van de veiligheidssector werd belangrijk geacht voor het vestigen en versterken van de *rule of law*. Nederland zou in afstemming tussen de Nederlandse vakministeries bijdragen aan capaciteitsopbouw om deze problemen tegen te gaan. Capaciteitsopbouw voor de berechting van oorlogsmisdadigers was in dit verband van bijzonder belang.²⁴⁹
- 4) Onder de Nederlandse bijdrage aan dit thema viel eveneens de handhaving van de openbare orde, vrede en veiligheid. Hiervoor moesten overheden beschikken over een effectief politieapparaat en een goed georganiseerde militaire organisatie.
- 5) Steun aan de hervorming van de veiligheidssector zou moeten bijdragen aan de openbare en militaire veiligheid. Veranderingen in de veiligheidssituatie in de regio leidden tot vermindering van de Nederlandse aanwezigheid en een verschuiving van de Nederlands activiteiten op het gebied van het bevorderen van de openbare en militaire veiligheid. Zo zou Nederland zou een bijdrage gaan leveren aan NAVO MOST-teams²⁵⁰ die actief inlichtingen vergaarden bij de Bosnische bevolking. Nederland zou eveneens deelnemen aan de EUFOR-missie in Bosnië en Herzegovina.

5.5.3 Uitvoering

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft gedurende de evaluatieperiode in totaal EUR 110 miljoen besteed aan 317 projecten ter bevordering van de rechtsstaat en openbare en militaire veiligheid. Dit is inclusief de projecten ter bevordering van goed bestuur en democratisering (EUR 73 miljoen). Uit het regionale Balkanprogramma zijn 66 activiteiten ter waarde van ongeveer EUR 20 miljoen gefinancierd.

²⁴⁹ Conform haar zogenaamde *completion strategy* heeft het Joegoslavië-tribunaal na 2004 geen nieuwe onderzoeken gestart of aanklachten ingediend. Haar taken zullen in de toekomst moeten worden overgenomen door rechtbanken in de regio.

²⁵⁰ Deze Monitoring, Observation, Surveillance and Targeting-teams werden vanaf 2004 door SFOR ingezet.

Tabel 5.7 Uitgaven 2004-2008 rechtsstaat en openbare en militaire veiligheid

	Bilateraal OS	Centrale OS	Matra pol. Partijen.	Matra proj. prog.	MensenRechten-fonds	PKP	POBB	RBP	Stabiliteits-fonds	TMF	Overig	Totaal	%	Aantal activiteiten
Albanië	11.372	0	0	0	0	94	0	0	0	0	0	11.466	10%	37
BiH	29.305	1.499	0	88	0	0	0	0	2.841	0	0	33.733	31%	55
Kosovo	0	137	0	0	0	0	0	4.626	4.940	0	0	9.703	9%	22
Kroatië	0	0	0	2.051	179	0	32	0	250	0	0	2.512	2%	15
Macedonië	11.965	31	0	0	0	0	90	584	0	0	0	12.670	11%	31
Montenegro	0	0	0	0	360	0	587	121	577	0	0	1.645	1%	8
SeM	0	0	0	0	0	0	136	206	637	0	0	979	1%	6
Servië	0	0	0	1.264	1.056	0	86	4.275	521	0	0	7.202	7%	32
Westelijke Balkan	0	1.976	8.999	6.783	1.013	0	0	10.355	818	285	53	30.282	27%	111
Totaal	52.642	3.643	8.999	10.186	2.608	94	931	20.167	10.584	285	53	110.192	100%	317

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (financieel informatiesysteem Piramide) (bedragen in mln EUR)

Rechtsstaat

Nederland ondersteunde projecten die betrekking hadden op het berechten van oorlogsmisdadigers, de opbouw en versterking van de onafhankelijke rechtspraak, democratisering, de hervorming van het veiligheidsapparaat (SSR) en demobilisatie van oud-strijders. Daarnaast zijn projecten uitgevoerd in het kader van capaciteitsopbouw van instrumenten om de rechtsstaat te versterken, deels via defensie- en justitiële hervorming.

De Nederlandse bijdrage aan de oprichting van een War Crimes Chamber (WCC) binnen het BiH Court is hiervan een goed voorbeeld. Daarnaast werd geassisteerd bij de werving van rechters en ander personeel en werd aandacht besteed aan intensievere getuigenbescherming. De WCC zal oorlogsmisdadigers berechten en zal na de voorgenomen sluiting van het Joegoslavië-tribunaal in 2013 een deel van de taken van het tribunaal overnemen. Er zijn tevens verschillende projecten gefinancierd ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Zo financierde Nederland de aanschaf van specialistische apparatuur aan de Bosnische grenspolitie. Deze werd hiermee in staat gesteld mensensmokkelroutes effectiever te bestrijden. Andere projecten varieerden van het opzetten van het regionaal verzoeningscomité (*reconciliation committee*), met Nederland als enige donor, tot de financiering van het project Videoleters 3 via welk individuele personen verzoening konden nastreven door het maken van videobrieven (zie ook pagina 113).

Daarnaast ondersteunde Nederland de International Commission For Missing People (ICPM) met een jaarlijkse bijdrage van EUR 1 miljoen vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken ter identificatie van lijken, herbegravenissen en ter algemene verbetering van het identificatieproces in de hele regio. Hiermee droeg Nederland bij aan waarheidsvinding en daaraan verbonden ook aan het verzoeningsproces. In verkiezingstijd steunde Nederland de OVSE met contingenten verkiezingswaarnemers.

Het Matra-programma was in het kader van projecten ter bevordering van goed bestuur van groot belang. Een deel van de Matra-gelden vloeide naar het Matra Politieke Partijen Programma (MPPP). Via dit programma werd subsidie verleend aan regionale zusterpartijen van Nederlandse politieke partijen op voordracht van stichtingen verbonden aan de laatste. Dit had tot doel om hun politieke netwerk te verbreden en tevens om het netwerk tussen de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke partijen en hun zusterpartijen in de regio te versterken.

Openbare en militaire veiligheid

Nederland droeg in het kader van NAVO-toenadering in bilateraal en in multilateraal verband bij aan hervormingen in de NAVO-partnerlanden. Vanuit het ministerie van Defensie waren beperkte fondsen beschikbaar. In het kader van de NAVO Trustfunds werden werkzaamheden uitgevoerd tussen partnerlanden en NAVO-lidstaten, waarbij één van de lidstaten als *lead-nation* optrad. Nederland trad geregeld op als *lead-nation*, wat inhield dat Nederland ervoor zorgde dat er voldoende fondsen beschikbaar waren. Tijdens de evaluatieperiode leverde Nederland steun aan drie NAVO-Trustfundprojecten die er op gericht waren ondersteuning te leveren bij de demobilisatie en reïntegratie van voormalige militairen in Servië en Montenegro, Servië en Bosnië-Herzegovina.

De Nederlandse bijdrage verliep vooral via het ministerie van Buitenlandse Zaken (het Stabiliteitsfonds). Nederland steunde drie projecten van IOM in Kosovo en één in Kroatië.²⁵¹ Daarnaast leverde Nederland een bijdrage aan het UNDP. Dit betrof één project in Bosnië-Herzegovina en twee Kosovo. Ook werden op bilateraal niveau verschillende projecten ondersteund. Inzake het Vredesfonds/Stabiliteitsfonds (ODA) waren deze voornamelijk gericht op herstructurering van strijdkrachten en reïntegratieprocessen van defensiepersoneel in Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Macedonië en Kosovo. Daarnaast werden in mindere mate gelijksoortige projecten uit de non-ODA faciliteit van het Sstabiliteitsfonds gefinancierd. In het kader van het POBB werden twee projecten uitgevoerd, gericht op uiteenlopende onderwerpen, waaronder resocialisatie van voormalige strijders in Macedonië en een bijdrage aan een Practical Guide for the Pfp program/International Security Affairs Centre in Servië.

Bijdrage aan internationale organisaties

Iets meer dan een vijfde van de activiteiten die door Nederland werden gefinancierd werden uitgevoerd door internationale organisaties (68 van de 317 activiteiten).²⁵² UNDP voerde 28 van deze activiteiten uit, de OVSE 16. Vanuit het regionale Balkanprogramma werd iets minder dan de helft van de uitgaven besteed via internationale organisaties (46 procent).

5.5.4 Resultaten

Tabel 5.8 Bestudeerde projecten rechtsstaat en openbare en militaire veiligheid			
Project	Land van uitvoer	Budget	Looptijd
1) Prevention Human Trafficking (SAR, 9544)	Bosnië-Herzegovina	€ 56.000	03/2004- 12/2006
<i>Doel: Voorkomen van mensensmokkel, Ondersteunen van de strijd tegen mensensmokkel.</i>			
2) Videoletters 3 (DZO, 10831)	Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Slovenië, Montenegro, Macedonië en Kosovo	€ 1,1 mln	10/2004-06/2008
<i>Doel: Verzoening tussen individuele personen, diverse etnische groepen in de westelijke Balkan, door het maken van videobrieven.</i>			
3) SAR War Crimes Chamber (SAR, 11038)	Bosnië-Herzegovina	€ 1,0 mln	08/2004-12/2008
<i>Doel: Opzetten van gespecialiseerd oorlogsmisdaden-tribunaal binnen het 'Court of Sarajevo' (WCC).</i>			

²⁵¹ Bijdrage aan IOM t.b.v. rehabilitatie van infrastructurele werken in etnisch gemengde of minderheidsgebieden in Kosovo door het Kosovo Protection Corps, 1 aug 05 – 30 nov 07; Bijdrage aan IOM t.b.v. rehabilitatie van infrastructurele werken in etnisch gemengde of minderhedengebieden in Kosovo door Kosovo Protection Corps, 1 feb 07 – 30 nov 08; Bijdrage aan IOM project reïntegratie oud-UCK strijders in Kosovo, 1 nov 04 – 31 dec 07; Reintegration assistance to separated defence personnel in Croatia/IOM, 1 jan 05 – 31 dec 07.

²⁵² IOM, NAVO, OVSE, Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa, Wereldbank, UNDP, UNHCR, UNICEF, IMF en het International Criminal Tribunal.

Regionaal en geïntegreerd beleid?

Project	Land van uitvoer	Budget	Looptijd
4) Sarajevo Public Administration Reform Fund (SAR, 15433)	Bosnië-Herzegovina	€ 1,5 mln	1 februari 2007 t/m 31 december 2011
<i>Doel: Opzetten van een fonds ter ondersteuning van de implementatie van de 'Public Administration Reform Strategy'.</i>			
5) SAR War Crimes Chamber II (SAR, 15397)	Bosnië-Herzegovina	€ 3,6 mln	12/2006-12/2010
<i>Doel: Ondersteunen van de 'office of the Registry' van de 'War Crimes Chamber'.</i>			
6) SAR Secondment at OHR (SAR, 15716)	Bosnië-Herzegovina	€ 48.000	01/2007-06/2007
<i>Doel: Bijdrage in de kosten ter rekrutering van een Nederlandse expert voor de Office of the High Representative in 2007 voor een periode van 6 maanden.</i>			
7) Sarajevo Institutional Framework Development (SAR, 11081)	Bosnië-Herzegovina	€ 39.000	11/2004-07/2006
<i>Doel: Ontwikkeling van het institutionele raamwerk voor de samenwerking tussen het maatschappelijk middenveld en lokale overheden.</i>			
8) SAR Jumpstart to Management (SAR, 13222)	Bosnië-Herzegovina	€ 134.000	11/2005-06/2007
<i>Doel: Opbouwen van 'management capaciteit' van het rechtbanken van 1^e en 2^e aanleg.</i>			
9) Bijdrage Herstructurering Leger (DVB, 7966)	Bosnië-Herzegovina	€ 493.000	11/2003-12/2008
<i>Doel: Reïntegratie van ex-militairen in de samenleving.</i>			
10) Capacity building for the Constitutional Court of Serbia (SAR, 18558)	Servië	€ 200.000	10/2008-09/2009
<i>Doel: Steun aan het Constitutionele Hof van Servië bij de effectieve implementatie van Europese mensenrechtenstandaarden (EHRM-principes en -jurisprudentie) op nationaal en lokaal niveau.</i>			
11) Anti-money laundering (BEL, 8225)	Montenegro	€ 20.000	11/2002-11/2003
<i>Doel: Aannemen van de Wet ter preventie van witwaspraktijken door het Montenegrijnse Parlement in november 2003.</i>			
12) Strengthen Roma Women (BEL, 8235)	Servië	€ 15.000	12/2002-12/2003
<i>Doel: De positie van de Roma vrouwen verbeteren door educatieve workshops en advisering.</i>			
13) Juvenile Penal Policy in Serbia (BEL, 17061)	Servië	€ 25.000	12/2007-03/2009
<i>Doel: Het bepalen of en in welke mate het jeugdstrafrecht van de Servische hoven in overeenstemming is met de Europese standaarden en praktijken.</i>			

Project	Land van uitvoer	Budget	Looptijd
14) Shelter Domestic Violence (BEL, 8266)	Servië	€ 15.000	06/2003-12/2004
<i>Doel: Het verder financieren van een schuilplaats voor vrouwen en kinderen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld.</i>			
15) War Crimes Trials (BEL, 11044)	Servië en Montenegro	€ 292.000	01/2005-05/2006
<i>Doel: Versterken van de regionale justitiële samenwerking in processen m.b.t. oorlogsmisdaden en het bewust maken van het publiek van het werk van Joegoslavië-tribunaal.</i>			
16) Strengthening Democratic institutions (BEL, 17079)	Albanië, Bosnië-Herzegovina, Macedonië, Servië, Montenegro en Kosovo	€ 1,5 mln	01/2007-12/2009
<i>Doel: Versterken van de democratische instellingen in de Westelijke Balkan.</i>			
17) Combating organized crime (10876)	Montenegro	€ 68.000	12/2004-12/2007
<i>Doel: Het versterken van de capaciteit van de Montenegrijnse rechterlijke macht ter bevordering van de implementatie van de recent aangenomen strafwet.</i>			

De Nederlandse projectdoelstellingen richtten zich op de eerder in deze paragraaf beschreven problematiek en over het algemeen werden de projectdoelstellingen gerealiseerd. Zo heeft Nederland middels de inzet van verschillende programma's ervoor gezorgd dat presidenten van rechtbanken, magistraten en – met het oog op duurzaamheid – lokale trainers getraind werden, werd met Nederlandse steun in Sarajevo een War Crimes Chamber ingesteld, de strijd tegen mensensmokkel ondersteund, verzoening door middel van videoboodschappen geïnitieerd, de *outrach* van de rechtbanken in Bosnië-Herzegovina ondersteund, bijgedragen aan de capaciteitsopbouw van de rechterlijke macht, bijgedragen aan herstructurering van het leger, de ontwikkeling van het jeugdstrafrecht in Servië en bijgedragen geleverd aan georganiseerde misdaadbestrijding. Uit de onderzochte projecten blijkt dat de projectuitvoering over het algemeen goed is verlopen. De projectdoelen zijn in de meeste gevallen behaald, binnen de gestelde planning en het budget.

Ondanks enige vooruitgang had de ontwikkeling van de rechtsstaat in de Westelijke Balkan eind 2008 nog een lange weg te gaan. Er was nog sprake van corruptie en georganiseerde misdaad, die in de meeste landen verweven was met de politieke klasse. De bestuurlijke capaciteit was nog altijd gebrekkig, met name waar het ging om de implementatie en handhaving van wetgeving.

