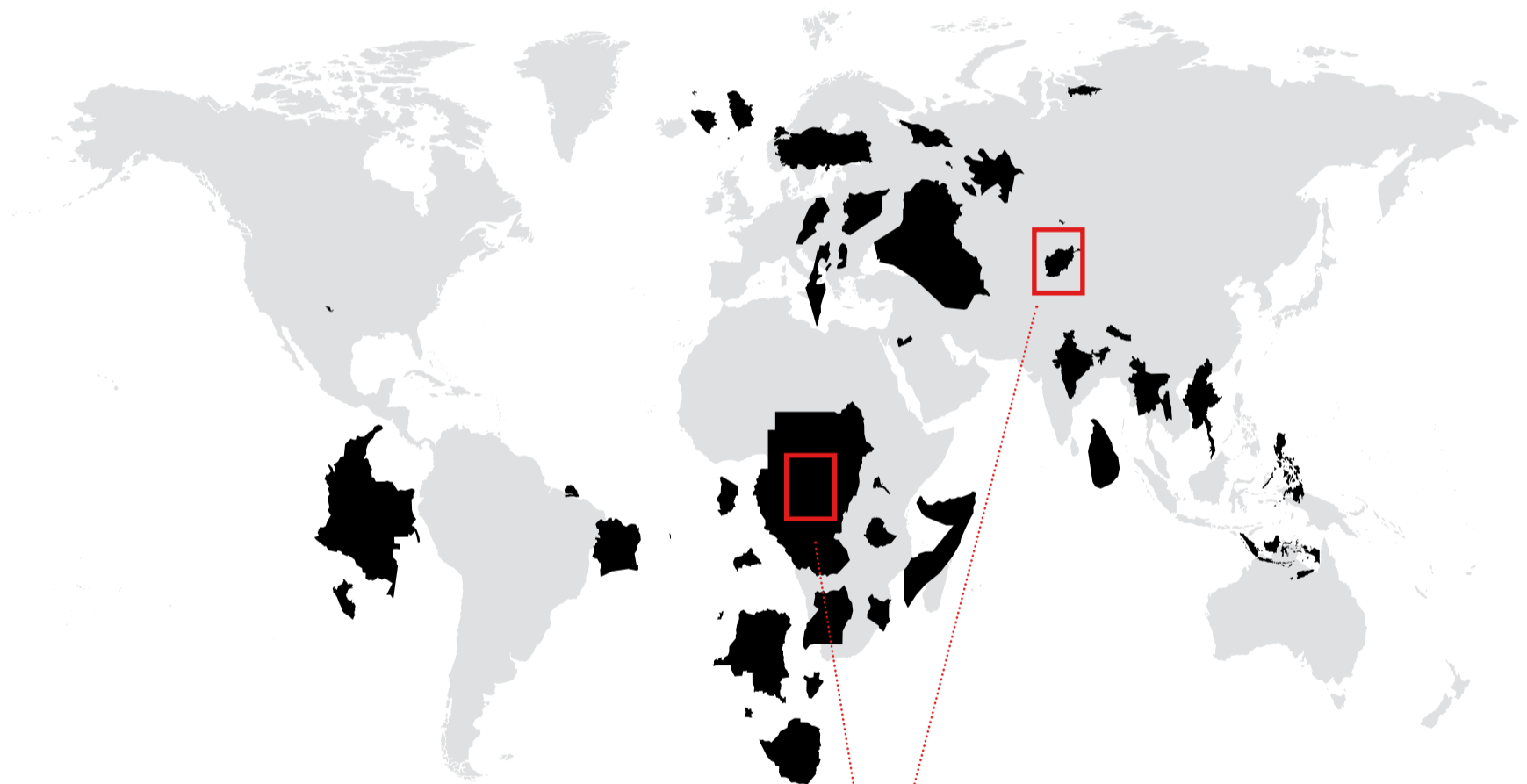
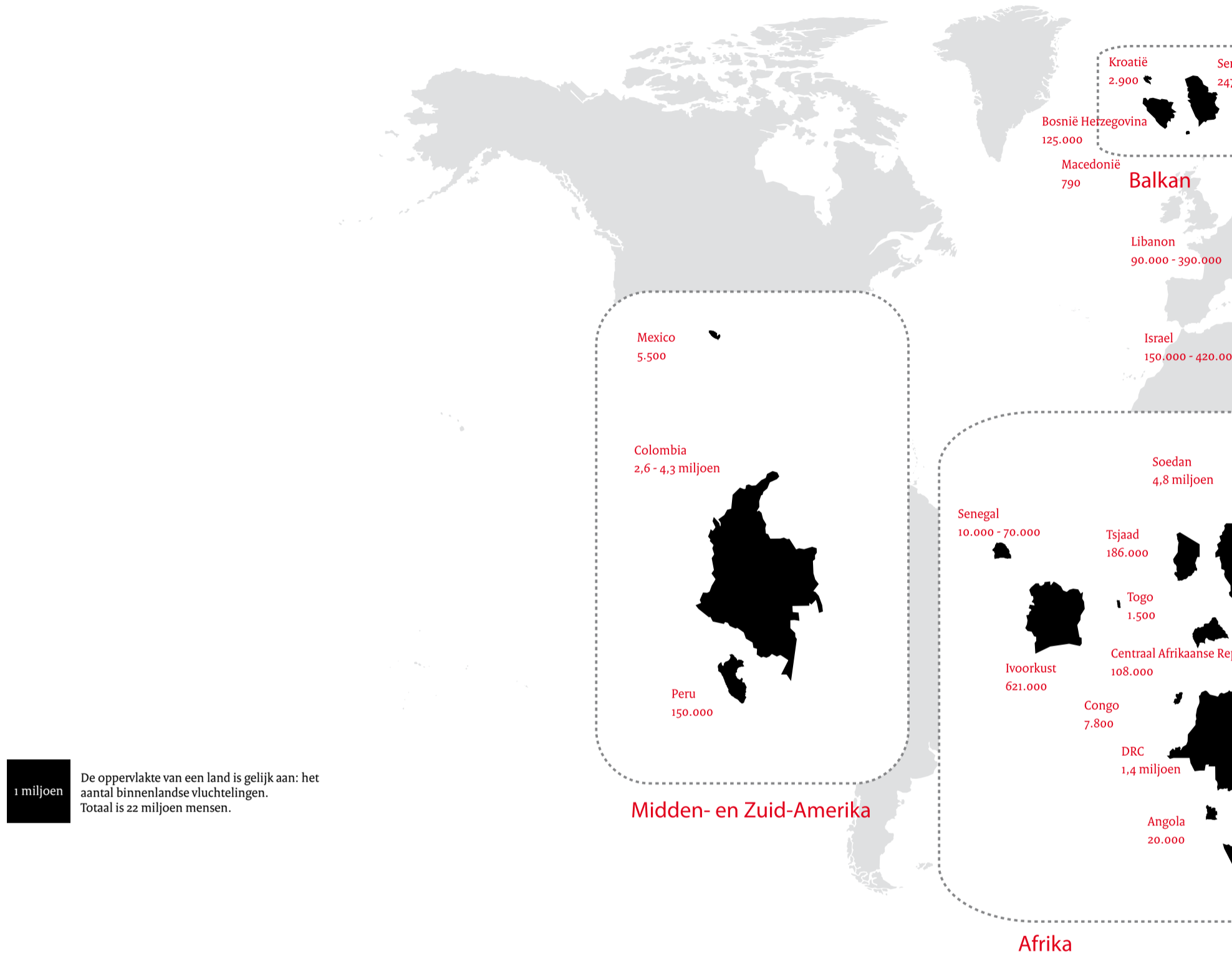

Fragiele staten



8.1	Inleiding	238	8.3	Landencases	251
8.1.1	Context: stabiliteit als voorwaarde voor ontwikkeling	238	8.3.1	Zuid-Soedan	252
8.1.2	Resultaatketen Fragiele Staten	239	8.3.2	Afghanistan	256
8.1.3	Afbakening	241			
8.2	Algemene voortgang en trends	242	8.4	Conclusies	260
8.2.1	Impact: van veiligheid tot vredesdividend	242			
8.2.2	Outputs en outcomes: wederopbouw, een politiek proces	244			
8.2.3	Input (inzet): werken aan een strategie voor Fragiele Staten	248			

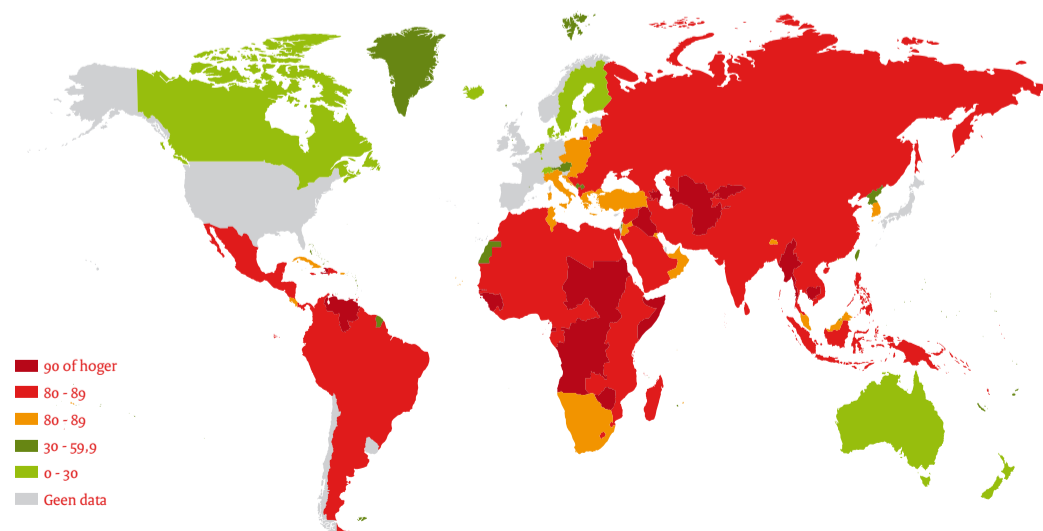
Ontheemden

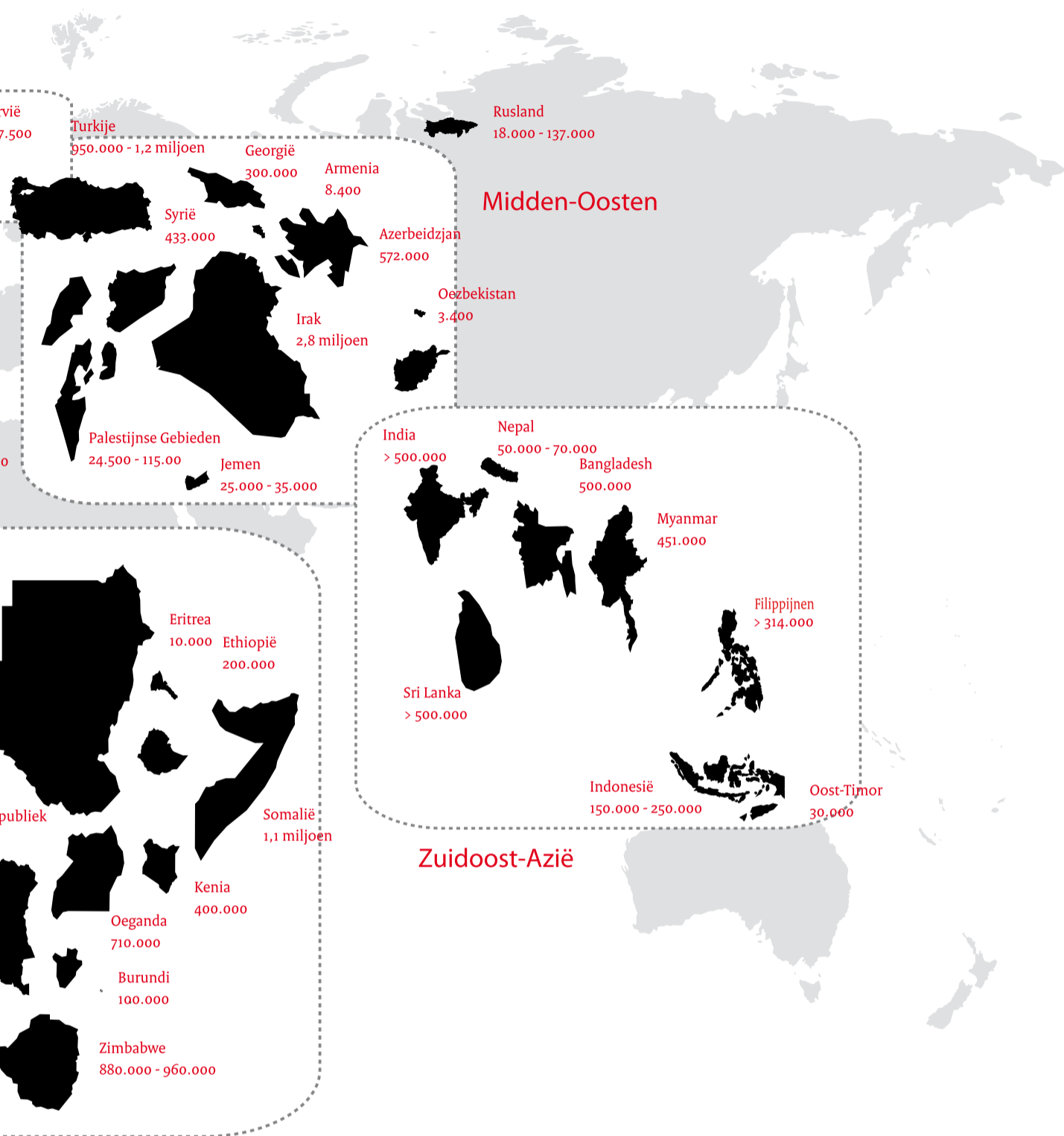
Binnenlandse vluchtelingen



Failed States Index (2008)

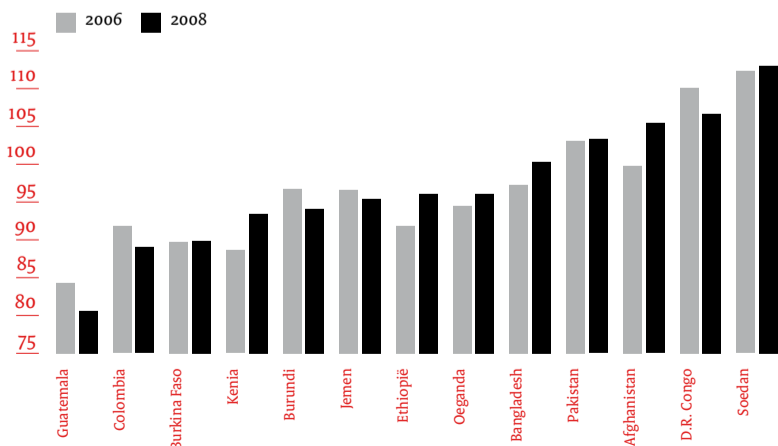
(Bron: www.fundforpeace.org)