De onderzochte projecten waren, een enkele uitzondering daargelaten (hervorming krijgsmacht in Bosnië), niet direct relevant voor de toenadering tot de EU of de NAVO. Niettemin zijn activiteiten gericht op goed bestuur en het functioneren van de rechterlijke macht relevant voor het scheppen van de voorwaarden voor de Euro-Atlantische integratie.

5.6 Conclusies

De ontwikkelingsprojecten die zijn onderzocht waren relevant in het licht van de geconstateerde problematiek op de terreinen vluchtelingen en minderheden, milieu, private sectorwikkeling, en de rechtsstaat en openbare en militaire veiligheid. Nederland heeft – in ieder geval op lokaal niveau – zinvolle bijdragen geleverd aan de bestrijding van de problematiek. De projectdoelen sloten in het algemeen aan bij het thematische beleid, de projectdoelen werden in bijna alle gevallen gerealiseerd.

Op het terrein van de terugkeer en reïntegratie van vluchtelingen, ontheemden en minderheden heeft Nederland concreet bijgedragen aan de terugkeer van personen en families naar hun oorspronkelijke woonplaats of een duurzame woning elders door de bouw of het herstel van fysieke infrastructuur, het bevorderen van sociale integratie in de omgeving en het ondersteunen van de lokale economie. Nederland vond *niches* in de sociale woningbouw en psychosociale zorg aan teruggekeerde vluchtelingen. Betrouwbare gegevens over de omvang van de problematiek of over de afname daarvan ontbreken echter.

Op het gebied van milieubescherming heeft Nederland bijgedragen aan het milieubewustzijn middels voorlichting, het opstellen van een onderwijscurriculum en het trainen van journalisten, er is bestuurlijke capaciteit opgebouwd middels het trainen van lokale milieuambtenaren en er zijn ernstig vervuilde *hot spots* opgeruimd. Ondanks deze lokaal nuttige bijdragen door Nederland is in het algemeen de milieusituatie in de meeste landen in de Westelijke Balkan echter niet of nauwelijks verbeterd en in sommige opzichten zelfs verslechterd.

| 153 |

Op het gebied van private sectorontwikkeling hebben door Nederland gefinancierde projecten bijgedragen aan de oprichting van tal van nieuwe (kleine) ondernemingen en het verstevigen van bestaande bedrijven door beter management. Door certificering van een aantal bedrijven kunnen zij actief worden op de internationale markt, inclusief de Europese Unie. In een aantal landen heeft Nederland een *mediation*-regeling geïntroduceerd, waardoor het voor ondernemers veel makkelijker is geworden om hun recht te halen. Daarnaast heeft het bedrijfsleveninstrumentarium de handelsrelaties tussen Nederland en de afzonderlijke Balkanlanden verstevigd. De Nederlandse projecten hebben een positieve, zij het beperkte, bijdrage geleverd aan de private sectorontwikkeling in de regio.

Op het terrein van de rechtsstaat en de openbare en militaire veiligheid heeft Nederland een breed scala aan activiteiten ondersteund. Daarmee heeft Nederland bijgedragen aan onder andere de berechting van oorlogsmisdadigers in Bosnië-Herzegovina, de capaciteit van rechtbanken, de reïntegratie van voormalige militairen in de burgersamenleving, publieke sectorhervormingen en de strijd tegen mensensmokkel. Ook heeft Nederland een bijdrage geleverd aan de verzoening in de regio, met projecten als videoletters, het regionale verzoeningscomité en de regionale parlementaire ontmoetingen.

De toenadering van de Westelijke Balkanlanden tot de Europese Unie heeft niet zichtbaar een rol gespeeld bij de identificatie van projecten. Niettemin waren de onderzochte projecten meestal indirect relevant voor het toenaderingsproces tot de Europese Unie, dat wil zeggen voorwaardenscheppend voor het op termijn voldoen aan de toetredingscriteria.



6

Doeltreffendheid, relevantie
en doelmatigheid

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of Nederland de vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling in de Westelijke Balkan heeft bevorderd en of de wijze waarop het Nederlandse beleid is geformuleerd en uitgevoerd van invloed is geweest op de mate van doeltreffendheid.

6.2 Doeltreffendheid en relevantie

De doeltreffendheid van het Nederlandse beleid is niet in zijn algemeenheid vast te stellen. Dit omdat enerzijds de doelstelling – het bevorderen van vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling – te abstract is geformuleerd en er geen meetbare resultaten zijn geformuleerd. Anderzijds omdat de Nederlandse inspanningen een breed scala aan activiteiten besloeg, die moeilijk zijn te onderscheiden van de inspanningen van de andere internationale actoren die actief waren in de regio.

Het onderzoek naar de Nederlandse inspanningen op de thema's van de regionale benadering (hoofdstuk 5) toonde aan dat de Nederlandse projecten relevant waren voor de vermindering van specifieke problemen die speelden op het betreffende thema en dat verreweg de meeste projecten hun projectdoelstelling realiseerden. Nederland heeft daarmee tal van projecten uitgevoerd die – althans op lokaal niveau – bijgedragen hebben aan de vermindering van problemen op terreinen als vluchtelingen en ontheemden, milieu, private sectorontwikkeling en de rechtsstaat. Het is echter niet mogelijk om de bijdrage van de Nederlandse inzet te meten op nationaal, laat staan regionaal niveau. De regio kampte ook aan het eind van evaluatieperiode nog steeds met forse problemen, bijvoorbeeld op terreinen als milieu, minderheden, corruptie, criminaliteit, bestuur en rechtsspraak.

| 155 |

Maar er waren ook positieve ontwikkelingen in termen van stabiliteit, democratisering en economische ontwikkeling. Deze zijn met een zekere plausibiliteit mede toe te schrijven aan de bijdrage van de internationale gemeenschap en, voor zover dat het geval is, ook aan Nederland. Voor zover de hervormingen in de verschillende landen het gevolg waren van de wens om te kwalificeren voor het lidmaatschap van de Europese Unie en de NAVO, kan dit zeker mede op conto van Nederland worden geschreven, gezien de Nederlandse nadruk op het beginsel van conditionaliteit in beide toenaderingsprocessen.

Gezien de zwakke conceptualisering en pragmatische uitvoering van de regionale benadering kan de evaluatie niet vaststellen of de regionale benadering de doeltreffendheid heeft bevorderd. Er zijn enkele problemen in regionaal verband aangepakt, maar de evaluatie kan niet aantonen dat dit effectiever was dan wanneer dit in bilateraal verband was gebeurd. De meerwaarde van de keuze om ook in niet-partnerlanden ontwikkelingssamenwerking in te zetten is twijfelachtig, gezien de vele actieve donoren die daar reeds actief waren. Regionale samenwerking tussen de landen is maar in zeer beperkte mate gestimuleerd. Regionale organisaties waarmee kon worden samengewerkt, waren er onvoldoende.

Het geïntegreerde beleid behelsde vooral een simultane inzet van beleidsinstrumenten in een bilaterale context. Met deze simultane inzet van de verschillende instrumenten heeft Nederland wel bijgedragen aan de, eveneens, brede beleidsinzet van de internationale gemeenschap. In het licht van de gelijktijdige en complexe uitdagingen van de Westelijke Balkanlanden was deze brede beleidsinzet relevant. Nederland heeft daarbij internationale donorcoördinatie gestimuleerd, diplomatiek in samenwerking met andere landen opgetreden en bijgedragen aan multinationale militaire en politiemissies. Concrete synergie tussen de verschillende activiteiten is maar weinig nagestreefd, waardoor synergie-effecten niet kunnen worden vastgesteld.

6.3 Doelmatigheid

De doelmatigheid (relatie tussen de *inputs* en *outputs*) op projectniveau is niet systematisch onderzocht en er kunnen dan ook geen kwantitatieve uitspraken over de doelmatigheid van projecten worden gedaan. Wel blijkt uit de onderzochte projecten dat de overgrote meerderheid daarvan volgens plan is uitgevoerd en dat de gestelde projectdoelen meestal binnen de geplande tijd waren gerealiseerd. Bij een klein deel van de projecten nam de uitvoering meer tijd in beslag dan voorzien of waren er minder outputs dan voorzien.

| 156 |

De doelmatigheid op beleidsniveau was laag. Het besluit om in alle landen van de Westelijke Balkan met ontwikkelingssamenwerking actief te zijn, een grote hoeveelheid aan verschillende instrumenten en een niet eenduidig gedefinieerde regionale benadering, bracht hoge coördinatiekosten met zich mee, waarvan de meerwaarde niet is aangetoond.

Bijlagen

Bijlage 1 Over IOB

Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlands buitenlands beleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en ambassades worden gedaan.

De evaluaties stellen de bewindspersonen in staat om aan het parlement *verantwoording* af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan *leren*. Daarbij wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsvorming als uitvoering te verbeteren. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

| 159 |

Organisatie en Kwaliteitsborging

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB ook gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben. Het Panel van Advies heeft als taak om het gebruik en de bruikbaarheid van evaluatiestudies te bevorderen middels gevraagde en ongevraagde adviezen. Dit Panel bestaat uit vier gerenommeerde externe deskundigen en de adviezen zijn onafhankelijk en openbaar.

Programmering

De IOB-evaluatieprogrammering maakt deel uit van het overzicht van voorgenomen evaluaties dat, gerangschikt naar beleidsartikel, is opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Begroting van Buitenlandse Zaken. IOB heeft eindverantwoordelijkheid voor de evaluatieprogrammering op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, en adviseert over de programmering op het terrein van buitenlandbeleid. De keuze van onderwerpen wordt bepaald door de behoefte vanuit het parlement, vragen vanuit het departement en ontwikkelingen in de samenleving.

Aanpak en methodologie

Oorspronkelijk stonden de activiteiten van IOB in het teken van aparte projectevaluaties ten behoeve van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Na 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en richtten zich op sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het parlement aangeboden en daarmee openbaar. In

1996 werd – in het kader van de herijking van het buitenlands beleid en de reorganisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken – het werkterrein van IOB uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid. De naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB. Voorts wordt vanaf de jaren negentig nauw samengewerkt met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de uitvoering van gezamenlijke evaluaties en binnen het OECD-DAC evaluatienetwerk.

IOB streeft op methodologisch gebied naar hoogwaardige kwaliteit en methodologische vernieuwing. Het evaluatieonderzoek maakt bij voorkeur gebruik van een interactieve combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden. Op verschillende beleidsterreinen worden thans robuuste impactstudies uitgevoerd. Voorts worden systematische overzichtsstudies verricht van beschikbare empirische resultaten op prioritaire beleidsterreinen.

Bijlage 2 Terms of Reference

Vastgesteld op 6 november 2008

1 Aanleiding

Sinds de 'herijking' van het buitenlandse beleid in de jaren negentig is er sprake van een 'ontschot' beleid: een beleid waarbij de 'schotten' tussen de verschillende vormen van buitenlands beleid en van ontwikkelingssamenwerking opgeheven zijn. Dit was voor IOB aanleiding met het voornemen te komen in de toekomstige werkprogrammering met een zekere regelmaat 'ontschotte' evaluaties te verrichten, dat wil zeggen evaluaties waarin alle onderdelen van het buitenlandse beleid aan de orde komen, niet alleen aangaande de doelstellingen, maar ook wat betreft de resultaten en de verschillende actoren en instrumenten van het buitenlands beleid.²⁵³ De integratie van het buitenlandse beleid leidde tevens tot het verzoek van de ambtelijke leiding van het departement aan IOB om meer aandacht te besteden aan dit soort evaluaties. Daarbij werd als voorbeeld genoemd het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan²⁵⁴. De evaluatie van het Nederlandse beleid t.a.v de Westelijke Balkan werd opgenomen in de *BZ Evaluatieprogrammering 2007. Overzicht van onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid*. Een evaluatie van het Nederlandse Balkanbeleid heeft tevens als doel bij te dragen aan de binnen IOB op te bouwen kennis met betrekking tot evaluaties omtrent resultaten van 'ontschot' beleid.

| 161 |

2 Achtergrond

Eind 1995 kwam er een einde aan de oorlog in het voormalige Joegoslavië die het uiteenvallen van de Socialistische Federale Republiek Joegoslavië²⁵⁵ (SFRJ) inluide. Aanleiding tot de verschillende oorlogen waren de onafhankelijkheidsverklaringen van Slovenië en Kroatië op 25 juni 1991. In september 1991 verklaarde ook Macedonië zich onafhankelijk en in 1992 volgde Bosnië-Herzegovina.

Zuidoost-Europa is een regio waar van oudsher vele volkeren leven van verschillende etnische afkomst en met verscheidene geloofsovertuigingen. Tijdens de oorlogen vonden etnische zuiveringen plaats die tot doel hadden bevolkingsgroepen met een andere etnische achtergrond permanent te verdrijven. Onder druk van de internationale gemeenschap werd uiteindelijk een einde gemaakt aan de oorlog in Bosnië-Herzegovina. Op 14 december 1995 ondertekenden de Servische president Slobodan Milošević, de Bosnische president Alija Izetbegović en de Kroatische president Franjo Tuđman het '*General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*,' beter bekend als de 'Dayton-akkoorden'. Het vredesakkoord maakte een einde aan de bloedigste oorlog sinds de Tweede Wereldoorlog in Europa.

²⁵³ Een eerste door IOB doorgevoerde 'ontschotte' evaluatie was de evaluatie van het *Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking*.

²⁵⁴ De Westelijke Balkan omvat de volgende landen: Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Macedonië, Servië, Kosovo en Montenegro.

²⁵⁵ De Socialistische Federale Republiek Joegoslavië bestond uit zes deelrepublieken: Slovenië, Kroatië, Bosnië-Herzegovina, Servië en Montenegro en Macedonië.

Hoewel het vredesverdrag van Dayton de wapens tot zwijgen bracht, was de rust in de regio alleen voorlopig hersteld. In 1999 leidde het gevecht om Kosovo tot een oorlog die uiteindelijk door NAVO luchtaanvallen beëindigd werd. Nadat Slobodan Milošević in 1990 een eind aan de autonomie van Kosovo had gemaakt, vormde de statuskwestie van de Servische provincie de kern van het conflict. Sinds 1999 wordt Kosovo op basis van Veiligheidsraad-resolutie 1244 door de Verenigde Naties (VN) bestuurd²⁵⁶. Met het eenzijdige uitroepen van de onafhankelijkheid door het parlement van Kosovo op 17 februari 2008 staat het vraagstuk over de stabiliteit van de regio weer bovenaan de internationale politieke agenda.

Naast Kosovo staat ook Bosnië-Herzegovina onder internationaal toezicht. In de Dayton-akkoorden werd bepaald dat de politieke macht in het land in handen is van de Hoge Vertegenwoordiger van de VN²⁵⁷. Verder creëerde Dayton een complexe staatsstructuur²⁵⁸. Om van Bosnië-Herzegovina een efficiënt functionerende staat te maken zouden de door Dayton geschapen staatsstructuren hervormd dienen te worden. Maar ook de andere landen op de Westelijke Balkan zien zich gesteld voor de noodzaak van vergaande hervormingen. De oorlogen hadden op sociaal, economisch en politiek gebied zware gevolgen voor de landen in de regio. Zwakke institutionele structuren, georganiseerde misdaad, interetnische spanningen en werkloosheid zijn problemen die om een oplossing vragen. Evenals de Midden- en Oost-Europese landen na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie zien de landen van het voormalige Joegoslavië zich geconfronteerd met de overgang van het oude politieke systeem naar een democratische rechtsstaat en van een planeconomie naar een markteconomie. Anders dan bij de eerste groep landen komt er in Zuidoost-Europa nog een derde dimensie bij: de transitie van (post)conflict naar duurzame vrede. In de literatuur wordt in dit verband ook van 'triple transition' gesproken²⁵⁹.

| 162 |

De van tijd tot tijd oplaaierende conflicten in de regio maken duidelijk hoe moeizaam de transitie naar duurzame vrede is. In 2001 woedde een korte maar hevige strijd tussen etnische Albanen en het Macedonische regeringsleger die nog in hetzelfde jaar met de ondertekening van het Akkoord van Ohrid beëindigd werd. In maart 2004 vonden rellen tussen verschillende etnische groepen in heel Kosovo plaats. Tot de huidige dag zijn vrede en stabiliteit in Zuidoost-Europa nog geen gegeven en moeten vraagstukken die van fundamenteel belang zijn voor de toekomst van de regio nog worden opgelost. De situatie op de Westelijke Balkan, met de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo als een potentieel destabiliserende factor, vraagt dan ook tot op de dag van vandaag om actieve internationale betrokkenheid.

²⁵⁶ In resolutie 1244 (1999) besloot de VN-Veilighedsraad tot de oprichting van een civiele en militaire operatie in Kosovo. De VN namen met de 'United Nations Mission in Kosovo' (UNMIK) de civiele taak op zich. De door de NAVO geleide vredesmacht 'Kosovo Force' (KFOR) nam de militaire component voor haar rekening.

²⁵⁷ De Hoge Vertegenwoordiger van de VN (HV) die sinds 2002 tevens Speciaal Vertegenwoordiger van de Europese Unie in Bosnië-Herzegovina is, is de hoogste internationale bestuurder van het land.

²⁵⁸ Behalve de centrale regering zijn er twee entiteiten: de Federatie van Kroaten en Moslims en de Servische Republika Srpska met elk verstrekkende autonomie.

²⁵⁹ Overhaus, Marco (2007): *Prospects for the Europeanisation of State-Building Efforts in Kosovo and Bosnia*, in: Overhaus, Marco/Harnisch, Sebastian/Maull, Hanns W. (eds.): *State-Building and Regional Cooperation in the Western Balkans: Europe's Engagements Twelve Years after Dayton*, Foreign Policy in Dialogue, Vol. 8 - Issue 23, p. 24.

Sinds het uiteenvallen van het voormalige Joegoslavië zijn diverse internationale organisaties²⁶⁰ actief op de Westelijke Balkan, zowel op militair als op civiel gebied. Vanaf 1995 zag de NAVO toe op de naleving van vredesverdragen in Bosnië-Herzegovina²⁶¹, Kosovo²⁶² en Macedonië²⁶³. De EU heeft sinds 2004 met de 'European Union Force' (EUFOR) de leiding over de vredesmacht in Bosnië-Herzegovina²⁶⁴ en leidde in Macedonië met 'CONCORDIA'²⁶⁵ haar eerste militaire operatie. In de laatstgenoemde twee landen heeft de EU verder politiemissies opgestart²⁶⁶. Eveneens was de 'European Union Monitoring Mission' (EUMM)²⁶⁷ van 2000 t/m 2007 actief op de Westelijke Balkan. Naast internationale organisaties zijn een groot aantal niet-regeringsorganisaties en verschillende landen betrokken bij de ontwikkelingen in de regio, waaronder de VS en Rusland. Verder neemt sinds juni 1999 het door de internationale gemeenschap in het leven geroepen

²⁶⁰ NAVO, EU, VN, OESO, Raad van Europa, WEU, OVSE, Wereldbank, IMF, IOM (deze opsomming maakt geen aanspraak op volledigheid). Alleen al in Bosnië-Herzegovina (BiH) zijn talloze door de internationale gemeenschap opgezette organisaties actief: de 'Office of the High Representative' (OHR) is de leidinggevende internationale civiele instantie met de Hoge Vertegenwoordiger (HV) als de hoogste internationale bestuurder van het land. Een orgaan dat toezicht houdt op de voortgang van de implementatie van de vredesakkoorden is de 'Peace Implementation Council' (PIC), een groep van 55 landen en internationale organisaties, wiens stuurgroep leiding geeft aan de HV. Verder werd tijdens de oorlog in BiH de nog steeds actieve 'Contactgroep voor de Westelijke Balkan' in het leven geroepen, bestaande uit de VS, Frankrijk, Groot-Brittannië, Duitsland, Italië en Rusland. De door de G-7 in het leven geroepen 'High Level Steering Group' coördineert de financiële bijdrage van de grote donorlanden in Zuidoost-Europa.

²⁶¹ Na de Bosnische oorlog zag de multinationale vredesmacht 'Implementation Force' (IFOR) toe op de naleving van het Verdrag van Dayton in Bosnië-Herzegovina. In december 1996 volgde de kleinere stabilisatiemacht 'Stabilisation Force' (SFOR) IFOR op.

²⁶² In 1998 waren naar aanleiding van de conflicten tussen Servische militaire- en politie-eenheden enerzijds en Kosovaarse Albanezen anderzijds honderdduizenden Kosovaren op de vlucht geslagen. De NAVO besloot in 1999 tot ingrijpen in Kosovo. Op 23 maart 1999 begon 'Operation Allied Force', een 78 dagen durende luchtcampagne tegen doelen in Servië. De luchtaanvallen werden op 10 juni beëindigd, nadat duidelijk werd dat Servië was begonnen met de volledige terugtrekking van zijn eenheden uit Kosovo.

²⁶³ De eerste crisisbeheersingsoperatie, de 'Operation Essential Harvest', werd naar aanleiding van de oplopende spanningen tussen de etnische Albanezen en Slavische Macedoniërs in augustus t/m september 2001 opgezet. Een tweede militaire operatie, de van september 2001 t/m december 2002 actieve 'Operation Amber Fox', behelste de stationering van de NAVO-troepenmacht 'Task Force Fox' (TFX) die de lokale autoriteiten in Macedonië moest ondersteunen bij de beveiliging van internationale waarnemers van de EU en de OVSE. 'Operation Amber Fox' is opgevolgd door een nieuwe NAVO-inzet onder de naam 'Operation Allied Harmony', die in maart 2003 werd beëindigd.

²⁶⁴ EUFOR is de opvolger van de door de NAVO geleide SFOR. De EU-missie heet officieel 'Operatie Althea' en zet de taken van SFOR voort.

²⁶⁵ De EU-vredesmacht CONCORDIA volgde de NAVO-troepenmacht 'Allied Harmony' op.

²⁶⁶ In BiH is de 'European Union Police Mission' (EUPM) de opvolger van de 'United Nations International Police Task Force'. Nadat de veiligheidssituatie significant was verbeterd en de operatie CONCORDIA kon worden beëindigd is in Macedonië de 'European Union Police Mission' (EUPOL) PROXIMA in december 2003 van start gegaan. EUPOL/Proxima is 14 december 2005 beëindigd. Van december 2005 t/m juni 2006 was er in Macedonië ook het EU-adviesteam voor de politie EUPAT (European Union Policy Advisory Team) actief.

²⁶⁷ De EUMM richtte zich op het waarnemen van ontwikkelingen op politiek en veiligheidsbeleid, grensoverschrijdingen, interetnische aangelegenheden en de terugkeer van vluchtelingen. De missie begon in 1991 als 'European Community Monitoring Mission' in Slovenië en Kroatië en richtte zich later ook op de andere landen in de regio. De in 2000 tot EUMM omgedoopte missie is inmiddels in alle landen ten einde gebracht.

Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa - sinds februari 2008 omgevormd tot een Regionale Samenwerkingsraad²⁶⁸ - een belangrijke plaats in²⁶⁹. Het grote aantal actoren op het gebied van conflictbeheersing en stabiliteitsopbouw onderstreept het belang van multilaterale samenwerking in de regio.

Zowel binnen de internationale gemeenschap als ook in de landen zelf wordt toenadering van de Westelijke Balkanlanden tot de Euro-Atlantische structuren nagestreefd. In dit verband stelt de EU in haar stabilisatie- en associatieproces (SAP)²⁷⁰ een conditionaliteit voorop die inhoudt, dat alle landen in de regio zich dienen te houden aan de vredesakkoorden en VN-Veiligheidsraad resoluties. Verder behelst deze de samenwerking met het Internationaal Straftribunaal voor het voormalige Joegoslavië (ICTY), hetgeen in juli 2008 heeft geleid tot de arrestatie van Radovan Karadžić. Desalniettemin zijn van oorlogsmisdaden verdachte personen zoals Ratko Mladić en Goran Hadžić nog steeds voortvluchtig. In sommige landen ligt de uitlevering van vermeende oorlogsmisdadigers vanwege binnenlandse politieke redenen gevoelig, omdat dezelfde personen als nationale helden worden gezien. Aangezien het ICTY in 2010 zijn deuren zal sluiten, wordt van de landen verwacht zelf capaciteit op het gebied van berechting van oorlogsmisdadigers op te bouwen. Een dergelijk proces vraagt niet alleen om hervormingen op het gebied van rechtsbevordering, maar ook om maatschappelijke verandering.

| 164 |

Los van het feit dat de landen op de Westelijke Balkan moeilijkheden bij het transitieproces ondervinden, is er sinds het einde van de oorlog enorme vooruitgang geboekt. In 2003 zijn de Westelijke Balkanlanden opgenomen in het uitbreidingsproces met het oog op hun toekomstige toetreding tot de Europese Unie. Het tempo van het toenaderingsproces van de verschillende landen tot de Euro-Atlantische structuren wordt bepaald door de vorderingen in de transitie. Ondanks het gezamenlijk verleden verschillen de landen aanzienlijk in hun transitie- en toetredingstraject. Macedonië en Kroatië hebben de status van kandidaat-lidstaat waarbij met Kroatië toetredingsonderhandelingen zijn begonnen.

²⁶⁸ Op 27 februari 2008 vond de eerste zitting van de Regionale Samenwerkingsraad (RSR) in Sofia plaats, waarmee de overgang van het Stabiliteitspact naar de RSR officieel werd beklonken. De RSR is een regionaal samenwerkingskader waarmee de landen op de Westelijke Balkan de eerste verantwoordelijkheid voor het bevorderen van regionale samenwerking op zich moeten nemen.

²⁶⁹ Bij het Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa gaat het om een regionaal beleidskader dat de internationale gemeenschap heeft opgezet om stabiliteit in de hele regio tot stand te brengen. Het Stabiliteitspact werd op 10 juni 1999 in Keulen door de internationale gemeenschap opgezet met als doel het bevorderen van stabiliteit in Zuidoost-Europa door middel van, onder andere, regionale samenwerking.

²⁷⁰ Bij het toetredingsproces tot de EU staat het stabilisatie- en associatieproces (SAP) centraal. Met het SAP wordt de landen in de regio een concreet perspectief geboden op toekomstig EU-lidmaatschap, mits wordt voldaan aan gestelde economische en politieke criteria.

Met alle landen behalve met Servië²⁷¹ is een stabilisatie- en associatieovereenkomst (SAO)²⁷² getekend. De landen op de Westelijke Balkan streven evenzeer naar NAVO-lidmaatschap. Alle landen hebben inmiddels het Partnerschap voor Vrede²⁷³ akkoord met de NAVO getekend en Albanië, Macedonië en Kroatië hebben de MAP-status.²⁷⁴ Tijdens de NAVO-top van 2-4 april 2008 ontvingen Albanië en Kroatië officieel een uitnodiging tot lidmaatschap²⁷⁵. Met Bosnië-Herzegovina en Montenegro wordt een 'intensified dialogue' aangaan, een eerste stap richting lidmaatschap.

Er kan geconcludeerd worden dat na de beëindiging van de laatste oorlog in Zuidoost-Europa de situatie op de Westelijke Balkan vraagt om oplossingen voor uitdagingen op het gebied van vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling, waarbij integratie in de Euro-Atlantische structuren het einddoel is. De hier in het kort geschetste ontwikkelingen in de regio sinds het uiteenvallen van het voormalige Joegoslavië vormen de achtergrond van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan. In combinatie met de toetredingswens tot EU/NAVO vraagt de problematiek van de 'triple transition' om een aangepaste inzet van de Nederlandse hulp. Een dergelijke inzet moet daarenboven rekening houden met de mate van ontwikkeling in de verschillende Westelijke Balkanlanden.

²⁷¹ Nederland heeft met steun van België steeds bepleit dat de stabilisatie- en associatieovereenkomst (SAO), onderdeel van het SAP, pas kon worden ondertekend als Servië volledig meewerkt met het Internationaal Straftribunaal voor het voormalige Joegoslavië en de wegens oorlogsmisdaden aangeklaagde voormalige generaal Ratko Mladić is uitgeleverd aan Den Haag. In de aanloop naar de verkiezingen van 11 mei 2008 in Servië werd de druk op Nederland opgevoerd om toch in te stemmen met het tekenen van een speciale samenwerkingsovereenkomst met dat land. Op 29 april 2008 werd de SAO met Servië getekend. Diens inwerktreding werd echter uitgesteld. Ook na de arrestatie en uitlevering van Radovan Karadžić in juli 2008 is hier geen verandering in gekomen.

²⁷² De stabilisatie- en associatieovereenkomst (SAO) is onderdeel van het SAP. Als het betrokken land aan de daarvoor gestelde voorwaarden voldoet, wordt met een SAO een vergaande contractuele relatie met de EU aangegaan.

²⁷³ Met het Partnerschap voor Vrede (PvV) gaat de NAVO een bilaterale samenwerkingsovereenkomst met een individueel land aan. De deelnemende landen beschouwen het PvV als aanloop naar een volwaardig lidmaatschap van de NAVO.

²⁷⁴ 'Membership Action Plan': het MAP is een programma voor aspirant-leden van de NAVO waarmee geprobeerd wordt het proces naar een volwaardig lidmaatschap zo voorspoedig mogelijk te laten verlopen. Het plan bestaat voornamelijk uit militaire maatregelen die potentiële leden moeten nemen om hun kans op lidmaatschap te vergroten. Het MAP is beschikbaar voor partners die lid zijn van het PvV.

²⁷⁵ Griekenland blokkeerde de uitnodiging van Macedonië op grond van de onopgeloste naamskwestie. Griekenland ziet in de naam Macedonië een verholde claim op de Griekse provincie Macedonië en eist dat Macedonië een andere naam kiest. Zodra de twee landen overeenstemming hebben bereikt betreffende deze kwestie, zal Macedonië automatisch worden uitgenodigd lid te worden.