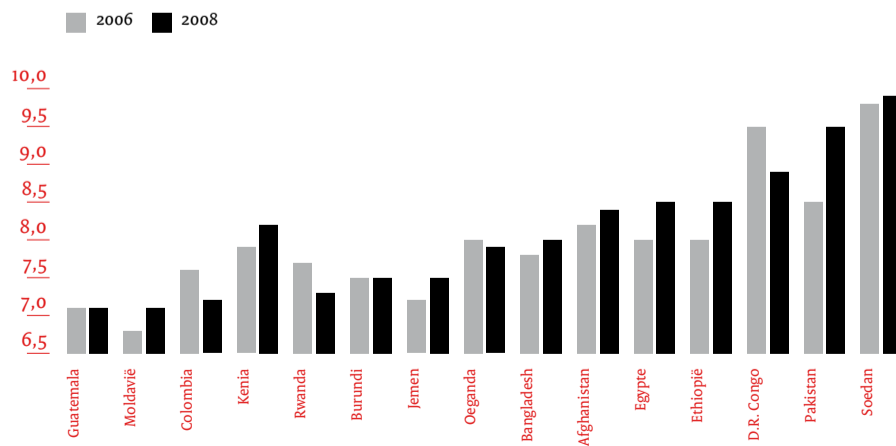
Score op de gefaalde staten index in enkele Nederlandse partnerlanden* 2006-2008

Score is gebaseerd op het risico van geweldsuitbarsting en varieert van 12 (laagste risico) tot 120 (hoogste risico)
 * Partnerlanden met de hoogste score op deze index, + Guatemala, excl. Sri Lanka ('exit'-land)
 (Bron: The Fund for Peace, www.fundforpeace.org)



Score voor 'opschorting van de rechtstaat en schendingen van de mensenrechten' in enkele Nederlandse partnerlanden* 2006-2008

Score varieert van 1 (minst problematisch) tot 10 (meest problematisch)
 * Partnerlanden met de hoogste score op deze index, excl. Sri Lanka en Eritrea ('exit'-landen)
 (Bron: The Fund for Peace, www.fundforpeace.org)



8.1

Inleiding

8.1.1

Context: stabiliteit als voorwaarde voor ontwikkeling

Voor het behalen van de Millennium Ontwikkelingsdoelen liggen de grootste problemen in een groep landen waarvan bij de overheid de politieke wil en/of capaciteit ontbreekt om de basisfuncties voor armoedebestrijding, ontwikkeling, veiligheid en mensenrechten te vervullen. Deze landen worden ook wel fragiele staten genoemd. De problemen in deze landen zijn enorm. Ze hebben grote gevolgen voor de lokale bevolking, de regionale stabiliteit en de internationale gemeenschap. Volgens de Wereldbank bevindt 36 procent van de allerarmsten zich in een fragiele staat. Verder stelt Paul Collier (*“The Bottom Billion”*) dat 73 procent van de mensen in fragiele staten *“have recently been through a civil war or are still in one”*. Nederland besteedde in de periode 2007-2008 in toenemende mate aandacht aan deze groep. De beleidsbrief *Een zaak van iedereen* gaf aan dat de regering haar inzet in een negental fragiele staten intensiever gaat maken. Wat is er na twee jaren bereikt? Dit hoofdstuk geeft hierover duidelijkheid. Hierbij is het wel belangrijk om aan te geven dat het meten van resultaten in fragiele staten niet op dezelfde wijze kan gebeuren als in 'reguliere' partnerlanden. De plaatselijke context van fragiele staten laat dit niet toe. In dit hoofdstuk wordt toegelicht waarom dat zo is en hoe de regering – ondanks alle beperkingen – toch de effecten van de Nederlandse inbreng ('interventies') in fragiele staten in kaart probeert te brengen.

2007-2008 was een hectische periode voor de verschillende fragiele staten waar Nederland actief is. In het oog springende conflicten waren die in Afghanistan, in de Democratische Republiek Congo (DRC) en in Soedan. Kosovo riep haar onafhankelijkheid uit. In het staartje van 2008 werd nog een akkoord gesloten tussen de rebellenbeweging FNL en de Burundese overheid, wat nieuwe kansen voor de toekomst biedt. Omdat de situatie in de verschillende gebieden onderling sterk kan verschillen, is het lastig een algemene opwaartse of neerwaartse lijn te schetsen. De 'lijn' kan per land over de afgelopen twee jaar sterk op en neer gaan. Zo leek in de DRC een nieuwe periode van stabiliteit aangebroken te zijn door het afsluiten van de akkoorden van Nairobi (november 2007) en Goma (januari 2008), maar dit werd verstoord door het hervatten van gewelddadigheden, door zowel de Congolese overheid als door het offensief van rebellenleider Nkunda en zijn CNDP. In Soedan kwam de uitvoering van het in 2005 gesloten vredesakkoord onder druk te staan toen een van de partners, de Sudan Peoples' Liberation Movement (SPLM), zich tijdelijk uit de regering terug trok. Onderstaande box geeft een ruw overzicht van de 'trends' in de verschillende fragiele staten.

Op de trends op het gebied van veiligheid, politieke legitimiteit en sociaal-economische ontwikkeling over 2007-2008 zal later in deze rapportage (onder 'impacts') terug gekomen worden.

De aanpak van de fragiele staten-problematiek valt niet onder één specifieke MDG. De Nederlandse inzet in fragiele staten heeft tot doel het bereiken van alle MDG's dichterbij te brengen, door de randvoorwaarden voor ontwikkeling te helpen creëren. Tegelijkertijd moeten wij ons realiseren dat

in 2015 in verschillende fragiele staten de MDG's waarschijnlijk niet bereikt zullen zijn; de achterstanden zijn daarvoor te groot en de context waarbinnen activiteiten uitgevoerd worden te instabiel en onzeker. Fragiele staten kennen bepaald geen lineaire, opwaartse ontwikkelingslijn; het is hier eerder een proces van ups en downs, van sprongen voorwaarts en plotsklapse tegenslagen. De context van fragiele staten kenmerkt zich door (politieke) instabiliteit, onveiligheid, een inadequaate bestuur, het ontbreken van een effectieve rechtsorde, patronagesystemen en een haperende, krimpende, of grotendeels 'zwarte' of oorlogseconomie. Omdat het aan randvoorwaarden voor ontwikkeling ontbreekt, is investeren in fragiele staten een noodzakelijk, maar risicovol proces. Tegenover de onzekerheid en de kans op terugval, staat dat er juist in fragiele staten ook grote stappen voorwaarts gezet kunnen worden: juist omdat het hier ontbreekt aan de meest basale zaken, kunnen kleine investeringen al een wereld van verschil maken. Bovendien is de aanwezigheid van de internationale gemeenschap in deze gebieden noodzakelijk om een verder afglijden naar chaos en desintegratie van de staat te helpen voorkomen. De afgelopen jaren is dan ook onder meer met hulp van Nederland de situatie van vele mensen verbeterd.

8.1.2

Resultaatketen Fragiele Staten

Nederland heeft in de periode 2007-2008 geïnvesteerd in het aanpakken van de problematiek in fragiele staten. In de afgelopen jaren werd op het beleid voor fragiele staten een voorschot genomen in de nota's *Wederopbouw na gewapend conflict* (2005) en *Een zaak van iedereen* (2007). In november 2008 verscheen de strategie *Veiligheid en Ontwikkeling in Fragiele Staten*. Daarom wordt in de komende hoofdstukken, wanneer gesproken wordt over trends en ontwikkelingen over 2007-2008, de

thematische indeling van de Fragiele Statenstrategie aangehouden. Dat betekent dat trends en ontwikkelingen, Nederlandse inzet en (generieke) resultaten thematisch ingedeeld worden in:

- (de toegenomen) veiligheid van de burgers;
- (het bijdragen aan) een legitieme overheid met voldoende capaciteit;
- (het creëren van zichtbaar) vredesdividend.

Het Fragiele Statenbeleid van Nederland valt aldus in de volgende generieke resultaatketen te vatten. Onder *outputs* wordt, in tegenstelling tot andere hoofdstukken, geen onderscheid gemaakt tussen *outputs* van het land en *outputs* van Nederland, omdat grotendeels via internationale en multilaterale organisaties werd geopereerd.

Fragiele Staten Index

De 'Failed States Index' (FSI) die jaarlijks door Foreign Policy en het Fund for Peace wordt opgesteld geeft een ruwe classificatie van de zestig meest fragiele staten ter wereld, op basis van onveiligheid, schending van mensenrechten, ontoereikendheid van bestuur en onderontwikkeling. Voor de door Nederland ondersteunde fragiele staten komt deze als volgt uit. Hoe lager het cijfer, des te 'slechter' is de score. Kosovo (vanaf 2008) en de Palestijnse gebieden (als onderdeel van Israël) bevinden zich buiten de lijst.

Alg. classificatie	2006 ¹	2007 ²	2008 ³
Soedan	1	1	2
DRC	2	7	6
Afghanistan	10	8	7
Pakistan	9	12	9
Burundi	15	19	24
Colombia	27	33	37
Guatemala	51	60	(uit de classificatie)

Hoewel de FSI haar beperkingen kent, zoals alle 'meetinstrumenten' voor Fragiele Staten, zijn enkele duidelijke tendensen wel zichtbaar. Guatemala heeft belangrijke stappen vooruit gezet ten opzichte van andere fragiele staten en ook in Colombia en Burundi is een voorzichtige opwaartse lijn te zien. Aan het andere einde van dit (kleine) spectrum staat de bijna onveranderd slechte positie van Soedan (slechts ingehaald door Somalië in 2008) en de achteruitgang van de situatie in Afghanistan.

Figuur 8.1 Resultaatketen Fragiele Staten

Impact

Burgers voelen zich veilig en zijn in staat tot sociaaleconomische zelfontplooiing. De randvoorwaarden voor duurzame ontwikkeling van de samenleving zijn aanwezig

Toegenomen veiligheid van de burgers

Een legitieme overheid met voldoende capaciteit om haar dienstverlenende taken uit te voeren

Zichtbaar vredesdividend

Outcomes

- Een veiliger samenleving voor alle burgers en vooral vrouwen van fragiele staten
- Significante afname van in omloop zijnde kleine wapens (in zowel overheids- als burgerbezit) en vernietiging van het wapensurplus;
- Milities zijn zoveel mogelijk ontwapend en geïntegreerd in de samenleving
- Krijgsmacht, politie en justitie opereren onder de democratische controle van de overheid.

Outcomes

- De overheid geeft betere uitvoering aan het sociale contract met de bevolking;
- De overheid heeft meer legitimiteit in de ogen van haar bevolking

Outcomes

- De bevolking ervaart duidelijker de voordelen van stabiliteit;
- De leefomstandigheden zijn verbeterd en de werkgelegenheid is toegenomen
- Vrouwen worden vaker betrokken bij vredesopbouw en zien vaker de effecten van vrede; afname van seksueel geweld;
- Groepen worden minder vaak bevoorrecht op grond van etniciteit, religie of geslacht;
- Natuurlijke hulpbronnen worden duurzamer en eerlijker

Output

Verbeterde overheids capaciteit

- Een overheid die op verantwoordelijke wijze de inzet van geweld kan reguleren;
- Een overheid die de wil en de capaciteit heeft om de rechtstaat te handhaven.

Internationale Missies opereren effectiever

- Effectiever opererende crisisbeheersingsoperaties van VN, NAVO en EU;
- Afdoende legitimering, mandatering en financiering van deze missies
- Opname en implementatie van VN- resolutie 1325 (vrouwen en veiligheid) in deze missies;
- Operaties worden effectiever door civiele initiatieven ondersteund

Een effectiever opererende veiligheidssector (SSR)

- Krijgsmacht, politie en justitie zijn beter in staat hun taken uit te voeren;
- Internationale organisaties voeren effectief beleid op SSR door coördinatie en uitrol van afgestemde programma's.

Succesvol verloop van ontwapening, demobilisatie en re-integratie- processen (DDR)

- De nationale veiligheidsdiensten zijn afgeslankt tot hanteerbare proporties;
- Internationale organisaties ontwikkelen en voeren effectiever beleid op DDR.

Afname van gewapend geweld (Armed violence reduction, AVR)

- Wapens worden zoveel mogelijk slechts aangewend door legitieme machtsdragers;
- Kleine wapensvraagstukken zijn beter geïntegreerd in (inter-) nationale ontwikkelingsplanning.

Output

Verbeterde overheids capaciteit

- De (uitvoerende en toezicht houdende) kernfuncties van de staat worden beter uitgevoerd
- De rechtstaat functioneert naar behoeven, rechtspraak vindt plaats zonder willekeur

Het politieke proces is versterkt

- Een meer open politiek proces en de geleidelijke opbouw van democratische instituties, waarna tijdige, eerlijke verkiezingen plaats vinden
- Een transparanter en meer verantwoord overheidsbeleid wordt uitgevoerd waarover meer verantwoording wordt afgelegd aan de bevolking;
- Conflicten in de samenleving worden vaker op een vreedzame manier beslecht;

Effectievere conflictpreventie en 'transitional justice'

- Broeiende conflicten in de samenleving worden eerder geconstateerd en vreedzaam opgelost
- Er is een betere balans tussen waarheidsvinding, verzoening en vervolging van oorlogsmisdadigers;
- Verdachten van misdaden tegen de menselijkheid (Statuut van Rome) worden vervolgd.

Output

De kloof tussen humanitaire hulp en wederopbouw is verkleind

- Leiderschap en verantwoordelijkheden binnen de internationale gemeenschap zijn versterkt en verduidelijkt;
- Netwerken voor humanitaire hulp worden effectiever ingezet
- Continue financiering voor de eerste fase van wederopbouw is vaker zeker gesteld door het opzetten van flexibele fondsen

Meer kansen voor de private sector, meer werkgelegenheid en eerlijker verdeling van de groei

- De private sector heeft meer ontplooiingsmogelijkheden gekregen in fragiele staten, Nederlandse bedrijven ontplooiën vaker (en met respect voor goed ondernemerschap) activiteiten;
- De economische wet- en regelgeving en markttoegang voor producten is verbeterd

Toename en verbetering van basisvoorzieningen

- Onderwijs, gezondheidszorg, water en sanitatie zijn verbeterd
- De effectiviteit van multilaterale fondsen voor sociaal-economische ontwikkeling is vergroot
- VN en Wereldbank hebben hun veldcapaciteit op sociaal- economisch gebied uitgebreid

Versterking van het maatschappelijk middenveld

- Het maatschappelijk middenveld is beter in staat tot pleitbezorging van de mensenrechten en minder bedeeden en het bottom-up opbouwen van lokale organisaties;
- Betere samenwerking met maatschappelijke organisaties zonder daarmee de overheids capaciteit te ondergraven; Een onafhankelijke media die in staat is actiever te opereren.