3 Het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan

Het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan is, na het uiteenvallen van de SFRI, verwoord in een aantal notities. Deze kunnen als volgt worden ingedeeld:

Regionale notities:

- 'Inzet van het instrumentarium van ontwikkelingssamenwerking in Zuidoost-Europa' (november 1999)
- 'De Nederlandse rol in een veranderend landschap' (juni 2001)
- 'Regionale benadering Westelijke Balkan' (maart 2004)
- 'Regionaal milieubeleidsplan Westelijke Balkan' (juli 2006)

Vrede en veiligheid:

- 'Conflictpreventie Notitie' (oktober 2001)
- 'Notitie Wederopbouw na Conflict' (april 2002)
- 'Beleidskader Civiel-Militaire Samenwerking' (mei 2003)
- 'Nederlandse deelname aan vredesmissies' (mei 2005)
- 'Notitie: Wederopbouw na gewapend conflict' (juni 2005)

Integratie EU:

- 'Nieuwe Accenten in een groter Europa' (maart 2002)
- Beleidsbrieven uitbreiding
- Appreciatie van het kabinet van het jaarlijkse uitbreidingspakket van de Europese Commissie
- Voortgangsrapporten

Geïntegreerd beleid:

- 'Herijking van het Buitenlands Beleid' (september 1995)
- Geïntegreerd Buitenlandsbeleid en Geïntegreerde manier van Werken (januari 2005)
- Coherentie:
- 'Coherentiebrief' (maart 2002)

Algemeen (ontwikkelings)beleid:

- 'Aan Elkaar Verplicht' (oktober 2003)
- 'Een zaak van iedereen. Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld' (oktober 2007)
- 'Naar een menswaardig bestaan. Een mensenrechtenstrategie voor het buitenlandse beleid' (november 2007)
- De MATRA-beleidsbrieven
- Beleidsstukken betreffende samenwerking EZ/BZ (zoals PSOM, ORET, PUM etc.)

3.1 Beleidskader

Geïntegreerd buitenlands beleid

Nederland streeft naar een integrale aanpak van het buitenlands beleid, waarbij het politiek/militaire-, OS- en economisch instrumentarium wordt gecombineerd (3 D benadering). Ingezet wordt niet alleen op het vergroten van de coherentie van het buitenlands beleid, maar daar waar mogelijk en gewenst worden doelen integraal geformuleerd en financiële middelen (ODA en non-ODA) gebundeld.

Betreffende de Westelijke Balkan richt het Nederlandse beleid zich op de verschuiving van crisisbeheersing naar postconflict en transitie. Ondersteuning van dit proces houdt in dat Nederland in het kader van het geïntegreerd beleid niet alleen militair²⁷⁶ present is op de Westelijke Balkan, maar ook OS- en niet OS-middelen inzet, economische instrumenten gebruikt en op algemeen buitenlands-politiek gebied actief is. Naast de inzet van verschillende middelen en instrumenten is het van belang dat de hulp goed inspeelt op de verschillende ontwikkelingen in de betrokken landen. Daarenboven is een goede coördinatie tussen alle betrokken actoren binnen BZ (beleidsdirecties, DGs, posten), interdepartementaal (Defensie, EZ) en internationaal (landen Westelijke Balkan, internationale organisaties, andere donoren) onontbeerlijk.

| 167 |

Coherentie

De noodzaak op een coherente wijze beleid te ontwikkelen is aan de orde waar ontwikkelingsdoelstellingen raken aan andere beleidsterreinen, zoals vrede en veiligheid, migratie, milieu en handel. Vanuit een beperkte opvatting over coherentie wordt getracht om ten minste te voorkomen dat incoherenties optreden. De inzet van Nederland gaat in principe verder dan het voorkomen van incoherenties. Het streven is gericht op maximale coherentie door het creëren van *synergie* en win-win situaties tussen de verschillende beleidsonderdelen²⁷⁷.

Geïntegreerd regiobeleid

Grensoverschrijdende aspecten spelen vaak een grote rol bij vraagstukken zoals oorlog en veiligheid. Daarom krijgen regionale dimensies in het Nederlandse beleid steeds meer aandacht. Nederland zet zich, waar dit meerwaarde heeft, in voor een geïntegreerde aanpak van de verschillende instrumenten van buitenlands beleid binnen een regionale benadering.

²⁷⁶ In het kader van het geïntegreerde buitenlands en veiligheidsbeleid is Nederland op militair gebied actief op de Westelijke Balkan. Sinds het uitbreken van de oorlog in 1991 heeft Nederland aan diverse NAVO-operaties en VN-missies deelgenomen. Momenteel levert Nederland een bijdrage aan de door de EU geleide 'European Union Force' (EUFOR) in Bosnië-Herzegovina, en aan de 'European Union Police Mission' (EUPM) in hetzelfde land. NAVO-operaties: 'Implementation Force' (IFOR) en 'Stabilisation Force' (SFOR) in Bosnië-Herzegovina; 'Kosovo Force' (KFOR) in Kosovo; operaties 'Essential Harvest' en 'Amber Fox' in Macedonië; 'Operation Allied Force', de 78 dagen durende luchtcampagne in 1999 tegen doelen in Servië. VN-missies: 'United Nations Protection Force' (UNPROFOR) in het voormalige Joegoslavië, 'United Nations Mission in Kosovo' (UNMIK), 'United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina' (UNMIBH). EU-missies: de militaire operatie CONCORDIA in Macedonië, de 'European Union Policy Mission' (EUPOL) in hetzelfde land en de 'European Union Monitoring Mission' (EUMM) in de gehele regio.

²⁷⁷ Coherentiebrief aan de Tweede Kamer, 28 maart 2002.

Regionale benadering Westelijke Balkan

De Westelijk Balkan omvat de volgende landen: Albanië, Macedonië, Servië, Kosovo, Montenegro, Kroatië en Bosnië-Herzegovina. Dit zijn de landen van het voormalige Joegoslavië zonder Slovenië en plus Albanië²⁷⁸. Gegeven de grote (historische) verwevenheid van de landen op de Westelijke Balkan en het gegeven dat veel van de huidige problemen zich over de (nieuwe) staatsgrenzen manifesteren is er in het Nederlandse beleid gekozen voor een regionale aanpak. In de notitie 'Aan Elkaar Verplicht' (2003) wordt de ontwikkeling van een regionale OS benadering voor de Westelijke Balkan aangekondigd en in de notitie 'Regionale benadering Westelijke Balkan' (2004) wordt deze verder uitgewerkt. Met een dergelijke benadering wordt ook aangesloten bij de aanpak die in multilateraal verband is gekozen. Zo stelt de EU regionale samenwerking als voorwaarde voor verdere aansluiting in het kader van het SAP en is dezelfde voorwaarde opgenomen in het Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa²⁷⁹.

In de notitie 'Aan Elkaar Verplicht' (AEV) werden drie risicovolle regio's geïdentificeerd, waaronder de Westelijke Balkan²⁸⁰. Binnen deze regio's is het 'risico reëel' dat de politieke, humanitaire en veiligheidsproblemen in de landen grensoverschrijdend worden. Met het verschijnen van de notitie zijn weliswaar Albanië, Bosnië en Macedonië als partnerland aangemerkt, maar dat neemt niet weg dat de hulpverlening zich ook tot andere landen op de Westelijke Balkan uitstrekt, namelijk Montenegro, Servië en Kosovo²⁸¹. De achterliggende gedachte is dat naburige landen sleutelgebieden zijn voor de ontwikkeling in de regio en problemen in deze landen ontwikkelingen in de partnerlanden kunnen beïnvloeden. Te denken valt daarbij aan de problematiek van de ontheemden, vluchtelingen en minderheden. Ook in economisch opzicht zijn de ontwikkelingen in Servië, Montenegro en Kroatië van belang voor de ontwikkeling van de partnerlanden. In de beleidsnotitie 'Regionale benadering Westelijke Balkan' wordt benadrukt, dat Nederland vanuit de regionale thematiek ten volle gebruik wil maken van de mogelijkheden van bilaterale ontwikkelings-samenwerking in genoemde partnerlanden, plus van een nieuw regionaal programma.

²⁷⁸ De categorisering van de 'Westelijke Balkan' is een politieke uitvinding van de Europese Unie voor de landen in Zuidoost-Europa die aan het einde van de Bosnische oorlog niet, zoals bijvoorbeeld Roemenië en Bulgarije, in aanmerking kwamen voor een Europa-Overeenkomst waarbij een associatie tussen de EU en het tekenende land aangegaan wordt. Met Slovenië waren al onderhandelingen betreffende een Europa-Overeenkomst begonnen en Albanië was het enige land buiten het gebied van het voormalige Joegoslavië dat in een regionale aanpak geïntegreerd kon worden ter bevordering van de economische, administratieve en rechtsstatelijke ontwikkeling en goede nabuurschappelijke betrekkingen.

²⁷⁹ Aanleiding voor oprichting van het Stabiliteitspact was de Kosovo-crisis in 1999. De crisis heeft voor de internationale gemeenschap het belang aangetoond van een geïntegreerde regionale aanpak van de achterliggende problemen van de instabiliteit in Zuidoost-Europa.

²⁸⁰ De twee andere regio's zijn in Afrika het Grote Merengebied en de Hoorn van Afrika.

²⁸¹ Kroatië komt niet in aanmerking voor Nederlandse ODA-fondsen, maar ontvangt wel Nederlandse assistentie via MATRA en PSO en komt in aanmerking voor steun aan non-ODA kiesgroepen.

3.2 Beleidsdoelstellingen

De notitie 'Regionale benadering Westelijke Balkan' vloeit voort uit een toezegging aan de Tweede Kamer tijdens de behandeling van de AEV-notitie in november 2003²⁸². De hierin omschreven regionale benadering is gericht op bevordering van vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling van de regio. In de notitie worden deze doelen naar vijf thema's vertaald waarbinnen regionale activiteiten worden ondersteund (zie 1-5)²⁸³. De twee laatstgenoemde doelstellingen (zie I en II hieronder) zijn de meer overkoepelende doelstellingen die de rode draad vormen binnen het regiobeleid²⁸⁴. De vijf thema's moeten gezamenlijk invulling geven aan deze twee doelstellingen, die echter ook op zichzelf worden nagestreefd. Bij de regionale benadering gaat het niet om een programma met regionale OS-activiteiten. De regionale OS-activiteiten maken veeleer deel uit van de regionale aanpak, samen met de bilaterale programma's in partnerlanden. De vijf thema's en twee beleidsdoelstellingen²⁸⁵ ter bevordering van vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling zijn:

- 1 terugkeer en integratie van vluchtelingen, minderheden en ontheemden
 - 2 milieu, aansluiting bij regionale milieuprogramma's waardoor landen kunnen voldoen aan Europese standaarden
 - 3 private sector ontwikkeling, onder meer via voorwaardenscheppende activiteiten op het terrein van 'economic good governance', zoals verbetering van het ondernemingsklimaat voor lokale en buitenlandse ondernemers en integratie van regionale markten. Ter zake zullen de instrumenten van OS en EZ beter op elkaar worden afgestemd
 - 4 bevorderen van de rechtsstaat (inclusief reconciliation) en openbare en militaire veiligheid
 - 5 ondersteuning van grensoverschrijdende initiatieven van gemeenten in de regio
- I bevordering van integratie in de Euro-Atlantische structuren
II bevordering van de bilaterale (inclusief economische) betrekkingen

²⁸² Oorspronkelijk was het plan deze notitie tezamen met de twee regionotities Afrika aan te bieden. Uiteindelijk is gekozen voor de aanbidding van een pakket van diverse Afrika notities. Daar paste de notitie inzake de Westelijk Balkan niet bij.

²⁸³ De achtergrond voor de keuze van de vijf thema's is: hier ligt een niche voor Nederland en andere bilaterale donoren. Tevens heeft Nederland ervaring met deze regionaal spelende thema's.

²⁸⁴ De in de beleidsnotitie genoemde vijf thema's en de twee buitenlands politieke doelstellingen zijn voornamelijk postconflict gerelateerde doelen. In een later document, het 'Meerjarig Strategisch Plan Westelijke Balkan 2006-2009', opgesteld door DZO/WB, worden deze met de blik op het gevorderde transitieproces verder uitgewerkt en in vijf 'strategische doelstellingen' vertaald: 1. bevorderen integratie binnen EU en NAVO, 2. bevorderen bilaterale (incl. economische) betrekkingen, 3. versterking rechtsstaat en ondernemingsklimaat, 4. verdieping regionale samenwerking, en 5. waarborgen openbare orde en militaire veiligheid. Hoewel de in de beleidsnotitie genoemde vijf thema's voornamelijk als OS gerelateerde doelen geformuleerd worden, moeten deze in de context van de 'strategische', meer buitenlands politieke doelstellingen, worden gezien.

²⁸⁵ In het vervolg van deze Terms of Reference zal het onderscheid tussen vijf thema's en twee doelstellingen niet worden gemaakt en worden deze beschouwd als zeven doelstellingen.

Uitgangspunten regionale benadering

Het in de nota 'Regionale benadering Westelijke Balkan' aangekondigde Balkan programma zal, zo wordt gesteld, 'een aanjaagfunctie moeten vervullen om de EU en andere fondsen optimaal door de Balkanlanden te laten gebruiken. De wisselwerking tussen de bilaterale programma's en het regionale Balkan programma vereist intensievere uitwisseling van informatie en afstemming tussen het departement en de ambassades'²⁸⁶. Tevens worden in de beleidsnotitie een aantal uitgangspunten geformuleerd waarbinnen de regionale benadering gestalte zal moeten krijgen. Deze opsomming schetst het kader voor de verdere uitwerking van de regionale benadering:

- de Nederlandse inzet verschuift van 'post-conflict' naar duurzame stabiliteit en ondersteuning van het transitieproces
- een meerjarige inzet tot en met 2007
- indien nodig voor de regionale benadering kunnen ook bilaterale OS-activiteiten in Servië, Montenegro en Kosovo worden uitgevoerd
- richtlijn voor Nederlandse inzet is de expliciete vraag uit de regio (overheid, 'civil society', bedrijfsleven)
- het beleid richt zich op interventies waar Nederland een katalyserende rol kan vervullen teneinde activiteiten van grotere donoren zoals de EU te bespoedigen (zoeken naar de niches voor de Nederlandse steun)
- voorkeur voor aansluiting bij regionale programma's van internationale organisaties zoals de Europese Commissie en de Internationale Organisatie voor Migratie. Dit vraagt afstemming met andere donoren, vooral de EU, de Wereldbank, de EBRD en andere OS-instrumenten (FMO, TMF en Stabilisatiefonds), alsmede niet-OS-instrumenten (PSO en MATRA)
- versterking van de rol van de particuliere sector. Het streven is gericht op complementariteit van de activiteiten met het maatschappelijk middenveld en het Nederlandse bedrijfsleven in de regio, zo mogelijk door middel van partnerschappen
- bijdragen aan de militaire veiligheid op de Westelijke Balkan door militaire presentie in Bosnië-Herzegovina

| 170 |

Nederland en multilaterale fora

Zoals al uit de uitgangspunten van de regionale benadering blijkt, zoekt Nederland in internationaal verband voornamelijk aansluiting bij regionale initiatieven die door de verschillende organisaties zelf worden ontplooid. Gestreefd wordt naar een zo nauw mogelijke samenwerking met de verschillende organisaties en een situatie waarin de verschillende programma's elkaar aanvullen.

²⁸⁶ Beleidsnotitie 'Regionale benadering Westelijke Balkan', p. 8.

4 Doelstelling en centrale evaluatievragen

Doel van de evaluatie

In algemene zin is het doel van het verrichten van evaluaties het opbouwen van kennis om daar bij toekomstig beleid lessen uit te trekken. Daarnaast is het doel het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid. In een evaluatie van het Westelijke Balkanbeleid treden drie aspecten op de voorgrond: de beleidsresultaten, het beoogde geïntegreerde en coherente karakter en de regionale benadering. Hoewel de regionale benadering een centrale plaats inneemt in de beleidsnotitie en de onderliggende uitgangspunten ambitieus geformuleerd zijn, is uit dossieronderzoek gebleken, dat de regionale benadering in de eerste plaats als bescheiden van omvang en als aanvulling op de bilaterale programma's in de drie partnerlanden werd gezien. Om deze reden zal de evaluatie zich voornamelijk richten op de beleidsresultaten en het geïntegreerde en coherente karakter van het (regio)beleid. Daarnaast zal worden gezien welke rol de regionale benadering als zodanig heeft vervuld. De evaluatie beoogt ten eerste inzicht te verschaffen in de beleidsresultaten. Ten tweede zal worden gekeken of binnen de vormgeving en uitvoering – dat wil zeggen welke doelen werden er gesteld, welke actoren werden er voor aangewezen en voor welke instrumenten van buitenlands beleid is gekozen – sprake is geweest van een geïntegreerd en coherente beleid. Ten derde zal worden uitgezocht in hoeverre er sprake is geweest van een regionale benadering. Hierbij wordt ook gekeken naar de verhoudingen en de samenhang tussen de regionale benadering en de bilaterale programma's. Tot slot zal aandacht worden gegeven aan de vraag of de wijze waarop het beleid (geïntegreerd/coherent en regionaal) is gevormd en uitgevoerd van invloed is geweest op het wel of niet behalen van de resultaten.

| 171 |

Hoofdvragen evaluatie

De evaluatie beoogt antwoord te geven op vijf hoofdvragen:

1. Zijn de Nederlandse beleidsdoelstellingen verwezenlijkt?
2. Heeft Nederland bij kunnen dragen aan het verwezenlijken van de doelstellingen van vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling?
3. Is het beleid gekenmerkt door een geïntegreerd en coherente karakter?
4. In hoeverre is in het beleid sprake geweest van een regionale benadering?
5. Heeft de wijze waarop het beleid is vormgegeven en uitgevoerd de mate van verwezenlijken van de doelstellingen belemmerd of bevorderd?

Ad 1. Zijn de Nederlandse beleidsdoelstellingen verwezenlijkt?

Met deze vraag wordt beoogd de resultaten en effecten van de Nederlandse beleidsinzet betreffende de zeven beleidsdoelstellingen te achterhalen. Hierbij moet de volgende kanttekening geplaatst worden. De complexiteit van de regio als ook het grote aantal aan actoren maakt het niet altijd mogelijk de resultaten en effecten rechtstreeks te relateren aan de Nederlandse inzet. Ondanks dit attributieprobleem wordt beoogd het verband tussen inzet en resultaten aannemelijk te maken.

Ad 2. Heeft Nederland bij kunnen dragen aan het verwezenlijken van de doelstellingen van vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling?

Bij de beantwoording van deze vraag zal worden nagegaan of het Nederlandse beleid bij heeft kunnen dragen aan het verwezenlijken van de doelstellingen van vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling. Op basis van de resultaten betreffende de zeven beleidsdoelstellingen (de uitkomsten van vraag één) zal geconcludeerd worden of Nederland wel of niet bij heeft kunnen dragen aan de verwezenlijking van de drie hoofddoelstellingen. Ook hierbij valt een kanttekening te plaatsen. Aangezien in de regio vele andere actoren actief zijn en verschillende factoren bijdragen aan de bevordering van vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling is het moeilijk om de effecten op dit gebied zonder meer toe te schrijven aan de Nederlandse inzet.

Ad 3. Is het beleid gekenmerkt door een geïntegreerd en coherent karakter?

De integrale benadering heeft betrekking op de onderlinge samenhang van het politiek/ militaire-, OS- en economisch instrumentarium van het buitenlands beleid. De vraag is in hoeverre bij de vormgeving van (regionaal) beleid de voorwaarden voor een integrale inzet geschapen zijn wat betreft de geformuleerde doelen, de aangewezen actoren en de instrumenten. Voorts rijst de vraag in hoeverre binnen de uitvoering van beleid een integrale toepassing terug te zien is. Met coherentie wordt bedoeld op de mate waarin bij de vormgeving en de uitvoering van het Westelijke Balkanbeleid aandacht is geschonken aan de afstemming van beleid en activiteiten tussen alle betrokken actoren (interdepartementaal, intradepartementaal, internationaal en met de Westelijke Balkanlanden) en aan het creëren van *synergie* tussen verschillende beleidsterreinen.

| 172 |

Ad 4. In hoeverre is in het beleid sprake geweest van een regionale benadering?

De vraag is in welke mate bij de vormgeving en de uitvoering van beleid rekening is gehouden met de geformuleerde uitgangspunten van de regionale benadering en in hoeverre er sprake is geweest van een regionale aanpak. De regionale benadering richt zich op de regionale OS-activiteiten en de bilaterale programma's in de partnerlanden. De vraag doet zich voor of er sprake is geweest van samenhang tussen de bilaterale programma's en de regionale benadering, of dat deze eerder los van elkaar stonden.

Ad 5. Heeft de wijze waarop het beleid is vormgegeven en uitgevoerd de mate van verwezenlijken van de doelstellingen belemmerd of bevorderd?

Bij de beantwoording van deze vraag zal worden nagegaan hoe de vormgeving en uitvoering van beleid zich verhoudt tot de geboekte resultaten. Daarbij is aan de orde de vraag of de manier waarop het geïntegreerde, coherente en regionale beleid is vormgegeven en uitgevoerd de geboekte resultaten heeft bevorderd, dan wel belemmerd.

5 Methodologie en Aanpak

De evaluatie zal bestaan uit twee delen: 1) context Westelijke Balkan en beleidsreconstructie, 2) de beleidsanalyse.

Context Westelijke Balkan en beleidsreconstructie

- 1) De beschrijving van de context en de beleidsreconstructie zal uit vier delen bestaan: de ontwikkelingen op de Westelijke Balkan vanaf 1991 tot 2008, waarin een korte schets zal worden gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen in de regio op basis van bestaande literatuur;
- 2) de politieke, economische en sociale context in de verschillende landen in de regio gedurende de evaluatieperiode;
- 3) de inzet van de internationale gemeenschap op de Westelijke Balkan (in het bijzonder, maar niet uitsluitend, van de EU);
- 4) het Nederlandse Balkanbeleid vanaf de Herijking, waarin het beleid zal worden gereconstrueerd op basis van de notities en andere bronnen.

Beleidsanalyse

De evaluatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van de Westelijke Balkan zal uitmonden in een syntheserapport, dat wordt gebaseerd op zeven deelrapporten. De in de notities geformuleerde beleidsdoelstellingen vormen tegelijkertijd de zeven dossiers/deelstudies:

- terugkeer en integratie van vluchtelingen, minderheden en ontheemden.
- milieu, aansluiting bij regionale milieuprogramma's waardoor landen kunnen voldoen aan Europese standaarden
- private sector ontwikkeling, onder meer via voorwaardenscheppende activiteiten op het terrein van 'economic good governance', zoals verbetering van het ondernemingsklimaat voor lokale en buitenlandse ondernemers en integratie van regionale markten. Ter zake zullen de instrumenten van OS en EZ beter op elkaar worden afgestemd
- bevorderen van de rechtsstaat (inclusief reconciliation) en openbare en militaire veiligheid
- ondersteuning van grensoverschrijdende initiatieven van gemeenten in de regio
- bevordering van integratie in de Euro-Atlantische structuren
- bevordering van de bilaterale (inclusief economische) betrekkingen

In de zeven deelstudies wordt het Nederlandse beleid in drie stappen onderzocht:

- I. Resultaten
- II. Belevingsvormgeving en beleidsuitvoering
- III. Verhouding beleid en resultaten

In deel I zal de beantwoording van de eerste twee hoofdvragen centraal staan (zijn de Nederlandse beleidsdoelstellingen verwezenlijkt? en heeft Nederland bij kunnen dragen aan het verwezenlijken van de doelstellingen van vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling?). Per deelstudie zal op verschillende niveaus een beoordeling plaatsvinden. Op input niveau zullen de geldstromen en de Nederlandse activiteiten in kaart worden gebracht. Op output

niveau wordt de besteding van de (financiële) middelen gezien – zijn de activiteiten conform de beleidsintenties ingezet – en op outcome niveau wordt gepoogd de verwezenlijking van de doelstellingen vast te stellen. Op impact niveau zal zowel naar de effecten betreffende de beleidsdoelstellingen alsook naar de gevolgen voor vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling worden gekeken.

In iedere deelstudie worden de uitgevoerde programma's en projecten in kaart gebracht. Op basis van nog te formuleren criteria²⁸⁷ zal een selectie van de programma's en projecten worden gemaakt ter beoordeling van de resultaten op bovengenoemde niveaus. Resultaten worden verder beoordeeld op basis van verslaggeving, interviews en enquêtes.

Hierop volgt deel II waarin de vragen 3 en 4 (is het beleid gekenmerkt door een geïntegreerd en coherent karakter? en in hoeverre is in het beleid sprake geweest van een regionale benadering?) worden beantwoord. Hierbij zal de focus voornamelijk liggen op de vormgeving en uitvoering van beleid. Ter beantwoording van vraag 3 zal worden op welke wijze afstemming heeft plaatsgevonden van de verschillende beleidsinstrumenten. Er zal verder in kaart worden gebracht of en zo ja welke procedurele waarborgen inzake afstemming zijn getroffen tussen alle betrokken actoren (interdepartementaal, intradepartementaal, internationaal en met de landen op de Westelijke Balkan) en de wijze waarop informatievoorziening en geschillenbeslechting plaats heeft gevonden. Ter beantwoording van vraag 4 zal de inzet van (financiële) bilaterale en regionale middelen worden op de mate waarin hiermee invulling is gegeven aan de uitgangspunten van de regionale benadering en hoe zich de inzet verhoudt tot de bilaterale activiteiten.

| 174 |

In deel III staat vraag 5 centraal (heeft de wijze waarop het beleid is vormgegeven en uitgevoerd de mate van verwezenlijken van de doelstellingen belemmerd of bevorderd?). Hierbij wordt de wisselwerking tussen beleid en resultaten in ogenschouw genomen. Op basis van de uitkomsten en conclusies (vragen 1- 4) zal worden op de resultaten in een logisch verband staan met de wijze waarop het beleid is vormgegeven en uitgevoerd, namelijk een keuze voor een regionale en geïntegreerde en coherente aanpak.

De vijf evaluatievragen vormen zowel de leidraad voor de zeven deelstudies/dossiers als ook voor het syntheserapport. Naast het beantwoorden van de vijf hoofdvragen zal binnen de deelrapporten 1-5²⁸⁸ aandacht worden besteed aan de vraag of en in hoeverre er rekening is gehouden met de twee overkoepelende doelstellingen (bevordering van de integratie in de Euro-Atlantische structuren en bevordering van de bilaterale betrekkingen). Dit gezien de omstandigheid dat de vijf thema's invulling moeten geven aan deze twee doelstellingen. Ook in het syntheserapport zal hier de nodige aandacht aan worden gegeven.

²⁸⁷ Onder andere op basis van de volgende criteria: de dekkingsgraad van de uitgaven, de landen/ regiodekking, programma's die afgesloten of vrijwel afgerond zijn en de omvang van de projecten.

²⁸⁸ 1) terugkeer en integratie van vluchtelingen, minderheden en ontheemden; 2) milieu, aansluiting bij regionale milieuprogramma's waardoor landen kunnen voldoen aan Europese standaarden; 3) private sector ontwikkeling; 4) bevorderen van de rechtsstaat en openbare en militaire veiligheid; 5) ondersteuning van grensoverschrijdende initiatieven van gemeenten in de regio.

Aanpak

Een eerste bron voor het schrijven van de beleidsreconstructie (deel 1. evaluatie) en de beleidsanalyse (deel 2. evaluatie) is geschreven materiaal welke deels al in de voorbereidingsfase is verzameld. Het gaat hierbij om de eerder genoemde beleidsnotities, Memories van Toelichting op de begroting, jaarplannen en jaarverslagen, MJSPs, interne documentatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Kamervragen- en antwoorden, Kamerverslagen, afgeronde evaluaties en academische literatuur. Verder zullen interviews met betrokken ambtenaren en bewindslieden worden gehouden, in Nederland en in de regio. De interviews zullen aan de hand van semigestructureerde vragenlijsten worden gehouden.

Voor het schrijven van de beleidsreconstructie betreffende de inzet van de internationale gemeenschap op de Westelijke Balkan en voor de zeven dossiers zullen verder aanvullende bureaustudies worden uitgevoerd. In het eerste geval zal het voornamelijk om literatuurstudie en in het tweede geval om dossieronderzoek gaan.

Er zal – via een aanbestedingsprocedure – een hoofdconsultant worden aangetrokken. In samenspraak tussen IOB en de hoofdconsultant zullen experts worden aangetrokken, die voor zes dossiers een deelstudie verrichten. Deelstudie 6 (bevordering van de integratie van de landen op de Westelijke Balkan in de Euro-Atlantische structuren) wordt door IOB zelf verricht. De deelstudies zullen worden geschreven op basis van bestaand materiaal, dossieronderzoek op het Haagse ministerie en op de posten, en interviews met de verschillende actoren. De zeven deelstudies zullen uitmonden in een, door IOB op te stellen, syntheserapport.

| 175 |

Indicatoren/richtsnoeren

Om uitspraken te doen over de aspecten die binnen het Nederlandse Balkanbeleid bijzondere aandacht hebben gekregen, wordt een of een combinatie van de volgende indicatoren en richtsnoeren gehanteerd²⁸⁹:

Verwezenlijking doelstelling

Indicatoren/richtsnoeren voor de verwezenlijking van de doelstellingen zijn:

Terugkeer en integratie vluchtelingen, minderheden, ontheemden

- aantallen teruggekeerde vluchtelingen, minderheden, ontheemden
- de mate van participatie in de maatschappij (bijvoorbeeld school en werk)

Milieu

- trend in optreden van schadelijke milieueffecten

Private sector ontwikkeling

- bestaan van infrastructurele voorzieningen voor het bedrijfsleven
- bestaan van samenwerkingsverbanden tussen het Nederlandse bedrijfsleven en het bedrijfsleven in de landen van de Westelijke Balkan

Bevorderen van de rechtsstaat en openbare/militaire veiligheid

- mate van corruptie
- scheiding der machten (in wetgeving en uitvoering)

²⁸⁹ Tijdens de evaluatie kunnen indicatoren worden toegevoegd of geschrapt.