Input

- Financiële middelen (bilaterale programma's, stabiliteitsfonds, centrale middelen)
- Personele inzet (ambassades, detacheringen diplomaten/ militairen, analyses)
- Bilaterale en multilaterale diplomatieke- / beleidsdialoog
- Samenwerking met maatschappelijk middenveld

8.1.3

Afbakening

In de komende resultaatmeting zal het evengoed duidelijk worden dat het meten van resultaten in fragiele staten een lastige aangelegenheid is. De beoogde impact is duidelijk, de input idem dito, maar de moeilijkheid zit in het verband tussen de directe *output* en de bredere *outcomes*. In fragiele staten wordt qua '*outcomes*' vooral geïnvesteerd in processen en niet zozeer in direct 'tastbare' zaken. *Outputs* zijn er meer dan voldoende te rapporteren, maar een directe link leggen tussen de *output* van programma's en activiteiten en de impact daarvan op deze processen is met alle onzekerheden in fragiele staten een wat kunstmatige exercitie. Dit kan verduidelijkt worden aan de hand van de methodologie voor resultaatmeting.

De alledaagse werkelijkheid in fragiele staten wordt gekenmerkt door een grote mate van diversiteit en dynamiek die zich moeilijk in modellen laat vatten. Kwantitatieve indicatoren zijn vaak ontoereikend voor het meten van de impact (het bouwen van tien scholen leidt bijvoorbeeld nog niet tot een toename van de schoolgang als het gebied te onveilig is). Aangezien de meeste Nederlandse interventies plaatsvinden via het multilaterale kanaal is het bovendien lastig te zien welke specifieke verbeteringen nu precies door Nederlands geld tot stand zijn gekomen (het zogenaamde attributieprobleem). Enkele dilemma's zijn bij toezicht en evaluatie onvermijdelijk:

1. De korte houdbaarheid van data en informatie door de steeds veranderende context, waardoor regelmatige bijstelling vereist is;
2. Het tekort aan objectieve informatie als gevolg van de zeer gepolitiseerde omgeving waarin interventies plaats vinden;
3. De beperkte toegang tot doelgroepen en regio's door de veiligheidssituatie;
4. Het gebrek aan (geschreven) documentatie;
5. Het gebrek aan benodigde achtergronddata op basis waarvan de impact van een interventie kan worden afgemeten;
6. Het gebrek aan 'institutioneel geheugen' bij donoren, internationale organisaties, overheidsinstellingen en anderen door de grote verandering van staf;
7. Het gegeven dat specifieke (ontwikkelings-)activiteiten deel uitmaken van een geïntegreerde strategie die langs verschillende sporen loopt: het effect die deze sporen op elkaar uitoefenen is moeilijk meetbaar.

In de fragiele staten zelf zijn toezicht en evaluatie van door Buitenlandse Zaken in gang gezette of gesteunde activiteiten hoofdzakelijk door de ambassade uitgevoerd. De post vertrouwt hiervoor op overleg met de uitvoerende instanties zelf, meestal de multilaterale instanties waarlangs het grootste deel van de Nederlandse hulp in fragiele staten loopt. Ook worden, waar mogelijk, veldbezoeken uitgevoerd. Inschattingen van lokale partners geven ten slotte vaak het beste beeld van wat er nu echt op lokaal niveau bereikt wordt. In een enkel geval wordt gebruik gemaakt van minder voor de hand liggende instrumenten om toezicht te houden, zoals luchtfoto's. Overkoepelende systemen voor de beleidsplanning, waar monitoren en evaluatie deel van uitmaken, worden opgesteld door de ambassades en afgestemd met het departement.

De resultatenrapportage over Fragiele Staten beoogt niet om over de periode 2007-2008 de algemene vooruitgang of achteruitgang te signaleren, maar de algemene resultaten van Nederlandse interventies in verschillende fragiele staten aan te geven. Dit geeft dit deel van de rapportage noodzakelijkerwijs een enigszins 'beschrijvend' karakter dat meer op directe *outputs* gericht is dan op de bredere *outcomes*.

¹ Zie <http://www.fundforpeace.org>

² Zie <http://www.fundforpeace.org>

³ Zie <http://www.fundforpeace.org>

8.2

Algemene voortgang en trends

8.2.1

Impact: van veiligheid tot vredesdividend

Veiligheid van de burgers

De afgelopen twee jaar hebben de burgers van verschillende fragiele staten bijna onverminderd zwaar geleden onder de daar spelende conflicten. Het rapport *The Global Burden of Armed Violence*, opgesteld door het secretariaat van de *Geneva Declaration on Armed Violence and Development* spreekt van een gemiddelde van 52.000 slachtoffers per jaar door conflicten die direct met geweld te maken hebben⁴. In 2007 viel tweederde van deze slachtoffers in Afghanistan, Pakistan, Soedan, Irak en Somalië. Deze getallen zijn een voorzichtige schatting, slechts gebaseerd op de weinige gedocumenteerde bronnen. Het zijn echter vooral de indirecte gevolgen van geweld die veel slachtoffers vragen. De ondervoeding en verspreiding van ziektes die grote vluchtelingenstromingen en de vernietiging van infrastructuur met zich meebrengen, kostten in 2007-2008 vele duizenden slachtoffers. De grote hoeveelheid kleine wapens die na conflict in een samenleving achter zijn gebleven, vormen bovendien een bron van instabiliteit en onveiligheid. Tegenover de 52.000 slachtoffers die door direct geweld om het leven zijn gekomen, staan een geschatte 200.000 doden die jaarlijks in conflictgebieden door niet-gewelddadige oorzaken als ziekte en ondervoeding vallen. Vrouwen zijn hier in het bijzonder slachtoffer van geworden. Niet alleen werd (seksueel) geweld specifiek tegen hen gericht in bijvoorbeeld de DRC, ook nam moedersterfte toe onder vluchtelingen. Voor 2007 en 2008 zette deze tendens zich in de meeste fragiele staten waarin Nederland actief is door, zij het met pieken en dalen. In het oog springende (negatieve) uitschieters zijn de offensieven van de overheid en de Congolese voormalige

rebellenvoering CNDP en de grote vluchtelingenstroom die op gang kwam in oostelijk DRC, evenals de aanhoudende humanitaire ramp in Darfur. Ook in Afghanistan en Pakistan vielen bij gewelddadigheden veel burgerslachtoffers. Daar staat tegenover dat het in Colombia in 2007 en 2008 relatief rustig bleef. Ook in Burundi keerde in de tweede helft van 2008 (na een laatste offensief van rebellenbeweging FNL) de rust weer terug, met een akkoord met de FNL als gevolg.

Legitieme overheid met voldoende capaciteit

Hoewel tussen fragiele staten aanzienlijke verschillen bestaan voor wat betreft de overheids capaciteit, is de algemene trend over 2007 en 2008 weinig veranderd. De meeste overheden waarover in deze rapportage gesproken wordt, zijn nog steeds beperkt in staat diensten te leveren aan hun burgers, laat staan onpartijdig sociale conflicten op te lossen. De meeste fragiele staten bevinden zich volgens onderzoek van de *World Bank Development Research Group* en *Transparency International*⁵ qua governance- en corruptie-indicatoren onderaan de wereldranglijst. Overheden worden vaak gedomineerd door een patronagesysteem, dat de meeste politici en functionarissen in een 'netwerk' plaatst, waar hun eerste loyaliteit ligt. Het tribale systeem in Afghanistan is hier een goed voorbeeld van⁷. Ook de DRC kent een variant op dit systeem⁸. De mate van 'verbrokkeling' van het bestuur kan per land verschillen. Zo kent Afghanistan aanzienlijk meer concurrerende facties dan Guatemala, maar beide overheden bleven in de rapportageperiode slecht in staat effectief op te treden. De mate van ondoorzichtig en gepolariseerd bestuur maakte het in de

rapportageperiode lastig voor de buitenwereld om te weten waar en met wie in te grijpen. De regeringen in Kaboel, Bujumbura en Kinshasa zijn door de tegenstand van vijandige stammen of militante bewegingen in 2007-2008 nauwelijks in staat geweest hun autoriteit uit te breiden naar de rest van het land. Corruptie is een andere permanente uitdaging. Banden tussen politici en illegale inkomstenbronnen (drugs, grondstoffen) bleven een probleem.

Niet alleen Afghanistan en de DRC lijdend hieronder, ook in een land als Colombia kwamen in de rapportageperiode aan corruptie gerelateerde misstanden aan het licht⁹. Het onvermogen of de onwil van veel regeringen om diensten te leveren maakte dat het vertrouwen van de bevolking in de overheid in 2007-2008 laag is gebleven. Ook het onvermogen van de overheid om in de laatste twee jaar slepende conflicten op te lossen werkt nadelig, zoals de tanende populariteit van presidenten als Musharraf in Pakistan en Kabila in de DRC aantoonde. De centrale overheid van Soedan was zelf betrokken bij het aanjagen van het conflict in Darfur. Naast de dreiging van conflict en het gebrek aan capaciteit is ook de onderdrukking van burgerlijke vrijheden een nauwelijks afgenomen verschijnsel. Negatieve uitschieters zijn de toenemende censuur van de pers in Burundi en de vervolging van schrijvers wegens 'belediging van de islam' in Afghanistan. Ook in landen waar de staat wel een effectief instituut is, kan een weinig constructieve verhouding tussen overheid en burgermaatschappij blijven bestaan. In Colombia bleef in 2007-2008 de verhouding tussen deze twee groepen bijvoorbeeld erg gepolariseerd tussen 'links' en 'rechts'.

World Bank Governance Indicators 2006-2007⁶

De Wereldbank publiceert jaarlijks de *Governance Indicators*, indicatoren voor politiek, organisatie en bestuur die een – samengevoegde – weerslag geven van bevolkingsonderzoeken, rapportages van NGO's en bedrijfsleven, overheidsrapporten en zelfstandig onderzoek naar het functioneren van de overheid. Landen worden ten opzichte van elkaar geïnclassificeerd op een totaal van 212 landen en gebieden. Hoe lager het cijfer (van 0 tot 99), des te 'slechter' is de score. Voor 2008 waren ten tijde van dit schrijven nog geen cijfers beschikbaar. Kosovo, noch de Palestijnse gebieden worden in het Wereldbank-overzicht als aparte gebieden meegerekend.

	Voice and Accountability 2006-07	Government Effectiveness 2006-07	Regulatory Quality 2006-07	Rule of Law 2006-07	Control of Corruption 2006-07
Afghanistan	13- 14	05- 08	03- 03	00- 00	02- 01
Pakistan	19- 19	33- 28	36- 29	22- 20	22- 21
Guatemala	39- 39	30- 32	50- 50	12- 11	25- 25
Colombia	42- 39	57- 58	56- 59	34- 36	53- 50
Soedan	05- 05	11- 11	11- 09	07- 04	08- 05
DRC	08- 09	02- 01	07- 08	01- 01	03- 04
Burundi	18- 25	09- 07	11- 11	13- 10	09- 09

Afghanistan, DRC en Soedan presteren over bijna het hele spectrum slecht. In Guatemala is vooral de verhouding tussen vrij goede score voor 'officiële' wettelijkheid (*regulatory quality*) en de lage score voor de daadwerkelijke uitwerking daarvan (*Rule of Law*) opvallend. Voor bijna alle fragiele staten zijn uiteraard vooral deze laatste cijfers, '*Rule of Law*' het meest somber stemmend. Het is verhelderend de cijfers voor fragiele staten te zetten tegenover die voor stabielere landen in (ruwweg) dezelfde regio's:

India	59-59	54-57	47-46	56-56	51-47
Mexico	50-49	59-60	62-64	40-34	44-49
Ghana	60-62	57-55	54-54	52-52	56-56

Voorbeelden van bijdragen die vredesmissies helpen bevorderen

- Training van Rwandese militairen voor deelname aan vredesmissie UNAMID in Darfur. Zij zijn hierdoor beter in staat geweest de burgerbevolking te beschermen tegen gewapende militieën.
- Dertig Nederlandse militairen en politiefunctionarissen zijn bij vredesmissie UNMIS geplaatst om de vrede tussen Noord en Zuid-Soedan te helpen bewaren. De spanningen tussen noord en zuid konden mede dankzij deze bijdrage op kritieke momenten gekalmeerd worden.
- In de DRC is een bijdrage geleverd aan de vredesmissie MONUC door stafkaarten voor strategische operaties te leveren. MONUC was hierdoor beter in staat tot het ondernemen van militaire operaties door grotere kennis van de geografische omstandigheden.
- In Burundi heeft Nederland militairen geplaatst bij vredesmissie BINUB, waardoor de strijdkrachten in staat waren tot effectiever en (jegens de burgerbevolking) terughoudender opereren.
- In 2008 heeft Nederland bijgedragen aan de EUFOR-missie in Tsjaad, die de bescherming van vluchtelingen tot doel heeft. Hierdoor zijn meer vluchtelingen beschermd tegen militante groepen en criminelen en van voedsel en onderdak voorzien.
- De Koninklijke Marine heeft twee maal een fregat ingezet om humanitaire hulpstromen naar Somalië te beschermen tegen piraterij. Hierdoor heeft meer voedsel en andere humanitaire hulp Somalië bereikt.

8.2.2

Outputs en outcomes: wederopbouw, een politiek proces

Het creëren van vredesdividend

Wanneer zich in fragiele staten kansen voordoen voor enige verbetering van de levensstandaard van de getroffen bevolking, bijvoorbeeld door een afname van gewapend geweld of een vredesakkoord, moeten deze snel gegrepen worden. Het tonen van de directe voordelen van vrede aan de bevolking is een belangrijke voorwaarde om een mate van rust en stabiliteit op gemeenschapsniveau te doen terugkeren en daarmee toekomstig geweld te voorkomen. Dit zogenaamde 'vredesdividend' wordt dus grotendeels ad hoc nagestreefd, waar de kansen zich voordoen en tegelijkertijd ingebed in de internationale dialoog, met machtshebbers en de internationale gemeenschap. De meest in het oog springende crises in 2007-2008 in de gebieden waar Nederland actief is zijn de oorlogshandelingen in oostelijk DRC en in Darfur en de inzet ter ondersteuning van de Afghaanse regering. De drie gebieden kenden de laatste twee jaar een andere aanpak van de wederopbouw van basisvoorzieningen als vredesdividend. In een groot deel van Afghanistan gebeurde dit relatief direct, door *Quick Impact Projecten* van de verschillende PRTs (Provinciaal Reconstructie Teams). In Soedan werd het *Multi-Donor Trust Fund* (MDTF) ingezet, om aldus financiering paraat te houden voor kansen die zich voordoen en daarnaast aan basale infrastructuur te werken. In de DRC was het de vredesmissie MONUC die samen met UNDP een raamwerk van stabiliteit probeerde neer te zetten, om daarbinnen activiteiten te ontplooiën via een 'stabiliteitsplan': in feite een alomvattende wederopbouwstrategie waaronder verschillende VN-agentschappen en NGO's samenhangende activiteiten ontplooiden. Deze drie 'strategieën' hebben veel bereikt, maar brachten ook enkele dilemma's omtrent wederopbouw aan het licht die de laatste twee jaar uitvoerig in internationaal kader besproken zijn. Ook op het gebied van de internationale dialoog over vredesdividend en 'politieke ontwikkelingssamenwerking' zijn veel ontwikkelingen geweest, die later in deze rapportage terug zullen komen.

Wederopbouw in fragiele staten is geen puur technische aangelegenheid, maar moet begeleid worden door een politieke dialoog met de machtshebbers in het land in kwestie. Wederopbouw is een uiterst politiek proces: empowerment van bepaalde bevolkingsgroepen kan de machtsverhoudingen in een land tenslotte aantasten. Er zijn in fragiele staten genoeg groepen die garen spinnen bij het vasthouden aan onveiligheid, ongelijke verhoudingen en een 'zwarte' economie. Nederland heeft in 2007-2008 een initiërende en bevorderende rol gehad bij het openbreken van het internationale debat rondom de internationale inzet in fragiele staten. Door de Nederlandse lobby op dit punt is onder meer tijdens het *High Level Forum* in Accra in 2008 erkend dat bij ontwikkelingshulp in fragiele staten de politieke aspecten nadrukkelijk op de voorgrond treden en openlijk besproken moeten worden¹¹. Dit heeft zich na Accra vertaald in een dialoog tussen partnerlanden en donoren rondom staatsopbouw, waarbij ook politieke zaken zoals bestuur, mensenrechten, corruptie enz. aan de orde komen. Naast dit algemene, beleidsmatige resultaat op internationaal terrein, heeft Nederland de afgelopen twee jaar een aantal belangrijke resultaten geboekt op het gebied van veiligheid van de burgers, politieke legitimiteit en het scheppen van vredesdividend in fragiele staten.

Toegenomen veiligheid van de burgers

Nederland heeft in 2007 en 2008 bijgedragen aan diverse crisisbeheersingsoperaties en vredesmissies. Uiteraard springt de inzet in Uruzgan in het oog, waar door de Nederlandse inzet de centrale overheid haar aanwezigheid heeft kunnen versterken, burgers zijn beschermd tegen de excessen van militante groeperingen en de regionale stabiliteit is verbeterd¹². Daarnaast heeft Nederland ook een aantal kleinere bijdragen aan grote vredesmissies gedaan (zie box met voorbeelden). Op het gebied van Security Sector Reform (SSR) is Nederland

in verschillende landen actief geweest. Vooral in Burundi zijn belangrijke stappen gezet¹³. In de rapportageperiode heeft Nederland tal van projecten ondersteund die gericht waren op meer efficiënte en democratisch gecontroleerde veiligheidsorganisaties, wat de veiligheid van de burgers op den duur zal verbeteren. Nederlandse adviseurs bij de Ministeries van Defensie en Nationale Veiligheid speelden hierbij een centrale rol. Technische assistentie en projectsteun hebben ertoe bijgedragen dat de Burundese overheid in 2008 kwam met strategische hervormingsplannen voor het leger en de politie. Dit was voor Nederland reden om besprekingen te starten over een aanpak voor de lange termijn. Uiteindelijk zal dit leiden tot een Memorandum of Understanding tussen Nederland en Burundi, waarin afspraken worden gemaakt over SSR-samenwerking. Ook buiten Burundi is bijgedragen aan de opbouw van de veiligheidssector, waarbij het zwaartepunt vooral bij de DRC en Afghanistan lag. Ook in Soedan, Kosovo en de Palestijnse gebieden zijn activiteiten ontplooid.

In de DRC leverde Nederland een militaire expert voor de EU-vredesoperatie EUSEC. Deze steunt het Ministerie van Defensie op SSR-gebied (*Security Sector Reform*). Op den duur zal dit bijdragen aan de professionaliteit van het Congolese leger, dat de burgers beter zal kunnen beschermen. Ook krijgt de internationale gemeenschap via zijn inzet een beter beeld van vorderingen en ingangspunten op SSR-gebied. EUSEC is verder gesteund bij haar census van de Congolese strijdkrachten. Dit heeft een aanzienlijk aantal 'spooksoldaten' van de salarisrol verwijderd en daardoor het budget verlicht. Nederland is in de DRC voorzitter van de werkgroep tegen seksueel geweld en daardoor in staat het Ministerie van Defensie aan te spreken op het gedrag van haar troepen tegenover de burgerbevolking. Ten slotte is de NGO Search for Common Ground gesteund om mensenrechtentraining aan het Congolese leger, de FARDC,

Voorbeelden van SSR projecten in Burundi

- In Burundi zijn met Nederlandse financiering uit het VN Peacebuilding Fund kazernes gebouwd. Militaire eenheden zijn hierdoor eenvoudiger bijeen te brengen (voor training en operaties) en te bevoorraden.
- De Nederlandse adviseur bij het Ministerie van Nationale Veiligheid heeft ervoor gezorgd dat Burundese politievrouwen getraind zijn in zelfverdediging, arrestatietechnieken en het behandelen van aangiftes van aanranding, wat de veiligheid van vrouwen heeft verbeterd.
- In 2008 is bijgedragen aan een census van de politie, wat het budget omlaag zal brengen.

te geven. Hierdoor zullen minder burgers (in het bijzonder vrouwen) slachtoffer worden van willekeur, (seksueel) geweld of mishandeling.

In Uruzgan heeft Nederland militairen getraind, die hierdoor effectiever kunnen opereren tegen militante groepen en burgers kunnen beschermen en op den duur zelf de veiligheid in Uruzgan ter hand kunnen nemen. Ook zijn Nederlandse politie-experts geplaatst bij de EUPOL (EU-politiemissie) om politiemensen te trainen, zodat deze beter in staat zullen zijn de bevolking te beschermen en het recht te doen gelden. Om deze ontwikkeling verder aan te jagen zijn in 2008 de eerste drie *Police Mentoring Teams* ingezet.

In Soedan is een *Rule of Law*³-expert bij UNMIS (United Nations Mission in Sudan) geplaatst. Hierdoor kon deze missie bijdragen aan de ontwikkeling van de juridische sector, wat op den duur tot een sterkere rechtstaat zou dienen te leiden. In Kosovo is dergelijke *Rule of Law*-expert bij het international civilian office geplaatst.

In de Palestijnse gebieden zijn in 2008 de politietoelagen middels het EU-mechanisme PEGASE gefinancierd. Hierdoor is de druk op de overheidsbegroting afgenomen ten gunste van zaken die op ontwikkeling gericht zijn en kunnen meer politiemensen ingezet worden om de burgers en de rechtstaat te beschermen.

Op het gebied van ontwapening, demobilisatie en herintegratie van oud-strijders (DDR) is de Nederlandse inzet hoofdzakelijk gericht geweest op het Afrikaanse Grote Merengebied. De meeste steun is via het *Multi-country Demobilization and Reintegration Programme* (MDRP, meerlandenprogramma voor demobilisatie en reïntegratie) van de Wereldbank gekanaliseerd. Door het ontwapenen en demobiliseren van oud-strijders

en hun herintegratie in de civiele samenleving, is een belangrijke destabiliserende stoorzender weggenomen in onder meer de DRC en Burundi. In de DRC zijn, mede dankzij de Nederlandse bijdrage, sinds 2003 102.148 volwassen oud-strijders gedemobiliseerd. Daarnaast zijn via aangrenzende programma's 30.219 kinderen bevrijd uit gewapende groeperingen. Er zijn 102.013 militairen geholpen bij het verlaten van het leger en 52.172 volwassen oud-strijders hebben assistentie ontvangen voor vrijwillige integratie in de FARDC, het Congolese regeringsleger. In Burundi zijn mede dankzij de Nederlandse bijdrage sinds 2003 26.279 voormalige strijders gedemobiliseerd. Er zijn 23.018 militairen geholpen bij het verlaten van het leger en 14.813 volwassen oud-strijders hebben assistentie gekregen bij hun herintegratie in de samenleving⁴.

Nederland heeft verder Zuid-Afrika ondersteund bij het opzetten van militaire integratiekampen (zogenoeten *Centres de Brassage*) voor het Congolese leger, de FARDC. Hierdoor is het eenvoudiger geworden om eenheden bij elkaar te brengen, te registreren en ordelijk door te verwijzen naar de gepaste demobilisatie- en reïntegratieprogramma's. De afslanking van de FARDC zal verder leiden tot afname van de druk op het budget en een efficiëntere strijdmacht.

Verscheidende NGO's waren met Nederlandse financiering actief in het toezicht houden op de reïntegratieprocessen in het Grote Merengebied. Ze ontplooiden bovendien programma's om met de ontvangende gemeenschappen te werken aan duurzame sociaal-economische reïntegratie van oud-strijders en vrouwen en kinderen die tot gewapende bewegingen behoorden. Ook zijn verzoeningsmechanismen in deze gemeenschappen ondersteund. Door deze activiteiten is het reïntegratieproces in de gemeenschappen soepeler verlopen en is de kans op een terugval in geweld verkleind.

Buiten het Grote Merengebied is in 2007-2008 bijgedragen aan reïntegratie in Afghanistan en Bosnië. Zo droeg Nederland financieel bij aan UNDP's DIAG programma (Disbandment of Illegally Armed Groups). Vanaf 2004 zijn 63.380 manschappen ontwapend, waarvan er 62.000 zijn gedemobiliseerd. Van dat laatste aantal heeft het overgrote deel (56.000) het reïntegratieprogramma doorlopen. Ook heeft Nederland een bijdrage geleverd aan de reïntegratie van Bosnische oud-militairen, door hen met training en scholing meer kansen te geven om een burgerlijk bestaan op te bouwen⁵.

Op het gebied van armed violence reduction, het terugdringen van geweld in gemeenschappen, heeft de Nederlandse inzet zich vooral gericht op de vernietiging van overtollige kleine wapens en munitie. Door het verwijderen van wapens uit gemeenschappen wordt een belangrijk middel dat lokale conflicten laat escaleren en misdaad aanjaagt, weggenomen. Naast dit preventieve resultaat staat de proliferatie van wapens bovendien de ontwikkeling van de (legale) economie in de weg. Het aanpakken van kleine wapens in de periode 2007-2008 schiep dus mogelijkheden voor toekomstige ontwikkeling. Nederland heeft vooral bijgedragen aan 'bottom-up'-activiteiten vanuit de basis, uitgevoerd door de VN en NGO's. De verspreiding van kleine wapens is ook in de hoofdsteden aangekaart, zowel in de internationale beleidsdialoog als via het uitvoeren van onderzoek.

Voorbeelden van projecten die gewapend geweld verminderen (ARV, Armed Violence Reduction)

- In de DRC is via de NGO MAG (Mines Advisory Group) in 2007 ruim 35.000 diverse stukken munitie, 5.000 UXO (niet geëxplodeerde munitie) en 3500 wapens verzameld en vernietigd.
- In Kosovo is middels UNDP's KOSSAC-programma bijgedragen aan het terugdringen van wapengebruik in Kosovo.
- In Afghanistan gaf Nederland financiële steun aan het *Weapons and Ammunition Disposal* (WAD)-programma van de NGO HALO trust, dat sinds 2003 meer dan 21.000 ton munitie vernietigd heeft en 15.000 ton munitie geretourneerd heeft aan het Afghaanse leger. Onder het WAD programma zijn 53.000 kleine wapens ingeleverd en vernietigd. HALO verzamelt per maand zo'n 100 ton munitie.
- In Afghanistan zijn onder het DIAG-programma 42.768 wapens verzameld, waarvan 14.000 zijn vernietigd. Nederland heeft ook een bijdrage geleverd aan het *Anti-Personnel Mine & Ammunition Stockpile Destruction* (APMASD)-programma onder het *Afghan New Beginnings Programme* (ANBP), dat sinds 2005 30.931 ton ammunitie heeft vernietigd.

Naast operationele activiteiten (zie het kader met de voorbeelden van AVR-projecten⁶⁾) heeft Nederland ook bijgedragen aan de ondersteuning van overheden bij het uitwerken van actieprogramma's op het gebied van kleine wapens. Nederland leverde een bijdrage aan het transnationale instituut RECSA (Regional Centre on Small Arms), dat verschillende Centraal- en Oost-Afrikaanse staten bij elkaar heeft gebracht om afspraken te maken over de aanpak van de kleine-wapensproblematiek⁷. Dit heeft geleid tot effectievere samenwerking om grenscontroles te verscherpen, het merken en registreren van wapens van de strijdkrachten (hetgeen misbruik van wapens tegengaat) en het erkennen van de kleine-wapensproblematiek in de ontwikkelingsplannen en de strategieën voor armoedebestrijding van verschillende landen. Ook heeft Nederland bijgedragen aan de kennisinstututen Small Arms Survey, het *Institute for Strategic Studies* (ISS) en het *United Nations Institute for Disarmament Research* (UNIDIR). Door hun onderzoek is meer kennis opgedaan over de impact van gewapend geweld op gemeenschappen en hoe hier externe actoren hiermee om kunnen gaan. Nederland is voorts actief geweest in de OESO/DAC-werkgroep die eind 2008 een notitie over gewapend geweld publiceerde⁸.