- toegang tot het rechtelijke systeem
- uitsluiting groepen/minderhedenrechten

Bevorderen regionale samenwerking

- mate van grensoverschrijdende samenwerking
- gemeenschappelijk optreden van landen in de regio
- Bevordering integratie in Euro-Atlantische structuren
- stand van zaken lidmaatschap

Bevordering van de bilaterale (inclusief economische) betrekkingen

- de mate van bilateraal overleg (aantal en intensiteit)
- omvang van activiteiten
- Nederlandse inzet voor de belangen van de respectieve landen
- ondersteuning door Nederland in internationale fora
- steun van landen voor Nederlandse standpunten en kandidaturen

Geïntegreerd beleid

Indicatoren/richtsnoeren voor een integraal beleid zijn:

- verwijzing in beleidsdocumenten naar de verschillende beleidsonderdelen
- vormen, frequentie en uitkomst van intradepartementaal en interdepartementaal overleg
- procedures inzake afstemming
- reguliere wederzijdse informatievoorziening tussen de belangrijkste actoren

| 176 |

Coherent beleid

Indicatoren/richtsnoeren voor een coherent beleid zijn:

- de uitkomst van procedurele afstemming in intradepartementaal en interdepartementaal overleg
- de mate van overeenstemming tussen bilateraal optreden en optreden in multilateraal verband (zoals EU en NAVO)
- geen voorbeelden van incoherentie
- reguliere wederzijdse informatievoorziening tussen de belangrijkste actoren

Regionale benadering

Indicatoren/richtsnoeren voor een regionale benadering zijn:

- verschuiving inzet van 'post-conflict' naar ondersteuning van het transitieproces
- de inzet van middelen in Servië, Montenegro en Kosovo
- aantal en omvang gehonoreerde regionale projecten
- steunverlening aan regionale programma's van internationale organisaties; mate van overleg met andere donoren
- voorbeelden van EU-activiteiten waar Nederland een katalyserende en bespoedigende rol in had
- voorbeelden van het maatschappelijk middenveld en het Nederlandse bedrijfsleven faciliterende en complementerende activiteiten; aantal en omvang van partnerschappen
- bijdrage aan militaire missies in Bosnië-Herzegovina

- de verdeling van de hulpfondsen bilateraal dan wel regionaal
- de wijze van verdeling over de verschillende bestedingscategorieën
- de mate waarin overleg plaatsvindt over regionale kwesties

Verhouding beleid en resultaten

Beantwoording van hoofdvraag 5 is pas mogelijk wanneer de hoofdvragen 1- 4 zijn beantwoord. Het formuleren van indicatoren voor de beantwoording van vraag 5 zou neerkomen op het doen van speculatieve uitspraken betreffende de resultaten van de vragen 1-4.

6 Afbakening

Onderzoeksperiode

In deze evaluatie zullen naast de beleidsresultaten het geïntegreerd en coherent beleid en in mindere mate de regionale benadering zoals omschreven in de notitie 'Regionale benadering Westelijke Balkan' centraal staan. Ook al voor het verschijnen van de notitie in maart 2004 werden de landen in Zuidoost-Europa als één regio benaderd²⁹⁰. De uiteindelijke uitwerking van de regionale benadering en de formulering van daaraan gerelateerde beleidsdoelen vond echter in de genoemde notitie plaats. In dezelfde periode vond in het beleid een verschuiving van de inzet van (post)conflict naar duurzame stabiliteit en ondersteuning van het transitieproces plaats. De evaluatie zal het tijdsbestek van deze nieuwe aanpak volgen en de periode 2004 t/m 2008 bestrijken.

| 177 |

Thematische afbakening

De politieke gesteldheid van de Westelijke Balkan en het beleid ten aanzien van deze regio zijn complex. Het Nederlandse Balkanbeleid is een combinatie van verschillende politieke, militaire, economische en OS-instrumenten en wordt gecompliceerd door het feit dat drie van de zeven landen partnerlanden zijn (Albanië, Macedonië, Bosnië-Herzegovina). Daarenboven zijn hiervan twee landen (Macedonië, Bosnië-Herzegovina) en Kroatië kiesgroeplanden. De vestiging van het ICTY in Den Haag voegt een verdere dimensie toe en heeft invloed op de opstelling van Nederland ten aanzien van bepaalde landen in de regio. Verder vraagt Srebrenica om speciale aandacht. Met betrekking tot de regio bestond lang geen duidelijkheid inzake de status van Kosovo. Bovendien hebben de landen op de Westelijke Balkan verschillende toetredingsperspectieven tot de EU en wordt met een land reeds onderhandeld (Kroatië).

De uitgebreide materie vraagt om een duidelijke inperking van de reikwijdte van de evaluatie. De evaluatie zal zich richten op de eerder genoemde doelstellingen van het beleid. De militaire dimensie zal hierbij hoofdzakelijk binnen de doelstelling 'bevordering van de openbare/militaire veiligheid' aan de orde komen. Binnen de doelstelling van de integratie van de landen in de regio tot de Euro-Atlantische structuren, zal het multilaterale aspect zich niet beperken tot EU en NAVO. De rol van andere internationale organisaties

²⁹⁰ Van 1999-2001 ondersteunde Nederland een groot scala aan regionale projecten in het kader van het Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa.

wordt echter alleen behandeld als deze een bepalende rol spelen voor het verwezenlijken van een van de beleidsdoelstellingen (bijvoorbeeld de 'International Organisation for Migration' voor de vluchtelingenterugkeer).

In deze evaluatie zullen geen beheerstaken in ogenschouw worden genomen.

Het thema 'goed bestuur' wordt in deze evaluatie binnen de beleidsdoelstelling 'bevordering van de rechtsstaat en openbare en militaire veiligheid' behandeld. In tegenstelling tot de ontwikkelingssamenwerking in Afrikaanse landen waar 'goed bestuur' vooral is gericht op bestuursopbouw, richt 'goed bestuur' zich op de Westelijke Balkan voornamelijk op de bevordering van de rechtstaat. In de evaluatie zal aan dit laatste de nodige aandacht worden besteed.

Ten slotte wordt opgemerkt, dat ontwikkelingssamenwerking op de Westelijke Balkan grotendeels is gericht op de toetreding tot de EU en de NAVO. Hierdoor ligt de focus minder op armoedebestrijding dan in andere partnerlanden.

Tijdens de evaluatieperiode is besloten tot de afbouw van de OS op de Westelijke Balkan en de overdracht van beheer van het Regionaal Programma Westelijke Balkan aan HMA Belgrado. Waar dit voor de resultaten en binnen het geïntegreerd beleid en de regionale benadering aan de orde komt, zal de evaluatie nagaan hoe invulling aan deze exit-strategie is gegeven.

| 178 |

7 Organisatie

De evaluatie zal door IOB worden uitgevoerd. De eindverantwoordelijkheid voor de opzet en uitvoering van deze evaluatie berust bij IOB-inspecteur Gerard van der Zwan. Jan van Raamsdonk is voor de resterende duur van zijn plaatsing (tot de zomer van 2009) aan het evaluatieteam toegevoegd. Het IOB-kernteam voor deze evaluatie bestaat verder uit onderzoeksmedewerker Karen Harth. Afhankelijk van de voortgang van de evaluatie bestaat de mogelijkheid tot inschakeling van een tweede onderzoeksmedewerker. Gegeven de hoeveelheid terreinen van de evaluatie en het tijdsplan zal een beroep worden gedaan op expertise van derden (consultants). Hiervoor zal een tender worden uitgeschreven. Voor de inhoudelijke begeleiding zal een referentiegroep in het leven worden geroepen: bestaande uit interne en externe personen. Deze deskundigen zullen om commentaar op de hen voorgelegde documentatie (concepten) worden gevraagd. Daarnaast zullen de IOB-inspecteurs Hans Slot en Marijke Stegeman als meelezers fungeren.

8 Producten

Het evaluatieonderzoek zal resulteren in een eindrapport dat volgens de gebruikelijke procedures aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. Indien bij het afronden van de evaluatie daartoe belangstelling bestaat zal IOB een seminar organiseren waarop de evaluatie met betrokkenen op de Westelijke Balkan zal worden besproken.

Bijlage 3 Onderzoekers deelstudies

Deelstudie private sectorontwikkeling (Aarts de Jong Wilms Goudriaan Public Economics - APE)

- Peter Wilms
- Sharon van Ede
- Reinier van Winden
- Karlien Douma
- Carola Irvine

Deelstudie bevordering rechtsstaat en openbare en militaire veiligheid (T.M.C. Asser Instituut)

- Steven Blockmans
- Steffen van der Velde
- Karolien Pieters

Deelstudie milieu (Mobilisation for the Environment - MOB)

- Johan Vollenbroek
- Imre Csikos

| 179 |

Deelstudie terugkeer en integratie van vluchtelingen, ontheemden en minderheden (IOB)

- Willemijn Aerdt

Deelstudie Euro-Atlantische integratie (IOB)

- Karen Harth
- Gerard van der Zwan

Synthesefase (Haags Centrum voor Strategische Studies)

- Evelien Weller
- Hugo Geurdes

Bijlage 4 Geïnterviewde en geraadpleegde personen

NB. De genoemde functies betreffen de relevante functies m.b.t. de Westelijke Balkan. Dit zijn niet per se de functies die de respondenten ten tijde van het interview bekleedden.

Adela, B., secretaris, Business Start-up Centre Zenica, Bosnië-Herzegovina

Arslan, S., beleidsmedewerker Oekraïne, Westelijke Balkan, Verenigd Koninkrijk en Ierland, Directoraat-generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen, ministerie van Economische Zaken

Baartmans, H., beleidsmedewerker OS, Nederlandse ambassade te Belgrado

Bakel, J. van, eerste secretaris, Nederlandse ambassade te Sarajavo

Bakker, S., senior projectmanager, Milieukontakt Internationaal

Berisa, A., algemeen secretaris, Business Start-up Centre Zenica, Bosnië-Herzegovina

Berkvens, A., directeur, Alfred Mozer Stichting

Berthoud, J., adviseur rechtstaatcoördinatie, Office of the High Representative, Bosnië-Herzegovina

Bierkens, M., politiek coördinator, afdeling Westelijke Balkan, directie Zuidoost en Oost-Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken

Bilandzic, V., speciale adviseur veiligheid en defensiezaken Servie, Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, Servië

Boys, A., directeur operationele zaken & directeur financiën, Sarajevo, International Commission on Missing Persons, Bosnië-Herzegovina

Brands, C., beleidsmedewerker, Nederlandse ambassade te Pristina

Buisman, L., coördinator ontwikkelingssamenwerking, afdeling Westelijke Balkan, directie Zuidoost en Oost-Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken

Bus, R., plaatsvervangend ambassadeur/hoofd ontwikkelingssamenwerking, Nederlandse ambassade te Sarajavo

Cakaj, T., PMU directeur, KEK-project, Kosovo

Cemerikic, S., eerste ambassadesecretaris/beleidsmedewerker EU-uitbreiding, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie

Regionaal en geïntegreerd beleid?

Challenger, E., programmamedewerker, United States Agency for International Development (USAID), Bosnië-Herzegovina

Cissé-van den Muijsenbergh, C., executive director, Institute for Historical Justice and Reconciliation

Dartel, R. van, ambassadeur, Nederlandse ambassade te Belgrado

Dizdarevic, S., voormalig president, Helsinki Committee for Human Rights, Bosnië-Herzegovina

Donner, J., directeur, Milieukontakt Internationaal

Dragojevic, S., regionaal programmamanager Westelijke Balkan Milieu Programma, United Nations Development Program

Duijn, F., eerste ambassadesecretaris/beleidsmedewerker EU-uitbreiding PV EU (2004-2006)/ gedetacheerd bij de Europese Commissie, DG-uitbreiding (2006-2008)

Elfferich, W., beleidsmedewerker gedetacheerd bij de Europese Commissie (2005-2008), ministerie van Buitenlandse Zaken

| 181 |

Fetahagic, L., projectmedewerker, Nederlandse ambassade te Sarajavo

Gnocchi, T., hoofd politieke afdeling, EU-delegatie te Belgrado

Gojkovic, D., senior adviseur, European Integration Office, Servië

Goodstein, G., hoofd van de missie, International Organization for Migration, Servië

Haaften, W. van, plaatsvervangend ambassadeur, Nederlandse ambassade te Zagreb

Heddema, T., Balkancoördinator, directie Internationale Zaken, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Heintz, J., teamleider EU ondersteuningsproject (en voormalig waarnemend griffier ICTY), National Judicial Academy, Servië

Hershman, J., landvertegenwoordiger Bosnië-Herzegovina en Servië, Catholic Relief Services, Bosnië-Herzegovina

Hoekstra, T., plaatsvervangend ambassadeur, Nederlandse ambassade te Belgrado

Hoogh, J. de, coördinerend beleidsmedewerker veiligheidsbeleid, afdeling Veiligheids- en Defensiebeleid, directie Veiligheidsbeleid, ministerie van Buitenlandse Zaken

Hoorn, L. van, directeur, directie Zuidoost- en Oost-Europa (DZO), ministerie van Buitenlandse Zaken

Horst, C. van der, beleidscoördinerend medewerker, afdeling Westelijke Balkan, directie Zuidoost- en Oost-Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken

Hostert, P., projectmanager Business Start-up Centre Network, SPARK

Hrle, M., hoofd van de sectie gerechtelijke en juridische hervorming, Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, Bosnië-Herzegovina

Imamovic, S., programmamanager Bosnia & Herzegovina and Serbia, Catholic Relief Services, Bosnië-Herzegovina

Jahic, Z., programmamanager regionaal milieuprogramma, Nederlandse ambassade te Tirana (2006-2007), Belgrado (2007-2010)

Jasarevic, S., hoofd van de missie, Hilfwerk Austria International, Bosnië-Herzegovina

Jongma, S., lid Management Team, AgentschapNL, ministerie van Economische Zaken

Jovanovic, D., projectassistent, Werkgroep Nederland-Srebrenica, Bosnië-Herzegovina

Jovanovic, P., medeoprichter, Dutch-Serbian Business Council Movares, Servië

Kampen, P., directeur, SNV Netherlands Development Organisation, Macedonië.