Een meer legitieme overheid met voldoende capaciteit

Er is in 2007-2008 op verschillende manieren bijgedragen aan het versterken van de overheids capaciteit in fragiele staten. In 2007-2008 is wel gebleken dat de meeste fragiele staten hier de komende jaren waarschijnlijk nog slecht toe in staat zullen blijven. Het opbouwen van een professioneel en competent ambtenarenapparaat zal nog veel tijd kosten. Nederland heeft vooral in Afghanistan en de DRC tijd gestoken in het opbouwen van de overheid.

Via het Afghan Reconstruction Trust Fund (ARTF) is in Afghanistan geïnvesteerd in het verbeteren van overheidsgebouwen en de uitrusting van ambtenaren. Hierdoor wordt het overheidsapparaat gestructureerd en beter in staat gesteld om beleid te

maken en uit te voeren. In samenwerking met de VN en verschillende NGO's is een begin gemaakt met het trainen van het overheidsapparaat. Afghaanse ambtenaren en bestuurders zullen hierdoor beter in staat zijn de belangen van de overheid en de bevolking op elkaar af te stemmen en hun werk onpartijdig uit te voeren. Nederland financiert adviseurs die de gouverneur van Uruzgan van advies voorzien over beleidsmatige zaken. Hierdoor zijn de centrale aansturing en de kwaliteit van beleid in de provincie verbeterd. Uruzgan loopt helaas nog wel achter, zoals het hele zuiden van Afghanistan, voor wat betreft het benoemen van competente, integere bestuurders.

Via een bijdrage aan UNDP/MONUC's stabiliteitsstrategie voor oostelijk DRC is meegeholpen aan de bouw van overheidsinfrastructuur en gevangnissen. Hierdoor is de overheid in bepaalde gebieden beter in staat gesteld tot het uitvoeren van beleid. Ook ontlopen minder Congolese misdadigers hun straf. Nederland is voorzitter van de donorwerkgroep over seksueel geweld in de DRC, die beoogt de overheid bij te staan met het maken van strategische keuzes en de internationale inzet te coördineren.

Naast de inzet die zich speciaal op landen als de DRC en Afghanistan richt, is in 2007 een algemene financiële bijdrage geleverd aan het *Bureau for Crisis Prevention and Recovery* (BCPR) van UNDP. De bijdrage zal worden gebruikt voor het opbouwen van de veiligheids- en juridische sector in verschillende fragiele staten. Op den duur zal dit de overheid van de betreffende landen beter in staat stellen zelf voor de ontwikkeling van haar burgers te zorgen.

Het versterken van een open politiek proces is via verschillende programmabijdragen gesteund in zowel de DRC als in Soedan en Afghanistan. Ook zijn NGO's gesteund bij hun activiteiten in verschillende fragiele staten.

In Soedan is bijgedragen aan een publiekscampagne die de VN's Department of Political Affairs (DPA) samen met het Britse DfID opzette om de Soedanese burgers nader te infor-

meren over de inzet van UNAMID in Darfur. Dit heeft verschillende angsten en stereotypes weggenomen en UNAMID's verstandhouding met de bevolking verbeterd, wat de effectiviteit van de vredesoperatie heeft doen toenemen.

In Afghanistan heeft Nederland bijgedragen aan kiezersregistratie in Uruzgan, wat tot een soepeler verloop van het democratische proces heeft geleid en daarmee tot versterking van de overheidslegitimiteit.

Via de kernbijdragen uit MFS en Strategische allianties met internationale NGO's (SALIN) zijn internationale NGO's in staat gesteld om 'bottom-up' het politieke proces te versterken door de bevolking meer kansen te geven hun stem te laten horen. Dit gebeurde via educatie aan burgers (het bewust maken van rechten en plichten), het stimuleren van actief burgerschap en, waar mogelijk, door onafhankelijke verkiezingswaarneming. Ook konden zij de dialoog tussen (lokale) overheid en bevolking ondersteunen. Waar nodig en mogelijk hebben deze NGO's activiteiten ontplooid om de overheid ter verantwoording te roepen. Vooral vrouwenorganisaties die misbruik en onderontwikkeling van vrouwen aankaarten, hebben hiervan geprofiteerd. Dit alles heeft in verschillende fragiele staten geleid tot meer 'checks and balances' op de overheidsmacht. Bovendien konden lokale problemen zo op nationaal niveau doordringen.

In 2007-2008 zijn verschillende Afrikaanse overheden ondersteund bij bemiddeling met en tussen, gewapende, niet aan de staat gebonden spelers. Deze preventieve activiteiten hebben de staten bijgestaan bij het voorkomen van toekomstig geweld¹⁹.

Zichtbaar vredesdividend

In 2007-2008 zijn op verschillende terreinen resultaten geboekt bij het scheppen van 'vredesdividend', het aan de bevolking zichtbaar maken van de voordelen van stabiliteit zodat ze minder snel tot geweld zullen terugvallen. In de

Voorbeelden van conflictpreventie

- In 2007 en 2008 is de Zuid-Afrikaanse ondersteuning van het Burundese vredesproces gesteund, die elementair was in het bijdragen aan een vredesakkoord in december 2008.
- Het vredesproces tussen Oeganda en de rebellen van de *Lord's Resistance Army* is in 2007 en 2008 ondersteund. Mede dankzij dit proces is de rust in Noord-Uganda enigszins teruggekeerd. Grote resultaten, zoals de overgave van Joseph Kony, blijven echter nog uit.
- In 2008 zijn Kofi Annan's succesvolle bemiddelingspogingen in Kenia ondersteund, die leidden tot het vormen van een kabinet van nationale eenheid tussen de twee strijdende bevolkingsgroepen.
- In Somalië zijn in 2008 de bemiddelingspogingen van Ould Abdullah tussen de verschillende stammen onder het Djibouti-akkoord financieel ondersteund. Mede door zijn inzet is onlangs een nieuwe regering aangetreden, hetgeen mogelijkheden kan bieden voor verdere bemiddelingspogingen.
- Het Hof van Arbitrage is financieel ondersteund om te bemiddelen in het grensdispuut tussen Ethiopië en Eritrea. De zaak loopt nog, maar de spanningen tussen de twee landen worden nu in een vreedzame forum behandeld.
- Ten slotte is in 2007 een algemene (ongeoormerkte) financiële bijdrage aan de UNDP geleverd om haar landenkantoren in verschillende fragiele staten in staat te stellen snel preventieve activiteiten uit te kunnen rollen, waar de noodzaak zich voordoet.

eerste plaats zijn verschillende stappen gezet om de kloof tussen humanitaire hulp en wederopbouw te dichten. Door na een conflict de bevolking sneller tegemoet te komen met ontwikkelingsprogramma's kunnen maatschappelijke spanningen getemperd worden. Lastig is dat noodhulp in principe politiek neutraal van aard is (het humanitaire imperatief), terwijl het wederopbouw een uiterst politiek proces is: empowerment van bepaalde bevolkingsgroepen kan de machtsverhoudingen in een land aantasten. Dit maakt investeren in wederopbouw een lastig proces, waarbij nauwkeurig met nationale en internationale partners afgestemd moet worden en gebouwd moet worden op elkaars krachten. Dit vond voor de Nederlandse inzet vooral in Afghanistan haar uitwerking. Ook is in de internationale beleidsdialoog meer overeenstemming gekomen voor de aanpak van de problematiek van de kloof tussen humanitaire hulp en wederopbouw.

Nederland heeft door te investeren in ontwikkeling en veiligheid een groeiend aantal Afghaanse nationale programma's, nationale en internationale NGO's en de VN naar Uruzgan gehaald. Nieuwe scholen en klinieken zijn opgericht in de hele provincie op basis van advies en samenwerking met lokale gemeenschappen. Tekenend voor deze ontwikkeling is dat de regering in 2006 verwachtte jaarlijks ongeveer 6 miljoen euro te kunnen besteden, terwijl inmiddels al ruim 70 miljoen is toegezegd. Een toename en grotere verscheidenheid van aanwezige actoren zal meer opties voor wederopbouw bieden en mogelijk een precedentwerking op andere organisaties hebben. In de cash for work- projecten in Uruzgan zijn lokale bewoners betrokken bij landbouw- en infrastructurele projecten. Door hiermee inkomen te vergaren zullen mensen minder geneigd zijn zich bij gewapende groepen aan te sluiten. In Uruzgan zijn nieuwe sectoren als water en energie geïdentificeerd, evenals concrete activiteiten waarin Nederland de komende jaren zal investeren. Door energiebronnen als deze te verduurzamen zal sociaal-economische ontwikkeling vergemakkelijkt worden.

Mede dankzij de Nederlandse inzet in het proces na 'Accra' (het topperleg over de tussentijdse resultaten van de uitvoering van de Verklaring van Parijs), alsook in OESO/DAC-verband, is het internationaal geaccepteerd dat NGO's een cruciale rol kunnen spelen in de zogenaamde 'fase van vroeg herstel' voor het leveren van diensten en goederen. Onder meer door Nederlandse druk is het *State and Peacebuilding Fund* van de Wereldbank opgericht van waaruit ad hoc snelle reconstructiefondsen geleverd kunnen worden. Deze fondsen zijn ook voor NGO's beschikbaar. Nederland stond ook aan de wieg van het soortgelijke *Sudan Reconstruction Trust Fund* (SRTF). Nederland heeft een diplomate gedetacheerd bij het Joint Donor Office in Zuid-Soedan en draagt daarmee bij aan een beter samenwerken en een grotere effectiviteit van de donorinzet op het gebied van wederopbouw.

In verschillende fragiele staten profiteren zowel mannen als vrouwen van sociaal-economische ontwikkeling, bijvoorbeeld door (direct) werk te creëren, of mensen meer mogelijkheden tot zelfontplooiing te geven. Vrouwen lijden vaak het meest onder conflicten. Ze zijn dus zoveel mogelijk betrokken bij de voordelen die stabiliteit brengt.

Nederland heeft in 2008 bijgedragen aan MONUC/UNDP's stabiliteitsplan voor oostelijk DRC. Hiermee is VN-aannemer United Nations Office for Project Services (UNOPS) in staat geweest enkele honderden Congolezen werk te geven in de aanleg van wegen langs verschillende provinciale assen.

In Uruzgan zijn in samenspraak met de gemeenschappen verschillende scholen gebouwd, wat ertoe heeft geleid dat er daar in 2008 4100 meisjes naar school gingen²⁰. De onveiligheid blijft evenwel de parten spelen in de keuze om naar school te gaan.

Van de verschillende microkredieten die Nederland via kernbijdragen aan fragiele staten verzorgt, hebben vooral vrouwelijke ondernemers geprofiteerd. Hiermee is in verschillende fragiele staten de onafhankelijkheid van vrouwen en hun vermogen zichzelf te ontwikkelen, vergroot.

Nederland heeft verder geïnvesteerd in het stimuleren van de private sector. Een gezonde private sector is een bron van werk, inkomsten en groei voor een samenleving en kan daarmee een conflicten dempen. Samen met het Ministerie van Economische Zaken heeft Buitenlandse Zaken het *Private Sector Investeringsprogramma* (PSI) opgezet²¹. Dit kan worden ingezet in Afghanistan, Burundi, de Palestijnse Gebieden en zuidelijk Soedan. Het helpt bedrijven bij het financieren van de uitvoering van wederopbouwactiviteiten. Het schenkingspercentage van PSI bedraagt 60 procent, wat de draaglast verdeelt. Nederland heeft tevens het *Fonds Economische Opbouw van Uruzgan* (FEOU²²) opgezet, met een schenkingspercentage van 80 procent. Europese bedrijven kunnen via dit fonds met Afghaanse partners economische activiteiten ontplooiën in de provincie.

Naast het bijdragen aan een effectieve private sector heeft Nederland ook geïnvesteerd in de opbouw van basisvoorzieningen. Door bij te dragen aan infrastructurele werken zijn markten met elkaar verbonden en wordt transport vereenvoudigd, wat voor een gediversifieerde productie en economische groei kan zorgen. Nederland heeft in 2008 bijgedragen aan MONUC/UNDP's stabiliteitsplan voor oostelijk DRC. Het aanleggen van wegen in arme delen van oostelijk DRC zal de lokale markten met elkaar verbinden. Ook zijn via deze wegen afgelegen dorpen bereikbaar voor de verkiezingscommissies, zodat mensen hun democratisch recht kunnen uitoefenen. Ten slotte is het mogelijk sneller politie- en militaire eenheden langs deze wegen op te stellen, wat de reactiesnelheid van de overheid op eventuele uitbrekende crises vergroot. In Zuid-Soedan is bijgedragen aan het *Multi-Donor Trust Fund* (MDTF) waarmee de aanleg van wegen is gefinancierd.

Door financiële steun aan het eerder genoemde APMASD (*Anti-Personnel Mine & Ammunition Stockpile Destruction*)-programma zijn in Afghanistan sinds 2005 een half miljoen anti-personeelmijnen vernietigd en meer dan 20.000 anti-tankmijnen²³. Hierdoor zijn verschillende toegangsroutes tussen markten opnieuw geopend, wat de bevolking mogelijkheden voor

8.2.3

Input (inzet): werken aan een strategie voor Fragiele Staten

handel en inkomen biedt. In Kosovo is bijgedragen aan het civiele *Kosova Protection Corps* dat vernietigde infrastructuur heeft hersteld.

In 2008 is een bijdrage geleverd aan het *Stabilisation and Peace-building Fund* van de Wereldbank. Met dit fonds wil de Wereldbank zijn rol in diverse fragiele staten uitbouwen op het gebied van sociaal-economische ontwikkeling na conflict. Daarnaast wil de bank economische instanties in fragiele staten helpen stroomlijnen en effectiever te worden²⁴.

Ten slotte heeft Nederland over de hele linie bijgedragen aan versterking van het maatschappelijk middenveld. Deze heeft in de eerste plaats een uitvoerend karakter 'in het veld'. Via het MFS- en SALIN-stelsel is bijgedragen aan een breed spectrum van NGO's die wereldwijd activiteiten op het snijvlak tussen hulp en wederopbouw ontplooiën²⁵. Dit kan de vorm aannemen van scholing, het opzetten van kleine bedrijfjes of infrastructurele projecten. NGO's pogen met deze activiteiten het conflict te dempen. De NGO's schakelen op hun beurt weer lokale organisaties in voor het uitbouwen van projecten, waarmee ze de lokale capaciteit vergroten. Bijdragen die via het multilaterale kanaal gedaan zijn, komen vaak het maatschappelijk middenveld ten goede; dit zijn veelal de organisaties die de activiteiten in het veld moeten uitvoeren.

Financiële inzet

De totale uitgaven uit het OS-budget aan vrede, veiligheid en wederopbouw is hieronder weergegeven. Het bilaterale budget is hierin het belangrijkste. Dit budget bestaat uit decentrale uitgaven die via de ambassades worden ingezet en uit centrale uitgaven die vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag worden ingezet. Van de landen waar via decentrale uitgaven wordt ingezet op vrede en veiligheid, zijn Soedan en Afghanistan de belangrijkste.

Het belangrijkste bestanddeel van de centrale middelen wordt gevormd door het stabiliteitsfonds. De uitgaven hierop zijn de afgelopen jaren stabiel gebleven met ongeveer 100 miljoen euro. Deze uitgaven bestaan overigens ook deels uit financiële middelen die niet uit het OS-budget komen. Dit geldt voornamelijk voor de militaire inzet die nodig is om wederopbouw mogelijk te maken.

De verdeling van de uitgaven via het stabiliteitsfonds per regio wordt weergegeven in tabel 8.1²⁶:

Beleidsmatige inzet

Voor de aanpak van de problematiek van fragiele staten is per definitie geen eenduidige strategie of logica voor interventie voorhanden; deze dient gebaseerd te zijn op de specifieke context van het land in kwestie. De OESO/DAC *Principles for Good Humanitarian Engagement in Fragile States* uit 2005 bieden een belangrijke leidraad (of minimale 'interventielogica') voor de beleidsmatige inzet op fragiele staten²⁷. Het belangrijkste resultaat op het gebied van de beleidsmatige inzet over 2007-2008 is dat er anno 2009 een strategie *Veiligheid en Ontwikkeling in Fragiele Staten* ligt. Veel van de hieronder genoemde ontwikkelingen zijn in dat document nader uiteen gezet.

a. Geïntegreerde benadering

In 2007 en 2008 is wederom het belang van een geïntegreerde aanpak van de fragiele-statenproblematiek aangetoond. In Nederland is hier op verschillende manieren gehoor aan gegeven. De samenwerking met het Nederlandse bedrijfsleven en de ministeries van Defensie, van Binnenlandse Zaken en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is in de voorgaande rapportage uitgebreid aan bod gekomen. Op kennisgebied is een slag gemaakt door de samenwerking met het Instituut Clingendael uit te breiden en het kennisnetwerk *Verede, Veiligheid en Ontwikkeling* (één van de Schoklandakkoorden) op te zetten met andere departementen, NGO's en kennisinstututen. Internationaal heeft Nederland diplomaten gedetacheerd bij ondermeer UNDP's Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR) en de Stabilisation Unit van het VK, om de samenwerkingslijnen met deze belangrijke organisaties kort te houden. Ten slotte heeft Nederland een bevorderende rol gespeeld tijdens de bijeenkomst rond de *Accra Agenda for Action* van september 2008. Tijdens deze bijeenkomst verplichtten de donoren zich om fragmentatie van de hulp tegen te gaan.

b. Lokale partners en prioriteiten

Het principe dat het uiteindelijk de fragiele staten zelf zijn die hun ontwikkeling in de hand moeten nemen is in 2007 en 2008 centraal blijven staan. Tijdens de *Accra-agenda* werd dit principe van *local ownership* door alle donoren herhaald en werd de afspraak bevestigd zoveel mogelijk lokale capaciteit op te bouwen om effectief met ontwikkelingshulp om te kunnen gaan. Ook bijdragen aan het multilaterale kanaal of internationale organisaties dragen hier aan bij; de VN en internationale NGO's werken doorgaans met lokale uitvoerders en bouwen zo hun capaciteiten op.

Figuur 8.2 Uitgaven voor Vrede en veiligheid per kanaal (MIn EUR)

(Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (FEZ))



c. Benadering vanuit de context en politieke sensitiviteit

De noodzaak van een op de context afgestemde benadering is verder benadrukt door in 2007 en 2008 nieuwe instrumenten in te zetten om de politieke, militaire en sociaal-economische trends in fragiele staten te analyseren. Hiervoor is ondermeer het *Stability Assessment Framework (SAF)* toegepast in de DRC, Burundi, Colombia en Afghanistan. Ook is het SGACA-instrument (Strategische Goed Bestuur en Corruptie-analyses) voor de DRC en Burundi aangepast aan de realiteit van fragiele staten. Sinds 2008 wordt met de Conflict Research Unit gewerkt aan instrumenten om op een meer *continue* manier de ontwikkeling in deze landen te kunnen monitoren en zo ingangs- en aanknopingspunten voor beleid te kunnen vinden.

d. Snelheid, flexibiliteit en langdurige betrokkenheid

Om opkomende uitdagingen in fragiele staten snel het hoofd te kunnen bieden, zijn in 2007 en 2008 verschillende stappen gezet. De personele bezetting van de ambassades in Kinshasa, Bujumbura en Kaboel is uitgebreid. Meer middelen zijn gedelegeerd naar de ambassades in fragiele staten. De beslissings-procedure voor voorstellen uit het stabiliteitsfonds is vergemakkelijkt en verkort.

e. Multilateraal waar mogelijk, bilateraal waar nodig

Wegens schaalvoordelen, risicospreiding en coördinatie was het multilaterale kanaal voor Nederland al langer een cruciaal instrument om in te zetten in fragiele staten. De perceptie dat de soevereiniteit van de ontvangende staat wordt aangetast, wordt hiermee bovendien deels voorkomen. In 2007 en 2008 is deze aanpak onveranderd gebleven. Nederland heeft zich de laatste twee jaar in verschillende multilaterale initiatie-

ven een voortrekkersrol aangemeten, zoals bij het stabiliteitsplan voor oostelijk DRC en de gedachtevorming rond DDR en SSR in Burundi.

f. Preventie

Het tijdig onderkennen en aanpakken van sluimerende conflicten voordat deze uitbarsten heeft uiteraard de voorkeur. De meeste fragiele staten waar Nederland actief was in 2007 en 2008 waren al door een dusdanige periode van conflict gegaan dat conflictpreventie op *statelijk* niveau in feite al een gepasseerd stadium was. Waar de gelegenheid zich voordeed zijn evenwel verschillende initiatieven ontplooid, zoals in de rapportage hierboven genoemd is.

g. Verantwoord risico's nemen

De slepende conflicten in Afghanistan en Soedan en de instabiele situatie in oostelijk DRC en Burundi, maakten 2007 en 2008 jaren waarin het risicovol bleef om te investeren in fragiele staten. Nederland heeft verschillende malen deze risico's genomen. Zo was de aanleg van wegen onder het stabiliteitsplan voor oostelijk DRC, waar Nederland fors aan heeft bijgedragen, één van de weinige projecten die ondanks het aanzwellende conflict in dit gebied alsnog de burgers enige hoop kon bieden. De toename in analyses en beoordelingen van de situatie in de verschillende fragiele staten heeft bovendien bijgedragen aan een duidelijker weging van risico's.

Internationale taakverdeling in Fragiele Staten

Verenigde Naties

De VN is in principe de wereldwijde leider en coördinator op het gebied van veiligheid en ontwikkeling, maar kon in 2007-2008 deze rol nog niet overal waarmaken. In deze periode is vooral naar de VN gekeken als uitvoerder van vredesmissies (o.a. MONUC, UNMIS) en als eerste aanspreekpunt voor het dichten van de eerder genoemde kloof tussen humanitaire hulp en wederopbouw. OCHA, het VN-kantoor voor de Coördinatie van Humanitaire Zaken, speelt een duidelijke rol in de humanitaire fase, UNDP in de fase daarna: die van *early recovery*, welke moet leiden tot de fase van duurzame wederopbouw. De VN heeft hieraan kunnen bijdragen door het opzetten van 'snelle fondsen' zoals in Soedan en het *Peacebuilding Fund*. Nederland heeft in de beleidsdialoog veel aandacht besteed aan toenevende integratie van civiele en militaire onderdelen van vredesmissies, de snelle inzet van fondsen en bovenal de capaciteitsuitbreiding 'in het veld' van de VN.

Wereldbank

In 2007-2008 is vooral gewerkt aan het versterken van de rol van de Wereldbank in het op den duur 'overnemen' van de VN's *early recovery* programma's als het gebied in kwestie stabiel wordt. Idealiter vervult de Wereldbank een leidende rol bij sociaal-economische ontwikkeling op de langere termijn en daarmee het creëren van vredesdividend. Het instituut is bij verschillende fragiele staten op het niveau van de hoofdsteden betrokken geraakt. De Wereldbank speelde in de rapportageperiode daarnaast een uitzonderlijke rol door haar management van het DDR-programma MDRP (Multi-Country Demobilization and Reintegration Program) in de Grote Merenre-

Tabel 8.1 Uitgaven van het Stabiliteitsfonds per regio

(Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (EFV))

Verdeling per regio	2007 (mln Euro)	2008 (mln Euro)
Afghanistan	12	20
Grote Meren	28	8
Hoorn van Afrika	3	2
Balkan	1	5
Wereldwijde activiteiten	54	64
Totaal ODA	68	62
Totaal Non-ODA	34	38
Totaal	100	100

gio. In de beleidsdialoog drong Nederland bij de Wereldbank aan op het sneller en flexibeler maken van haar procedures voor fragiele staten. Daarnaast verzocht Nederland om meer capaciteit in de betreffende staten te ontplooiën, ook als er nog geen groot leningenprogramma was. Zo kan de economische capaciteit van de staat worden opgebouwd.

Europese Unie

Met de in november 2007 vastgestelde Raadsconclusies over fragiliteit, veiligheid en ontwikkeling heeft de EU het eigen beleidskader voor de inzet in fragiele staten versterkt²⁸. De EU beschikt als grootste donor van veel fragiele staten over een breed scala aan instrumenten voor conflictpreventie, stabiliteitsbevordering en wederopbouw hulp. Binnen het Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB) zijn civiele en militaire crisisbeheersingsoperaties uitgestuurd. Ook zijn snel inzetbare Civiele Respons Teams, *battlegroups* en speciale vertegenwoordigers (voor de politieke component) ingezet. Het Stabiliteitsinstrument (2 miljard euro voor 2007-2013²⁹) en de Afrika Vredesfaciliteit (300 miljoen euro voor 2008-2011³⁰) kunnen worden ingezet om vredesoperaties te ondersteunen. In de dialoog over het beleid stuurt Nederland sterk aan op de rol van de EU als coördinatiemechanisme tussen gelijkgezinde donoren. Verder is een proefproject in Burundi gestart om de coördinatie tussen Commissie, Raadssecretariaat en lidstaten te verbeteren.

Regionale organisaties

De Afrikaanse Unie (AU) is een relevante speler die via haar Political and Security Council (AU PSC) potentieel zonder consensus kan besluiten gewapend te in te grijpen in een gewelddadig conflict in Afrika. Dit is potentieel van groot belang. Versterking van de capaciteiten van de AU is nodig voor een effectievere vredeshandhaving in Afrika. De AU biedt echter weinig openingen voor capaciteitsopbouw. De beleidsdialoog met de AU heeft zich in 2007-2008 vooral toegespitst op het vinden van deze openingen. Andere regionale organisaties, zoals de NAVO, Organization of American States (OAS) en regionale ontwikkelingsbanken kunnen een aanvullende rol spelen op basis van (volkenrechtelijke) VN-mandaten. Vanzelfsprekend blijft een adequaat volkenrechtelijk mandaat voor Nederlandse inzet van wezenlijk belang.

OESO/DAC

De OESO/DAC vervult een belangrijke functie in het vastleggen van richtlijnen op het gebied van veiligheid, ontwikkeling en fragiliteit. In OESO/DAC verband zijn de 'Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations' in mei 2007 vastgesteld³¹. Nederland onderschrijft deze principes en heeft zich in 2007-2008 ingezet om de dialoog tussen de OESO en fragiele staten te stimuleren. Ook zette Nederland zich vanaf de Accra-top in voor een effectief vervolg op deze bijeenkomst om de samenwerking tussen donoren verder te verbeteren.

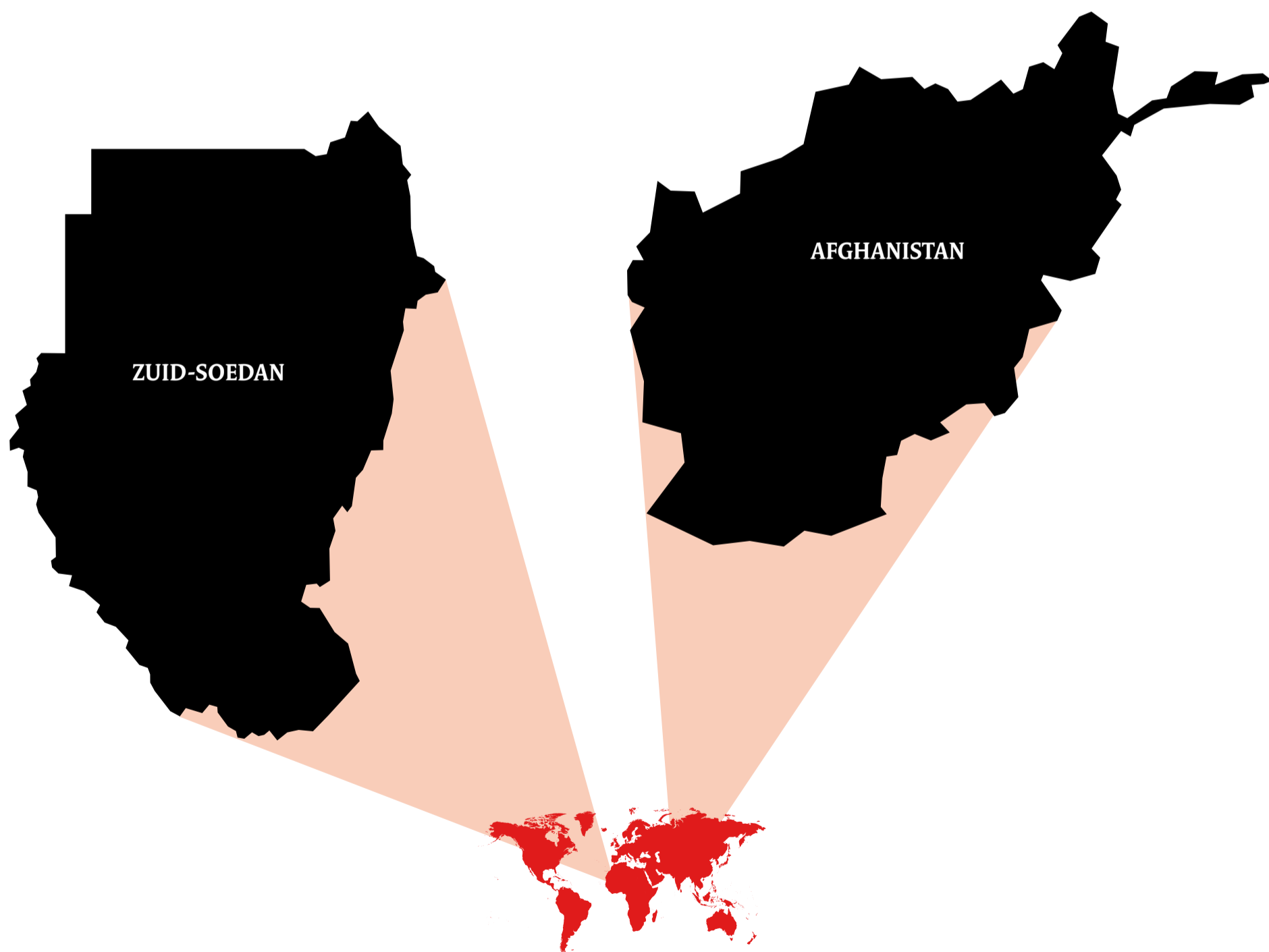
NGO's

Nationale en internationale NGO's zijn in de periode 2007-2008 Nederlands naaste partner geweest over het hele spectrum van activiteiten die in fragiele staten ontplooid zijn. Ze zijn zowel met bijdragen gesteund via SALIN (Strategische allianties met internationale NGO's) en MFS, als via directe bijdragen aan het programma. Daarnaast zijn veel NGO's ingezet als 'aannemers' door multilaterale organisaties die Nederland ondersteunen, om zo op lokaal niveau activiteiten uit te voeren. Naast een uitvoerende rol spelen NGO's ook een belangrijke rol in de 'checks and balances' van beleid: ze houden overzicht over wat er in het veld gebeurt en hoe programma's lokale gemeenschappen beïnvloeden. Ten slotte zijn NGO's ook een grotere beleidsmakende rol gaan spelen: via het kennisnetwerk Vrede en Veiligheid worden ze nauwer betrokken bij overheidsbeleid dan voorheen en zijn ze gezamenlijke projecten gestart.