Kampman, G., plaatsvervangend ambassadeur, Nederlandse ambassade te Skopje

Kapoen, C., projectmanager, Regional Environmental Centre, Hongarije

Kay, E., plaatsvervangend ambassadeur, Nederlandse ambassade te Pristina

Kleiweg de Zwaan, P., hoofd afdeling extern, directie Integratie Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken

Knez-Milojkovic, A., secretaris-generaal, Environmental Ambassadors, Servië

Koracevic, V., projectmedewerker regionale Business Start-up en private sectorontwikkeling, SPARK

Kragic, D., onderzoeker, Lettinga Associates Foundation (LEAF)

Kreho, A., hoofd van de economische transitie-eenheid, Office of the High Representative, Bosnië-Herzegovina

Kreso, M., president van de Biljana Potparić-Lipa, griffier, sectie I voor WC en sectie II voor OC, State Court of BiH, Bosnië-Herzegovina

Krivosija, F., projectmedewerker, Nederlandse ambassade te Sarajavo

Kühling-Bakker, D., beleidsmedewerker, afdeling extern, directie Integratie Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken

Lange, C. de, politiek medewerker, Office of the High Representative, Bosnië-Herzegovina

Lek, R., senior beleidsmedewerker, directie Europese en Internationale aangelegenheden, ministerie van Justitie

Lexmond, M., directeur, Lettinga Associates Foundation (LEAF)

Majstorovic, S., plaatsvervangend directeur, European Integration Office, Servië

Marisavljevic, M., medewerker Alternative Dispute Resolution, International Finance Corporation, Servië

Matijevic, I., projectmanager Alternative Dispute Resolution, International Finance Corporation, Servië

Mehic, M., hoofd van de projectafdeling, Posao.ba, Bosnië-Herzegovina

Meijer, E., marktadviseur Balkan excl. Bosnië-Herzegovina, AgentschapNL, ministerie van Economische Zaken

Mesinovic, H., specialist private sectorontwikkeling, Wereldbank, Bosnië-Herzegovina

Messerschmidt, S., senior beleidsmedewerker, directie Zuidoost- en Oost-Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken

Meuffels, O., landbouwattaché Balkan, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Meylunas, N., hoofd regionaal BAS programma, European Bank for Reconstruction and Development, Servië

Mostarac, T., hoofdbankier, European Bank for Reconstruction and Development, Bosnië-Herzegovina

Odobasic, D., directeur, Posao.ba, Bosnië-Herzegovina

Olthof, F., hoofd politieke afdeling, Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie

Oranje, J., senior programmacoördinator, Institute for Historical Justice and Reconciliation

Perry, V., waarnemend directeur programmaeenheid Bosnië, Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, Bosnië-Herzegovina

Piotrovski, D., griffier bij het kantoor van de openbare aanklager, WC and OC State Court of BiH, Bosnië-Herzegovina

Prins, M., senior adviseur van de plaatsvervangend Hoge Vertegenwoordiger, Office of the High Representative, Bosnië-Herzegovina

Prieto, A., projectmanager, United Nations Development Program, Bosnië-Herzegovina

Polic, J., hoofdbankier, European Bank for Reconstruction and Development, Bosnië-Herzegovina

Pot, B., secretaris, Eduardo Frei Stichting

Puric, O., assistent vertegenwoordiger, United Nations Development Programme, Servië

Rasic, N., plaatsvervangend teamhoofd EU-ondersteuningsproject en voormalig directeur van het Judicial Training Centre, National Judicial Academy, Servië

Rejger, M., manager Westelijke Balkan, Mott MacDonald, Servië

Rhijn, R. van, Hoofd afdeling Rechtsstaat en Mensenrechten, Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, Servië

Roccia, M. directeur, Belgrade Centre for Security Policy, Servië

Rooijen, K. van, beleidsmedewerker, directie Internationaal Ondernemen, ministerie van Economische Zaken

Ruiter, N., plaatsvervangend ambassadeur, Nederlandse ambassade te Tirana

Rutgers-van der Loeff, M., tweede secretaris, Nederlandse ambassade te Belgrado

Ruyssveldt, P. van, plaatsvervangend vertegenwoordiger Bosnië, United Nations Development Program, Bosnië-Herzegovina

Sakic, M., projectmanager, United States Agency for International Development, Bosnië-Herzegovina

Regionaal en geïntegreerd beleid?

Samardzic, S., professor, universiteit van Belgrado, faculteit politieke wetenschappen, tevens lid van het Servische parlement, Servië

Smidt, E., teammanager PSOM en PSO-Milieu, NL EVD internationaal/AgentschapNL, ministerie van Economische Zaken

Schroor, P., clustercoördinator internationaal, ministerie van Defensie

Serdarevic, N., directeur, Business Start-up Centre Zenica, Bosnië-Herzegovina

Simic, N., directeur, Business Start-up Centre, Kragujevac, Servië

Simic, V., assistent-minister, ministerie van Justitie, Servië

Sirco, A., assistent vertegenwoordiger, United Nations Development Program, Bosnië-Herzegovina

Sliggers, J., deskundige, directoraat-generaal Milieu, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Sluijter, V., voormalig ambassadeur in Sarajevo en voormalig plaatsvervangend Hoge Vertegenwoordiger in Bosnië-Herzegovina, (tevens lid referentiegroep)

Soroko, L., luitenant-kolonel, ministerie van Defensie

Sporer, A., hoofd publiekrecht en juridisch adviseur voor publiek- en strafrecht, Office of the High Representative, Bosnië-Herzegovina

Steeghs, G., hoofd taakgroep Zuidoost- en Oost-Europa, directie Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken

Steinebach, B., Luitenant-kolonel, defensieattaché, Nederlandse ambassade te Belgrado

Stokvis, L., ambassadeur, Nederlandse ambassade te Belgrado

Stojanovic, S., directeur, Belgrade Centre for Security Policy, Servië

Tadic, D., projectmanager, Alfred Mozer Stichting

Tempel, K. van der, hoofd afdeling Westelijke Balkan, directie Zuidoost- en Oost-Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken

Thoen, M., medewerker, NL EVD internationaal /AgentschapNL, ministerie van Economische Zaken

Tinjic, G., senior ondernemingsofficier, Wereldbank, Bosnië-Herzegovina

Turkovic, S., clustercoördinator regionale en landelijke ontwikkeling, United Nations Development Program, Bosnië-Herzegovina

Uppal S., Convention on Long-Range Trans-boundary Air Pollution, United Nations Economic Cooperation in Europe, Genève, Zwitserland

Veer, H. van der, unitmanager Private Sector Investeringsprogramma (PSI), NL EVD Internationaal/AgentschapNL, ministerie van Economische Zaken

Velde, J. van der, coördinator regionaal Balkanprogramma, Nederlandse ambassade te Belgrado

Visser, G., plaatsvervangend ambassadeur en hoofd ontwikkelingssamenwerking, Nederlandse ambassade te Skopje

Vosskühler, K., ambassadeur, Nederlandse ambassade te Sarajavo

| 186 | Vriends, E., plaatsvervangend directeur Europese en internationale aangelegenheden, ministerie van Justitie

Vukosavljevic, B., hoofd BAS Servië, European Bank for Reconstruction and Development, Servië

Weel, D. van, beleidsadviseur, directie Algemene Beleidszaken, ministerie van Defensie

Wel, F. van der, coördinator ontwikkelingssamenwerking en regionale benadering, afdeling Westelijke Balkan, directie Zuidoost- en Oost-Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken

Willemsse, E., senior medewerker externe relaties, SNV Den Haag

Winden, M. van, senior beleidsmedewerker, afdeling Westelijke Balkan, directie Zuidoost- en Oost-Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken

Woerden, F. van, Wereldbank, Washington DC, Verenigde Staten

Wolfs, J., voormalig ambassadeur van Nederland onder andere in Skopje (tevens lid referentiegroep)

Bijlage 5 Geciteerde bronnen

Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten: de noodzaak van een samenhangende aanpak*, AIV-advies no. 64, maart 2009.

Blockmans, S., *Strengte liefde: de betrekkingen van de Europese Unie met de Westelijke Balkan*, dissertatie (Nederlandse samenvatting), Universiteit Leiden, 25 oktober 2007.

Central Intelligence Agency, *The World Factbook 2004*, te downloaden via: <https://www.cia.gov/library/publications/download/download-2004/index.html>

Central Intelligence Agency, *The World Factbook 2005*, te downloaden via: <https://www.cia.gov/library/publications/download/download-2005/index.html>

Central Intelligence Agency, *The World Factbook 2008*, te downloaden via: <https://www.cia.gov/library/publications/download/download-2008/index.html>

Central Intelligence Agency, *The World Factbook 2009*, te downloaden via: <https://www.cia.gov/library/publications/download/download-2009/index.html>

| 187 |

Deloitte Consulting, *Ad-hoc evaluation of the CARDS regional programmes in the Western Balkans; Final Report*, European Commission DG ELARG, December 2008.

Directie Zuidoost- en Oost-Europa en Uitvoering Matra, *MATRA gemoderniseerd*, notitie, Den Haag, 16 oktober 2009.

Donor Coordination Forum in BiH, *Donor Mapping Report 2007*, Sarajevo: UNDP, 2008.

European Bank for Reconstruction and Development, *Annual review and Financial Report 2003*, EBRD, mei 2004.

European Bank for Reconstruction and Development, *Annual report 2008*, EBRD, mei 2009.

Europese Commissie, *Het stabilisatie- en associatieproces voor Zuidoost-Europa; Eerste jaarverslag*, Verslag van de Commissie, COM(2002) 163 definitief, Brussel, 3 april 2002.

Europese Commissie, *Het stabilisatie- en associatieproces voor Zuidoost-Europa; Derde jaarverslag*, Verslag van de Commissie, COM(2004) 202 definitief, Brussel, 30 maart 2004.

Europese Commissie, *Advies van de Commissie over het verzoek van de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië om toetreding tot de Europese Unie*, COM(2005) 562, definitief, Brussel, 9 november 2005.

Europese Commissie, *Analytical Report for the Opinion on the application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for EU membership*, SEC (2005) 1425, Brussel, 9 November 2005.

Europese Commissie, *Bosnia and Herzegovina 2006 Progress Report*, Commission Staff Working Document, SEC(2006) 1384, Brussel, 8 november 2006.

Europese Commissie, *Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report*, Commission Staff Working Document, SEC(2008) 2693 final, Brussel, 5 november 2008.

Europese Commissie, *Bosnia and Herzegovina 2009 Progress report*, Commission Staff Working Document, SEC(2009) 1338, Brussel, 14 oktober 2009.

Europese Commissie, *Croatia 2009 Progress report*, Commission Staff Working Document, SEC(2009) 1333, Brussel, 14 oktober 2009.

Europese Commissie, *Kosovo under UNSCR 1244/99 2009 Progress report*, Commission Staff Working Document, SEC(2009) 1340, Brussel, 14 oktober 2009.

Europese Commissie, *Montenegro 2009 Progress report*, Commission Staff Working Document, SEC(2009) 1336, Brussel, 14 oktober 2009.

Europese Commissie, *Serbia 2009 Progress report*, Commission Staff Working Document, SEC(2009) 1339, Brussel, 14 oktober 2009.

Europese Commissie, *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2009; Progress report*, Commission Staff Working Document, SEC(2009) 1335, Brussel, 14 oktober 2009.

Europese Rekenkamer, *De doeltreffendheid van de projecten van de Commissie op het gebied van justitie en binnenlandse zaken voor de westelijke Balkan*, nr. 12-2009.

Greenwoord D. (red.), *The Western Balkans Candidates for NATO Membership and Partnership*, Harmonie Paper 18, Centre for European Security Studies, Groningen, 2005.

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Een uitgebreid Europabeleid; Evaluatie van het Nederlandse beleid inzake de toetreding van Midden- en Oost-Europese landen tot de Europese Unie 1997-2003*, IOB Evaluaties nr. 299, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, mei 2005.

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Een evaluatie van het Nederlands EU-voorzitterschap 2004*, IOB-evaluaties nr. 314, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, juli 2008.

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006; Evaluatie van de bilaterale samenwerking*, IOB Evaluatie nr. 308, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, februari 2008.

Leurdijk, D., 'Kosovo, Het laatste hoofdstuk van het 'statusproces', *In: Atlantisch Perspectief*, jaargang 31, 6/2007, pp. 21-25.

Minister van Buitenlandse Zaken, *Brief over NAVO-top in Istanboel*, Tweede Kamer 28 676, nr. 13, Den Haag, 16 juli 2004.

Minister van Buitenlandse Zaken, *Brief over de resultaten van de NAVO-top op 28 en 29 november 2006 in Riga*, Tweede Kamer, 28 676, nr. 32, Den Haag, 14 december 2006.

Minister van Buitenlandse Zaken, *Brief over informele NAVO-bijeenkomst ministers van Buitenlandse Zaken*, Tweede Kamer, 28 676, nr. 35, Den Haag, 23 april 2007.

Minister van Buitenlandse Zaken, *Brief over agenda en Nederlandse inzet bij de informele bijeenkomst van de NAVO Raad op 6 maart 2008 te Brussel*, Tweede Kamer, 28 676, nr. 49, Den Haag, 4 maart 2008.

Minister van Buitenlandse Zaken, *Brief over agenda van en Nederlandse inzet voor NAVO-top van 2 t/m 4 april 2008 in Boekarest*, Tweede Kamer, 28 676, nr. 51, Den Haag, 21 maart 2008.

Minister van Buitenlandse Zaken, *Brief over uitbreiding van de Europese Unie*, Tweede Kamer, 23 987, nr. 93, Den Haag, 21 november 2008.

Minister van Buitenlandse Zaken, minister van Defensie, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en minister van Justitie, *Brief over Nederlandse deelname aan de EVDB-missie in Kosovo, EULEX Kosovo*, Tweede Kamer, 27 476, nr.8, Den Haag, 20 maart 2008.

Minister van Buitenlandse Zaken, minister van Defensie, en minister voor Ontwikkelingssamenwerking *Nederlandse deelname aan vredesmissies; brief over deelname aan militaire operatie ALTHEA*, Tweede Kamer, 29 521, nr. 8, Den Haag, 1 oktober 2004.

Minister van Buitenlandse Zaken, minister van Defensie en staatssecretaris voor Economisch Zaken en minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Notitie wederopbouw na gewapend conflict*, Den Haag, 30075, nr. 1, Den Haag, 22 maart 2005.

Minister van Buitenlandse Zaken, minister van Defensie en minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Notitie regionale benadering westelijke Balkan*, Tweede Kamer, 29 478, nr. 1, Den Haag, 11 maart 2004.

Minister van Buitenlandse Zaken en minister van Financiën, *Kiesgroepnotitie*, Tweede Kamer, 29 234, nr. 25, Den Haag, 18 mei 2004.

Minister van Buitenlandse Zaken en minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Brief met een nadere visie op het regionaal beleid*, Tweede Kamer, 29 478, nr. 2, 8 juli 2005.

Minister van Buitenlandse Zaken en minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Naar een menswaardig bestaan- een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid*, Tweede Kamer, 31 263, nr. 1, Den Haag, 5 november 2007.

Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief met appreciatie van het kabinet van het jaarlijkse uitbreidingspakket van de Europese Commissie*, Tweede Kamer, 23 987, nr. 93, Den Haag, 21 november 2008.

Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Brief minister en staatssecretaris met overzicht en een appreciatie van de recente ontwikkelingen op het gebied van EU-uitbreiding*, Tweede Kamer, 23 987, nr. 96, Den Haag, 6 juli 2009.

Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Samenvatting en appreciatie van regeringszijde van de voortgangsrapporten Europese Commissie*, Tweede Kamer, Bijlage bij kamerstuk 23 987, nr. 62, Den Haag, 12 december 2005.

Ministerie van Defensie, *Periodieke evaluatie EUFOR 2006*, Tweede Kamer, bijlage bij Kamerstuk 29 521, nr. 40, Den Haag, 25 juni 2007.

| 190 |

Ministerie van Defensie, *Periodieke evaluatie van de Nederlandse militaire bijdrage aan kleinschalige missies in 2005*, Tweede Kamer, bijlage bij Kamerstuk 29 521 nr. 25, Den Haag, 23 mei 2006.

Minister van Defensie, *Tussentijdse evaluatie van de kleinschalige Nederlandse militaire bijdrage aan missies en SSR inzet in 2007*, Tweede Kamer, bijlage bij Kamerstuk 29 521 nr. 71, Den Haag, 27 mei 2008.

Ministerie van Defensie, *Tussentijdse evaluatie van de kleinschalige Nederlandse Defensie bijdragen aan missies en SSR inzet in 2008*, ministerie van Defensie, Den Haag, 27 mei 2009.

Minister van Defensie, *Tussentijdse evaluatie van de Nederlandse militaire bijdrage aan kleinschalige missies in 2006*, Tweede Kamer, bijlage bij Kamerstuk 29 521 nr. 40 en 31 263, nr. 1, Den Haag, 25 juni 2007.

Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Aan elkaar verplicht; Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, Tweede Kamer, 29 234, nr. 1, Den Haag, 3 oktober 2003.

Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Beleidsbrief een zaak van iedereen, investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld*, Tweede Kamer, 31 250, nr. 1, Den Haag, 16 oktober 2007.

Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van Buitenlandse Zaken, *Landenbeleid structurele bilaterale hulp*, Tweede Kamer, 26 433, nr. 19, Den Haag, 8 november 1999.

Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van Financiën, *Kiesgroepnotitie*, Tweede Kamer, 29 234, nr. 25, Den Haag, 18 mei 2004.

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, *Terugkeernota; maatregelen voor een effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid*, Tweede Kamer, 29 344, nr. 1, Den Haag, 21 november 2003.

Ministry of Finance and Treasury, Donor Coordination Forum of Bosnia and Herzegovina, *Donor mapping report 2008*, Sarajevo, 2008.

Nederlands Instituut voor Militaire Historie, European Union Police Mission I en II (EUPM), (http://www.defensie.nl/_system/handlers/generaldownloadHandler.ashx?filename=/media/EUPM_tcm46-161992.pdf).

Nederlands Instituut voor Militaire Historie, politiemissie EUPM Proxima, (http://www.defensie.nl/_system/handlers/generaldownloadHandler.ashx?filename=/media/Politiemissie%20Proxima_tcm46-161718.pdf).

Nederlands Instituut voor Militaire Historie, Kosovo Force 205 – heden (KFOR), ([http://www.defensie.nl/_system/handlers/generaldownloadHandler.ashx?filename=/media/Kosovo%20Force%202%20\(2005%20-%20heden\)_tcm46-161593.pdf](http://www.defensie.nl/_system/handlers/generaldownloadHandler.ashx?filename=/media/Kosovo%20Force%202%20(2005%20-%20heden)_tcm46-161593.pdf)).

Nederlands Instituut voor Militaire Historie, ECMM – EUMM, (http://www.defensie.nl/_system/handlers/generaldownloadHandler.ashx?filename=/media/ECMM-EUMM_tcm5-8520_tcm46-162467.pdf).

| 191 |

Paris High Level Forum on Aid Effectiveness, *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, Parijs, februari 2005.

Raad Algemene Zaken, *Conclusies over het principe van conditionaliteit voor de ontwikkeling van betrekkingen met bepaalde landen van Zuidoost-Europa*, Bull. EU 4-1997, 29 april 1997.

Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Het Matra-programma: De flexibele respons op wisselende transformatieperspectieven*, bijlage bij Kamerbrief inzake Beleidsvoornemens Matra-programma, Tweede Kamer, 23 987, nr. 39, Den Haag, 21 september 2004.

Uilenreef, A., *Bilateral barriers or good neighbourliness? The role of bilateral disputes in the EU enlargement process*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, Den Haag, juni 2010.

Welgraven, C., 'Overlevenden Srebrenica: geld en excuus', *In: Trouw*, 13 juli 2005.

Wereldbank, *Report Doing business 2011; Making a Difference for Entrepreneurs*, Washington D.C.: World Bank/IFC, 4 november 2010.

BZ-Interne documenten

Directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE), *Private Sector Development: The Key to Economic Growth*, 2007.

Directie Integratie Europa, *De EU-uitbreidingsstrategie en de Westelijke Balkan*, p. 6 (bijlage bij: Berichtenverkeer, Directie Integratie Europa, DIE-412/06, 14 maart 2006.

Directie Zuidoost- en Oost-Europa (DZO) afdeling Westelijke Balkan, *Meerjarig Strategisch Plan 2006-2009*, 2006.

Directie Zuidoost- en Oost-Europa (DZO) afdeling Westelijke Balkan, *Verslag bewindsliedenbrainstorm Balkan*, d.d. 13 augustus 2002 (archieff DZO).

Directie Zuidoost- en Oost-Europa (DZO) afdeling Westelijke Balkan, *Verslag regioconferentie Skopje*, april 2004 (archieff DZO).

Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, *In business against poverty; Memorandum on Economy and Development*, 2000.

| 192 | Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Regional Programme on Environment Western Balkans 2006 – 2009*, juli 2006.

Hr Ms Ambassade te Belgrado, *Jaarplan Belgrado 2006*, 2006.

Hr Ms Ambassade te Belgrado, *Jaarplan Belgrado 2007*, 2007.

Hr Ms Ambassade te Belgrado, *Jaarplan Belgrado 2008*, 2008.

Hr Ms Ambassade te Belgrado, *Jaarplan Belgrado 2009*, 2009.

Hr Ms Ambassade te Sarajevo, *Jaarplan Sarajevo 2004*, 2004.

Hr Ms Ambassade te Sarajevo, *Jaarplan Sarajevo 2005*, 2005.

Hr Ms Ambassade te Sarajevo, *Jaarplan Sarajevo 2006*, 2006.

Hr Ms Ambassade te Sarajevo, *Jaarplan Sarajevo 2007*, 2007.

Hr Ms Ambassade te Sarajevo, *Jaarplan Sarajevo 2008*, 2008.

Hr Ms Ambassade te Sarajevo, *Jaarplan Sarajevo 2009*, 2009.

Hr Ms Ambassade te Sarajevo, *Meerjarig Strategisch Plan 2005-2008*.

Hr Ms Ambassade te Sarajevo, *Meerjarig Strategisch Plan 2008-2011*, december 2007.

Hr Ms Ambassade te Tirana, *Meerjarig Strategisch plan 2005-2008*, 15 juli 2005.

Hr Ms Ambassade te Tirana, *Meerjarig Strategisch plan 2008-2011*, januari 2008.

Hr Ms Ambassade te Zagreb, *Jaarplan Zagreb 2006*, 12 januari 2006.

Hr Ms Ambassade te Zagreb, *Jaarplan Zagreb 2007*, 12 januari 2007.

Hr Ms Ambassade te Zagreb, *Jaarplan Zagreb 2008*, januari 2008.

Hr Ms Ambassade te Zagreb, *Jaarplan Zagreb 2009*, januari 2009.

Memorandum 3708/M1, 12 november 2007.

Speech van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, Skopje, 10 december 2002 (arcief DZO).

Berichtenverkeer

| 193 |

Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie, 120808/Antici 1, 12 augustus 2008.

Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie, BRE/071106/coweb/jk1, 6 november 2007.

Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie, BRE/080117/coreper, 17 januari 2008.

Directie Integratie Europa, DIE 955/2005, 9 december 2005.

Websites

Donor Coordination Forum Bosnia and Herzegovina

<http://www.donormapping.ba/>

European Investment Bank

<http://www.eib.org/>

European Union External Action Service

<http://eeas.europa.eu/>

Europese Unie

<http://europa.eu>

Freedom House

<http://www.freedomhouse.org>

Internal Displacement Monitoring Centre

<http://www.internal-displacement.org>

International Finance Cooperation

<http://www1.ifc.org>

Ministerie van Buitenlandse Zaken

<http://www.minbuza.nl>

North Atlantic Treaty Organisation

<http://www.nato.int>

Officiële bekendmakingen

<https://www.officielebekendmakingen.nl>

Overheid

<http://www.overheid.nl>

United Nations Development Program

<http://www.undp.org>

Evaluatierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) gepubliceerd in 2007-2011

(Evaluatierapporten welke voor 2007 gepubliceerd zijn kunt u terugvinden op de IOB website: www.minbuza.nl/iob)

Nr.	Year	TITEL	ISBN
358	2011	Assisting Earthquake victims: Evaluation of Dutch Cooperating aid agencies (SHO) Support to Haiti in 2010	978-90-5328-413-1
357	2011	Le risque d'effets éphémères: Evaluation d'impact des programmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement au Bénin	978-90-5328-415-5
357	2011	The risk of vanishing effects: Impact Evaluation of drinking water supply and sanitation programmes in rural Benin	978-90-5328-412-4
356	2011	Between High Expectations and Reality: An evaluation of budget support in Zambia	978-90-5328-411-7
355	2011	Lessons Learnt : Synthesis of literature on the impact and effectiveness of investments in education	978-90-5328-410-0
354	2011	Leren van NGOs: Studie van de basic education interventies van geselecteerde Nederlandse NGOs	978-90-5328-409-4
353	2011	Education matters: Policy review of the Dutch contribution to basic education 1999–2009	978-90-5328-408-7
352	2011	Unfinished business : making a difference in basic education. An evaluation of the impact of education policies in Zambia and the role of budget support.	978-90-5328-407-0
351	2011	Confianza sin confines: Contribución holandesa a la educación in Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-406-3
350	2011	Unconditional Trust: Dutch support to basic education in Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-405-6
349	2011	The two-pronged approach Evaluation of Netherlands Support to Formal and Non-formal Primary Education in Bangladesh, 1999-2009	978-90-5328-404-9
348	2011	Schoon schip. En dan? Evaluatie van de schuldverlichting aan de Democratische Republiek Congo 2003-2010 (Verkorte samenvatting)	978-90-5328-403-2
347	2011	Table rase – et après? Evaluation de l'Allègement de la Dette en République Démocratique du Congo 2003-2010	978-90-5328-402-5
346	2011	Vijf Jaar Top van Warschau De Nederlandse inzet voor versterking van de Raad van Europa	978-90-5328-401-8
345	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen Evaluatie van de Schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Verkorte Versie)	978-90-5328-398-1

344	2011	Intérêts communs – avantages communs Evaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Version Abrégée)	978-90-5328-399-8
343	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen Evaluatie van de schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Samenvatting)	978-90-5328-397-4
342	2011	Inérêts communs – avantages communs Evaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Sommaire)	978-90-5328-395-0
341	2011	Mutual Interests – mutual benefits Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Summary report)	978-90-5328-394-3
340	2011	Mutual Interests – mutual benefits Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Main report)	978-90-5328-393-6
338	2011	Consulaire Dienstverlening Doorgelicht 2007-2010	978-90-5328-400-1
337	2011	Evaluación de las actividades de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento activas en Nicaragua	Geen ISBN-nr.
336	2011	Facilitating Resourcefulness. Synthesis report of the Evaluation of Dutch support to Capacity Development.	978-90-5328-392-9
335	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Commission for Environmental Assessment (NCEA)	978-90-5328-391-2
334	2011	Aiding the Peace. A Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005 - 2010	978-90-5328-389-9
333	2011	Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-390-5
332	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of PSO	978-90-5328-388-2
331	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)	978-90-5328-387-5
330	2010	Evaluatie van de activiteiten van de medefinancieringsorganisaties in Nicaragua	978-90-5328-386-8
329	2010	Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-385-1
328	2010	Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-384-4
327	2010	Impact Evaluation. Drinking water supply and sanitation programme supported by the Netherlands in Fayoum Governorate, Arab Republic of Egypt, 1990-2009	978-90-5328-381-3
326	2009	Evaluatie van de Atlantische Commissie (2006-2009)	978-90-5328-380-6
325	2009	Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid	978-90-5328-379-0

Regionaal en geïntegreerd beleid?

-	2009	Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties	-
324	2009	Investing in Infrastructure	978-90-5328-3783
-	2009	Synthesis of impact evaluations in sexual and reproductive health and rights	978-90-5328-376-9
323	2009	Preparing the ground for a safer World	978-90-5328-377-6
322	2009	Draagvlakonderzoek. Evalueerbaarheid en resultaten	978-90-5328-375-2
321	2009	Maatgesneden Monitoring 'Het verhaal achter de cijfers'	978-90-5328-374-5
320	2008	Het tropisch regenwoud in het OS-beleid 1999-2005	978-90-5328-373-8
319	2008	Meer dan een dak. Evaluatie van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding	978-90-5328-365-3
318	2008	Samenwerking met Clingendael	978-90-5328-367-7
317	2008	Sectorsteun in milieu en water	978-90-5328-369-1
316	2008	Be our guests (sommaire)	978-90-5328-372-1
316	2008	Be our guests (summary)	978-90-5328-371-4
316	2008	Be our guests (hoofdrapport Engels)	978-90-5328-371-4
316	2008	Be our guests (samenvatting)	978-90-5328-370-7
316	2008	Be our guests (hoofdrapport)	978-90-5328-370-7
315	2008	Support to Rural Water Supply and Sanitation in Dhamar and Hodeidah Governorates, Republic of Yemen	978-90-5328-368-4
314	2008	Primus Inter Pares; een evaluatie van het Nederlandse EU-voorzitterschap 2004	978-90-5328-3646
313	2008	Explore-programma	978-90-5328-362-2
312	2008	Impact Evaluation: Primary Education Zambia	978-90-5328-360-8
311	2008	Impact Evaluation: Primary Education Uganda	978-90-5328-361-5
310	2008	Clean and Sustainable?	978-90-5328-356-1
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma – samenvatting Engels	978-90-5328-357-8
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma – Samenvatting Spaans	978-90-5328-357-8
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma	978-90-5328-357-8
308	2008	Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking	978-90-5328-359-2
308	2008	Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking (Samenvatting)	978-0-5328-359-2
307	2008	Beleidsdoorlichting seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids 2004-2006	978-90-5328-358-5
306	2007	Chatting and Playing Chess with Policymakers	978-90-5328-355-4
305	2007	Impact Evaluation: Water Supply and Sanitation Programmes Shinyanga Region, Tanzania 1990-2006	978-90-5328-354-7

Bijlagen

304	2007	Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid 1992-2005	978-90-5328-353-0
304	2007	Evaluation of the Netherlands Research Policy 1992-2005 (Summary)	978-90-5328-353-0
304	2007	Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid 1992-2005	978-90-5328-353-0
304	2007	Evaluation of the Netherlands Research Policy 1992-2005 (Summary)	978-90-5328-353-0

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag
www.minbuza.nl | www.rijksoverheid.nl

Foto omslag: De, als gevolg van burgeroorlog, zwaar beschadigde bibliotheek van Sarajevo.

- Hoofdstuk 1: Een staalfabriek in Tirana, Albanië (PSO-project).
- Hoofdstuk 2: Een buitenwijk van Sarajevo.
- Hoofdstuk 3: Opening van een PSO-project in Vukovar, Kroatië.
- Hoofdstuk 4: Een Nederlandse politieke delegatie op het militaire vliegveld van Sarajevo.
- Hoofdstuk 5: Landbouw (mais-)veredeling in Ohrid, Macedonië (PSO-project).
- Hoofdstuk 6: Dayton, Bosnië-Herzegovina, grens van de Republica Srpska en de Federatie.

Alle foto's: Frans van der Wel | IOB

Layout: vijfkeerblauw, Rijswijk
Druk: OBT Opmeer
ISBN: 978-90-5328-416-2

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | oktober 2011

De Westelijke Balkan omvat de landen van het voormalige Joegoslavië, met uitzondering van Slovenië, maar inclusief Albanië. Nederland heeft in de periode 2004-2008 een breed palet aan beleidsinstrumenten ingezet met als doel de vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling in de Westelijke Balkan te bevorderen. Nederland volgde daarbij een regionale benadering, die was gebaseerd op geïntegreerd beleid vanuit regionaal perspectief. Geïntegreerd beleid had betrekking

op de gecombineerde of samenhangende inzet van ontwikkelingssamenwerking, politieke druk en dialoog, economische instrumenten en inzet van militairen en politiemensen voor internationale vredesmissies. In dit rapport onderzoekt de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie of Nederland er in geslaagd is in de Westelijke Balkan een regionale benadering en een geïntegreerd beleid te voeren en met welk resultaat.

| Regionaal en geïntegreerd beleid? | IOB Evaluatie | nr. 359 | Regionaal en geïntegreerd beleid? | IOB Evaluatie | nr. 359 | Regionaal en geïntegreerd

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag
www.minbuza.nl | www.rijksoverheid.nl
© Ministerie van Buitenlandse Zaken | oktober 2011

11BUZ283733 | N