- 4 Global Burden of Armed Conflict: www.genevadeclaration.org
- 5 Zie bijvoorbeeld de Global Corruption Barometer, www.transparency.org
- 6 Zie web.worldbank.org
- 7 Zie bijvoorbeeld Barnett Rubin, *The Fragmentation of Afghanistan, 2002 (1995)*
- 8 Zie bijvoorbeeld Patrick Chabal en Jean-Pascal Daloz, *Africa Works: disorder as political instrument, 1999*
- 9 Zie Human Rights Watch rapportages, www.hrw.org
- 10 Accra High Level forum: <http://www.accralhlf.net>
- 11 Voor alle de veiligheids- en ontwikkelingsdynamiek in Afghanistan, zie het dossier op de website van het Ministerie van Buitenlandse Zaken: www.minbuza.nl
- 12 Zie onderstaande box met voorbeelden. Bron hiervoor zijn de rapportages van de VN en de Nederlandse SSR- experts aan BZ.
- 13 Met Rule of Law wordt bedoeld dat iedereen aan de wet onderworpen is, niet alleen burgers, maar ook de overheid.
- 14 MDRP Quarterly Report April- Juni 2008.
- 15 Bron: rapportage UNDP aan BZ
- 16 Bron voor de genoemde resultaten zijn de rapportages van MAG, HALO trust, UNDP, DIAG en APMASD aan BZ.
- 17 Zie <http://www.recsasec.org/>
- 18 Zie *Armed Violence Reduction: Enabling Development*, OECD pb., 2009
- 19 Bron: rapportages van administratieve organisaties van de bemiddelingsprocessen (VN e.a.) aan BZ.
- 20 Bron: rapportage UNDP/MONUC aan BZ
- 21 Psi: zie www.evd.nl
- 22 FEQU: zie www.evd.nl
- 23 Bron: rapportage 2007-2008 van APMASD aan BZ
- 24 Voor meer informatie, zie <http://web.worldbank.org>
- 25 Alles over MFS (en toekenningen): www.minbuza.nl
- 26 Zie kamerbrieven 'uitvoering stabiliteitsfonds' 2007: www.minbuza.nl
- 27 OECD principles www.oecd.org
- 28 Raadsconclusies: zie <http://register.consilium.europa.eu>
- 29 Stability Instrument: zie <http://ec.europa.eu>
- 30 African Peace Facility: zie <http://ec.europa.eu>
- 31 OECD principles: www.oecd.org
- 32 rapportage DfID aan BZ
- 33 Idem
- 34 MDTF-S monthly report for December 2008, PWC.
- 35 UNICEF "On anniversary of "Go to School" campaign more than a million children benefit from education in Southern Sudan". News Note 1 april 2008.
- 36 Sudan Recovery Fund: zie www.sd.undp.org

8.3

Landencases



8.3.1

Zuid-Soedan



De Nederlandse inzet in Soedan is gestoeld op een geïntegreerde benadering waarbij politiek, veiligheid en wederopbouw in onderling verband worden gezien. Daarbij staat het ondersteunen van de uitvoering van het in 2005 getekende vredesakkoord (CPA) tussen Noord- en Zuid-Soedan centraal. Het is van cruciaal belang dat dit vredesakkoord, dat na vele jaren burgeroorlog tot stand kwam, overeind blijft staan en de bevolking kan profiteren van de toegenomen stabiliteit. In dit kader leverde Nederland in 2007 en 2008 voortgezette financiële steun en technische assistentie voor de wederopbouw van Zuid-Soedan.

De afgelopen twee jaren hebben geleerd dat de wederopbouw van Zuid-Soedan gebaat is bij pragmatische ondersteuning van een mix van instrumenten. Na vallen en opstaan is er nu in Zuid-Soedan een continuüm van instrumenten beschikbaar, die elkaar aanvullen en de verschillende aspecten van wederopbouw beslaan. De Wereldbank, VN en NGO's waren de voornaamste partners die Nederlandse fondsen ontvingen. Dit vanwege de nog zeer geringe capaciteit en absorptievermogen van de overheid en het hoge risico op corruptie.

NGO's leverden in de periode 2007-2008 een groot deel van de basisvoorzieningen, omdat de overheid hiertoe nog niet in staat was. Een aanzienlijk deel van deze steun verliep via

humanitaire kanalen (zoals het *Common Humanitarian Fund* van de VN waaraan NL ongeoormerkt bijdroeg), met als nadeel dat alleen activiteiten met een korte looptijd voor steun in aanmerking kwamen. Ter overbrugging van het gat tussen humanitaire hulp en ontwikkeling is in 2006 het *Basic Services Fund* (BSF) van DfID operationeel geworden. Het BSF richt zich speciaal op NGO's en ondersteunt projecten op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, water en sanitatie. De onderwijsprojecten concentreerden zich op het bouwen van scholen en het geven van training aan onderwijzers in zeven verschillende staten³². De gezondheidszorgprojecten focussen zich op het bouwen en opknappen van gezondheidscentra in vier staten³³. Water- en sanitatieprojecten zijn onder meer het bouwen van latrines op scholen en bewustwordingscampagnes voor verbeterde hygiëne. Nederland heeft zich in 2008 sterk gemaakt voor de voortzetting van dit fonds en is een *silent partnership* met DfID aangegaan ter ondersteuning van het BSF.

Na een moeizame start heeft het *Multi-Donor Trust Fund* (MDTF) van de Wereldbank voor Zuid-Soedan in 2007 en 2008 een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de opbouw van de overheid, als noodzakelijk fundament voor duurzame ontwikkeling. Er werd voortgang geboekt bij de opbouw van fysieke infrastructuur, versterking van de capaciteit van overheidsfunctionarissen en de ontwikkeling van sector-

brede programma's op het gebied van bijvoorbeeld gezondheidszorg, onderwijs en water en sanitatie. Voorbeelden van tastbare resultaten³⁴ zijn het herstel en onderhoud van 800 km aan doorgaande wegen, de bouw en renovatie van 17 ministeries en het ziekenhuis in Juba, de aanleg van 125 nieuwe waterputten en het herstel van 135 bestaande waterputten. Ook werden 8 regionale trainingscentra gebouwd en ruim 1200 onderwijzers getraind. Het aantal kinderen dat naar school gaat, is in drie jaar tijd gestegen van 340.000 tot 1.300.000, waarvan 34 procent meisjes³⁵. Het 'Go to School' initiatief van Unicef, dat ook door Nederland wordt gesteund, heeft hieraan bijgedragen.

Door de focus op het staatsapparaat dat vanaf de grond moest worden opgebouwd, is het MDTF minder geschikt gebleken voor het leveren van snel, zichtbaar vredesdividend voor de bevolking. Om de overgang van humanitaire hulp naar ontwikkeling te bevorderen en daarbij ook snel te 'leveren' door te werken met NGO's die reeds actief zijn in het gebied, is medio 2008 het *Sudan Recovery Fund* (SRF) opgericht, dat wordt beheerd door UNDP³⁶. Nederland was nauw betrokken bij de totstandkoming van dit fonds. Het SRF richt zich vooral op lokale gemeenschappen, waarbij het bevorderen van 'livelihoods' (kostwinning) en 'veiligheid in de gemeenschap' belangrijke doelstellingen zijn. In de tweede helft van 2008 zijn achttien programma's goedgekeurd

Inwoners	38.114.000
Oppervlakte	2.505.813 km ² (60,3 x Nederland)
Hoofdstad	Khartoum
Geboortecijfer	35 per 1000 inwoners
Sterftecijfer	9 per 1000 inwoners
Zuigelingensterfte	61 per 1000 geboortes
Levensverwachting	58
Analfabetisme	41 % (>15 jaar)

Voedselvoorziening	9.458 kJ per inwoner per dag (2003)
Gezondheidszorg	6.250 inwoners per arts (2002)
Inenting	50 % (2003)
Werk in landbouw	69,8 %
Werk in industrie	8,6 %
Werk in diensten	21,6 %
Koopkracht (BBP)	€ 1.910 per inwoner
Groei BBP '90-'03	3,3 % per inwoner/ per jaar

Uitvoer	Aardolie, katoen, sesam- zaad, vee, pinda's, arabische gom, suiker
Invoer	Voedsel, aardolie, diverse fabrikaten, machines, medicijnen, chemicaliën, textiel, tarwe
CO ₂ uitstoot	0,3 ton per inwoner (2003)
Energieverbruik	691 kg steenkoolequivalent per inwoner (2002)
Energiebalans	58 % overschot (2002)

die zullen voorzien in de opbouw van marktplaatsen, micro-kredieten, inkomensgenererende activiteiten en beroeps-onderwijs op o.a. landbouwgebied. Het SRF krijgt tevens een apart loket voor de versterking van het lokale maatschappelijk middenveld. Resultaten van deze activiteiten zullen in 2009 hun beslag moeten krijgen. In aanvulling op de multilaterale instrumenten worden – in nauwe samenwerking met het Joint Donor Office waarin zes landen samenwerken – bilaterale programma's uitgevoerd voor capaciteitsopbouw op het gebied van *Rule of Law*, landbouwontwikkeling, democratisering en veiligheid.

Het blijft een uitdaging om te werken in een relatief instabiel en onveilige post-conflictsituatie als in Zuid-Soedan. Zowel bilateraal als in gezamenlijk donorverband (zoals het Joint Donor Office), is op verschillende niveaus aandacht gevraagd voor adequate bemensing van de Wereldbank en VN-kantoren in Zuid-Soedan. Mede onder de druk van donoren is de staf van de Wereldbank in Juba aanzienlijk uitgebreid in de periode 2007-2008.





Zuid-Soedan

Omer M.A. El-Haj

Wie?

Omer M.A. El-Haj is manager van het Community Development Fund (CDF) in Soedan. Het CDF werkt aan duurzame ontwikkeling door het verbeteren van de sociale dienstverlening voor de bevolking. De projecten die het CDF steunt, liggen zo'n 800 km van de hoofdstad Khartoum.

Wat is uw functie?

Ik ben algemeen directeur van het CDF en verantwoordelijk voor de sociale dienstverlening, zowel op staatsniveau als op plaatselijk niveau.

Hoe belangrijk is het werk van het CDF?

Ons werk is erg belangrijk voor de regio. Tijdens de 21 jaar durende burgeroorlog zijn grote delen van Soedan verwoest. Bij de ondertekening van het vredesakkoord in januari 2005 was een van de speerpunten wederopbouw door versterking en ontwikkeling van de verwoeste gebieden. Het CDF draagt hieraan bij in de vorm van sociale dienstverlening.

Kunt u een voorbeeld geven van uw werkzaamheden?

Wij werken onder andere aan het versterken van de lokale maatschappelijke organisaties. Een voorbeeld is het bevorderen van de participatie binnen lokale gemeenschappen. Verder zijn we bezig om een netwerk op te richten om de samenwerking te bevorderen tussen ministeries, NGO's, lokale maatschappelijke organisaties en gemeenschappen. Doel van deze samenwerking is onder andere het bevorderen van de ontwikkeling in de armste gebieden. Ook stimuleren wij de lokale partners om een grotere rol te spelen bij de uitvoering van sociale ontwikkelingsprojecten.

Kunt u voorbeelden van succes geven?

Door ons toedoen is in het dorp Nazuba in Zuid-Kordofan een school gebouwd. Toen die er nog niet was moesten scholieren iedere dag meer dan twee uur lopen om de dichtstbijzijnde school te bereiken. Met hulp van het CDF kon de gemeenschap de school in Nazuba bouwen, met huisvesting voor de leraren. Een van de belangrijkste gevolgen van dit project is dat door het verbeteren van de woon- en werkomstandigheden, meer leraren verbonden bleven aan de school. Bovendien kwamen er veel meer aanmeldingen van studenten. Deze ervaring laat zien hoe succesvol een project kan zijn wanneer de behoeften en de prioriteiten door de gemeenschap zelf worden bepaald. Een gemeenschap die zelf verantwoordelijk is en bijdraagt aan de voortzetting van een project, is een goed voorbeeld van duurzame ontwikkeling.

Hoe vindt u het om (deels) afhankelijk te zijn van buitenlands geld?

Dankzij de samenwerking met internationale donors kunnen wij meer projecten uitvoeren, waardoor de lokale gemeenschappen worden versterkt.

Wat zou u veranderen, als u minister voor Ontwikkelingssamenwerking was in Nederland?

Ik zou de steun ten goede van arme mensen laten komen en andere voorwaarden die direct of indirect de Nederlandse schenkingen beïnvloeden minimaliseren.

Wilt u nog iets zeggen?

Ik pleit voor vermeerdering van ontwikkelingshulp als we een bepaald percentage van de millenniumdoelen bereiken.

Tekst: Omer M.A. El-Haj

Foto: Omer M.A. El-Haj

8.3.2

Afghanistan

Werken aan goed bestuur



Veiligheid en stabiliteit zijn cruciaal voor het boeken van vooruitgang bij wederopbouw en versterking van het bestuur. Tegelijk is goed bestuur een belangrijke randvoorwaarde voor de verbetering van de stabiliteit en veiligheid. Het winnen van het vertrouwen van de bevolking die decennia van conflict heeft moeten verduren, is niet eenvoudig. De Taliban zijn daarbij een tegenstander gebleken die behendig gebruik maakt van lokale conflicten en spanningen en die bruut geweld en intimidatie niet schuwt bij het beïnvloeden van de lokale bevolking. Voor het succes van de Nederlandse missie is het noodzakelijk gebleken om gedetailleerde kennis en inzicht te vergaren in de tribale verhoudingen en spanningen in de provincie. Nederland maakt zich sterk voor representatief en competent bestuur en probeert met gerichte projecten stammen tot elkaar te brengen en lokale spanningen te verminderen.

Het vergt eerst en vooral van Afghaanse zijde grote en langdurige inspanningen om de kwaliteit van het openbaar bestuur te verbeteren en het vertrouwen onder alle groepen van de Afghaanse bevolking te herstellen. De ministersbenoemingen in het najaar van 2008 zijn een positieve stap en de resultaten op enkele ministeries die belangrijk zijn voor rechtsstaat en economie zijn reeds zichtbaar (Binnenlandse Zaken en Landbouw, Irrigatie en Veelteelt). Vooral op provinciaal niveau verliest de versterking en uitbreiding van het overheidsap-

paraat op dit moment vaart. In Uruzgan blijven belangrijke functies als districts-gouverneur of -politiecommandant vaak lang ongevuld, of voldoen nieuw benoemde bestuurders niet aan de criteria voor competentie, integriteit of tribale neutraliteit. Dit is een terugkerend onderwerp van gesprek met de Afghaanse autoriteiten omdat competente, neutrale lokale bestuurders cruciaal zijn voor het bereiken van duurzame stabiliteit en veiligheid in Uruzgan. Constante aandacht voor de bestuurlijke situatie is dan ook een van de speerpunten van de Nederlandse diplomatieke inspanningen, in de wetenschap dat het aan de Afghaanse overheid zelf is om het bestuur te verbeteren en verder vorm te geven.

Een van de belangrijkste problemen die Nederland constateerde bij de aanvang van de missie in 2006 in Uruzgan was een acuut en breed gebrek aan capaciteit bij de lokale overheid. Een ernstig tekort aan infrastructuur, middelen en gekwalificeerd personeel (95 procent ongeletterd) betekende dat de Afghaanse overheid slechts op minimaal niveau functioneerde. Capaciteitsopbouw was dan ook van het begin af aan een van de hoofdprioriteiten van de missie. Nederland heeft geïnvesteerd in het verbeteren van overheidsgebouwen en de uitrusting van ambtenaren en heeft daarnaast, in samenwerking met VN en NGO's, een begin gemaakt met het trainen en versterken van het overheidsapparaat. De gouverneur van Uruzgan kan beschikken over competente, speciale adviseurs die door Nederland gefinancierd worden. Zij assisteren de gouver-

neur bij het invoering van het Afghaanse beleid in prioritaire sectoren. Daarnaast draagt Nederland bij aan programma's van de Duitse ontwikkelingsorganisatie GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) en UNDP om het lokaal bestuur te versterken. GTZ is actief op het gebied van capaciteitsontwikkeling bij de provinciale vertegenwoordigingen van de vakministeries. UNAMA zal met de opening van het kantoor in Tarin Kowt ook bijdragen aan de ondersteuning en advisering van het provinciaal bestuur. Nu verschillende initiatieven op bestuursgebied worden ontplooid, zullen Nederland en UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan) zorg dragen voor een goede onderlinge afstemming opdat duurzame resultaten worden bereikt. Het opbouwen van een professioneel en competent ambtenarenapparaat zal veel tijd kosten. Desalniettemin zijn op dit vlak de eerste stappen gezet en is de capaciteit van de lokale overheid uitgebreid.

De vorderingen die zijn gemaakt dienen gezien te worden tegen de achtergrond van het tribale systeem van Afghanistan. De stammencultuur blijft een belangrijke factor in het maatschappelijk leven. Tribale loyaliteiten zijn veelal belangrijker voor lokale bestuurders of politieagenten dan de formele verantwoordelijkheid die verschuldigd is aan de Afghaanse overheid. Dit werkt corruptie in de hand en ondermijnt de geloofwaardigheid van de overheid bij de lokale bevolking.

Inwoners	28.717.000
Oppervlakte	652.100 km ² (15,7 x Nederland)
Hoofdstad	Kabul
Religie	Islam 99%
Etniciteit	Pathanen 42%
	Tadzjiek 27%
	Hazara 9%
	Oezbeken 9%
	Aimaq 4%
	Turkmenen 3%
	Belutsji's 2%

Geboortecijfer	47 per 1000 inwoners
Sterftecijfer	20 per 1000 inwoners
Zuigelingensterfte	160 per 1000 geboortes
Levensverwachting	47
Analfabetisme	64 % (>15 jaar)
Voedselvoorziening	7.344 kJ per inwoner per dag (2003)
Gezondheidszorg	7.692 inwoners per arts (2002)
Inentingen	54% (2003)
Werk in landbouw	53,0 %
Werk in industrie	20,0 %

Werk in diensten	27,0 %
Koopkracht (BBP)	-
Groei BBP '90-'03	-
Uitvoer	Opium, fruit en noten, tapijten, wol, katoen, huiden, pelzen, edelstenen
Invoer	Kapitaalgoederen, voedsel, textiel, aardolie
CO ₂ uitstoot	-
Energieverbruik	163 kg steenkoolequivalent per inwoner (2002)
Energiebalans	64% tekort (2002)

Hierdoor wordt de slagvaardigheid van de landelijke en de provinciale overheid beperkt, terwijl het overheidshandelen juist de kern zou moeten vormen van een betere toekomst voor Afghanistan. Het vooruitzicht van de verkiezingen in 2009 en 2010 leidt er bovendien toe dat ook hogere autoriteiten en bestuurders hun banden met hun tribale achterban aanhalen, hetgeen het functioneren van de bestuurslijnen van centraal naar lokaal niveau niet bevordert.

Uruzgan was en is nog steeds één van de armste provincies in één van de armste landen ter wereld en de verwachtingen van de te bereiken resultaten mogen derhalve niet te hoog zijn. De Nederlandse inspanningen zullen – als het tempo en absorptie goede tred houden – eind 2010 concrete vooruitgang hebben gebracht in het dagelijks leven van het merendeel van de bevolking van Uruzgan.





Afghanistan

Koen Davidse

Wie?

Koen Davidse is politicoloog en werkt als ambtenaar op het ministerie van Buitenlandse Zaken. Als directeur van de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV) is hij verantwoordelijk voor de hulp aan Afghanistan. Hij werkt in Den Haag.

Wat doet de EFV in Afghanistan en wat is uw functie?

Ik ben sinds het begin van de Nederlandse missie in Uruzgan in 2006, betrokken bij het programma in Afghanistan. Als directeur van de EFV werken mijn team en ik met onze collega's in Kabul en Uruzgan aan de wederopbouw van Afghanistan. Samen met de mensen in het veld dragen we bij aan de ontwikkeling en de armoedebestrijding. Dat betekent onder andere dat we ontwikkelingsorganisaties naar Uruzgan proberen te halen die de Afghaanse overheid kunnen helpen met onderwijs, gezondheidszorg, landbouw of infrastructuur. En samen met de Wereldbank, de VN en de Afghaanse autoriteiten werken we op nationaal niveau aan het versterken van het Afghaanse leiderschap bij de ontwikkeling van het land.

Hoe belangrijk is uw werk in Afghanistan?

Ik denk dat het op nationaal niveau heel belangrijk is dat wij het leiderschap van de Afghaanse overheid benadrukken. Zij zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling van hun land en wij dragen er aan bij. Zonder onze inbreng zou het Afghaanse leiderschap minder gewicht hebben gehad. Verder heeft Nederland in Uruzgan als belangrijkste donor bijgedragen aan een groot aantal ontwikkelingen. De eigen overheid besteedt nu meer aandacht dan ooit aan Uruzgan, er is betere gezondheidszorg en minder kinder- en moedersterfte, er zijn meer scholen en meer kinderen (ook meer meisjes) gaan naar school. Er is meer landbouw, er worden microkredieten verleend en de veiligheid is toegenomen. Wij dragen op alle vlakken bij, maar we hebben nog een hele agenda voor de boeg.

Kunt u een voorbeeld geven van een meer of minder succesvol project?

De ontwikkelingen gaan langzaam vooruit, zeker in Uruzgan. De veiligheid en het zwakke bestuur blijven grote problemen. Er is een groot gebrek aan bestuurlijke capaciteit. Het aantal mensen met een universitaire opleiding is op één hand te tellen. Het is moeilijk om vrouwen te bereiken in Zuid-Afghanistan en iets te betekenen voor hun rechten en ontwikkeling. Maar ook dat proberen we, met gezondheidszorg, onderwijs voor meisjes en kleine veeteelt en microkrediet. Een groot succes is dat nu steeds meer NGO's, VN-organisaties en Afghaanse ministers naar Uruzgan komen. De provincie staat steeds meer op de kaart en er is meer economische activiteit en sociale dienstverlening. Ook landelijk gezien gaan in Afghanistan steeds meer kinderen naar school en verbetert de gezondheidszorg.

Hoe draagt uw werk bij aan het behalen van de millenniumdoelen?

Wij dragen bij aan de millenniumdoelen via een tussenstap. Bij veel landen is er een rechtstreekser verband tussen een millenniumdoel en de hulp, maar bij fragiele staten moet je vaak eerst de veiligheid verbeteren of zorgen dat de capaciteit en de legitimiteit van de overheid verbeteren. Ook moeten we meer economische activiteiten en vredesdividend creëren en dat heeft vaak wel een direct effect op de MDG's. Mensen zien dat hun levensomstandigheden en de dienstverlening door de overheid verbeteren.

De Nederlandse troepen in Uruzgan dragen bijvoorbeeld bij aan de veiligheid en aan de training van Afghaanse veiligheidstroepen, waardoor er meer kinderen naar school kunnen en meer mensen landbouw kunnen bedrijven. Dat heeft een positief effect op de ontwikkeling van het land. Een ander voorbeeld: wij hebben deze winter met de VN extra veel zaden uitgedeeld in Uruzgan, waardoor de voedselproductie toeneemt. Op nationaal niveau heeft de Afghaanse overheid, in overleg met de Wereldbank en donoren als Nederland, haar nationale ontwikkelingsstrategie uitgewerkt, waarin alle MDG's zijn opgenomen. Wij ondersteunen de overheid daarbij vooral in onderwijs, gezondheid en rurale ontwikkeling. Door de verantwoordelijke ministeries te versterken, zorgen wij ervoor dat zij hun programma's kunnen uitvoeren.

Denkt u dat de doelen in Afghanistan gehaald gaan worden?

Het halen van de millenniumdoelen zal zeker niet gemakkelijk zijn. Er zijn grote regionale verschillen en zeker in het zuiden is het nog erg onveilig en is het ontwikkelingsniveau laag. Het zal een hele uitdaging zijn. Afghanistan hoort bij de armste vier landen van de wereld. Dat we vooruitgang zullen boeken is zeker, maar we moeten blijven werken aan veiligheid en beter bestuur en aan vredesdividend.

Wilt u nog iets zeggen?

Ik zou het belang van de millenniumdoelen nog eens willen onderstrepen. Ze zorgen ervoor dat we doelgericht werken en het zijn goede indicatoren of we op de juiste weg zijn. Of we nu werken aan beter bestuur, veiligheid of andere zaken; het is goed om daarbij steeds de millenniumdoelen als richtsnoer te houden.

Tekst: Paulette Mostart
Foto: Henk Wildschut

8.4

Conclusies

In 2007-2008 is veel gedaan en bereikt in de fragiele staten. Nederland heeft een belangrijke rol kunnen spelen, zowel door het opstarten en ondersteunen van verschillende activiteiten, als in de internationale beleidsdialoog en afstemming tussen donoren en nationale overheden. De laatste twee jaar zijn enkele belangrijke lessen geleerd over de aanpak van de fragiele statenproblematiek, die in 2008 hun beslag kregen in de strategie *Veiligheid en Ontwikkeling in Fragiele Staten*. Kern hierbij is dat resultaten alleen kunnen worden behaald door een op de lokale context toegesneden, geïntegreerde mix van instrumenten. De basis hiervoor bestaat uit een gedegen, diepgaand inzicht van de politiek-bestuurlijke, veiligheids- en ontwikkelingsdimensies van een fragiele staat. In de uitvoering van interventies is niet alleen samenwerking tussen de verschillende Nederlandse organisaties van belang, maar dient ook op internationaal niveau overeenstemming te bestaan over het gezamenlijke doel en de taakverdeling.

Voor de fragiele staten zelf is parallelle vooruitgang op de in de strategie genoemde dimensies 'veiligheid', 'legitimiteit en capaciteit van de overheid' en 'zichtbaar vredesdividend' noodzakelijk om niet terug te vallen in gewapend conflict. Al met al een ingewikkelde agenda met veel spelers en evenzoveel belangen. Op basis van de hier omschreven resultaten is de indruk dat Nederland goede vorderingen maakt en ook internationaal tot een kleine groep landen behoort die voorop lopen in het vormgeven van fragiele staten beleid.

Toch is ook enige bescheidenheid op zijn plaats. Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten gaat met vallen en opstaan en de inzet van de internationale gemeenschap is bepaald geen garantie voor succes. De laatste twee jaar is een voorzichtige vooruitgang zichtbaar geweest in Guatemala en Colombia. Ook Kosovo lijkt enigszins gestabiliseerd, hoewel er veel onderhuidse spanningen aanwezig blijven. De dreiging van terugkerend conflict in Soedan en de DRC, de gewelddadigheden in Afghanistan en de Palestijnse gebieden en de achterblijvende ontwikkeling in Burundi en Pakistan blijft echter zorgelijk. De komende jaren is dan ook nog veel werk te verrichten door de overheden en maatschappijen van de verschillende fragiele staten. Nederland is voornemens hier een ondersteunende rol in te blijven spelen.