

Vergaderjaar 2013–2014

31 787

Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2013

Hierbij bied ik u de reactie van het kabinet aan op de evaluatie «Investeren in stabiliteit: het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgelicht» van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)¹. Het onderzoek richt zich op de Nederlandse inzet in fragiele staten en op de geïntegreerde benadering van veiligheid, stabiliteit en duurzame ontwikkeling in de periode 2005–2011 en bevat onder meer casestudies die het Nederlandse beleid in een zestal fragiele staten doorlichten.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Beleidsreactie IOB Evaluatie (nr. 379) «Investeren in Stabiliteit: Het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgelicht»

Inleiding

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in april 2013 een onderzoek afgerond naar de Nederlandse inzet in fragiele staten en naar de geïntegreerde benadering gericht op veiligheid, stabiliteit en duurzame ontwikkeling. Met deze brief sturen wij u het rapport van IOB «Investeren in stabiliteit: Het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgelicht» en geven wij een beleidsreactie op de bevindingen.

IOB heeft onderzoek gedaan naar de beleidsontwikkeling en uitvoering in de periode 2005–2011 en richt zich in het bijzonder op Afghanistan, Burundi, de Democratische Republiek Congo, Somalië, Tsjad en Zuid-Sudan. In 2005 heeft de regering de notitie Wederopbouw na gewapend conflict opgesteld, waarin een basis werd gelegd voor de geïntegreerde aanpak van deze problematiek. In 2008 volgde de strategie Veiligheid en Ontwikkeling in Fragiele Staten, waarin het beleid voor de Nederlandse inzet in conflictgebieden en fragiele staten werd uiteengezet. Het onderzoek beoogt inzicht te bieden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Nederlandse beleid ter bevordering van conflictvermindering en vredesopbouw in verschillende delen van de wereld waar fragiliteit van staten en regio's problemen oplevert. Eén van de oogmerken van dit beleid is dat hiermee niet alleen de sociaaleconomische ontwikkeling en stabiliteit ter plekke wordt verstevigd, maar ook de regionale en internationale stabiliteit en veiligheid. In 2012 volgde de Kamerbrief Veiligheid en Rechtsorde (Kamerstuk 32 605, nr. 94) waarin, op basis van lessen uit het verleden, het Nederlandse beleid ten aanzien van veiligheid en rechtsorde in fragiele staten werd geactualiseerd. Nederland richt zich daarbij op vijf thema's:

1. veiligheid voor mensen
2. een functionerende rechtsorde
3. inclusieve politieke processen
4. een legitieme en capabele overheid
5. vredesdividend: werkgelegenheid en basisvoorzieningen

Door middel van contextspecifieke, conflictsensitieve analyses en in overleg met partners in de internationale gemeenschap is per land de prioriteitsstelling en juiste mix van bovenstaande thema's geïdentificeerd. De inzet is hierbij gericht op de onderliggende oorzaken van conflicten, waarbij het aanpakken van instabiliteit en uitsluiting en ondersteuning van positieve krachten in de samenleving veel aandacht krijgt. Daarnaast is er gerichte aandacht voor de politieke en economische rol van vrouwen, aansluitend op de Nederlandse inzet op VN Veiligheidsraad-resolutie 1325. In multilateraal verband heeft Nederland een vooraanstaande rol gespeeld bij beleidsformulering inzake crisisrespons.

De aandacht voor de thema's veiligheid en rechtsorde is op mondiaal niveau gegroeid in de afgelopen jaren. Fragiele staten hebben de zwakste resultaten geboekt op de Millenniumdoelen en riskeren op politiek, sociaal en economisch niveau verder achterop te raken. Zonder vrede, veiligheid en een functionerende overheid gebaseerd op rechtsorde zal vooruitgang in deze staten uitblijven. Nederland is daarom een groot voorstander van opname van veiligheid en rechtsorde in de post-2015 ontwikkelingsagenda en zet zich daar bilateraal en multilateraal voor in. Daarnaast wordt door de regering via het Kennisplatform Veiligheid en Rechtsorde met partners uit het maatschappelijk middenveld en kennisinstellingen verder gewerkt aan het verstevigen van de aan beleid ten grondslag liggende

theories of change. Hiermee wordt de Nederlandse inzet in fragiele staten verder versterkt.

In lijn hiermee concludeert het IOB-rapport dat Nederland, als relatief kleine speler op het wereldtoneel, steeds selectief en op basis van eigen beleidsprioriteiten heeft geopereerd, maar dat de inzet altijd internationaal is afgestemd. Binnen die prioriteiten werd flexibel en soms experimenteel gewerkt, rekening houdend met de context in land en/of regio. De uitvoering getuigde van nuchterheid en pragmatisme en bouwde voort op geslaagde praktijkvoorbeelden. IOB concludeert dat Nederland wisselende resultaten heeft geboekt, maar gemiddeld positief scoort en een actieve en zichtbare speler was. In het navolgende gaat de regering in op de belangrijkste bevindingen en aandachtspunten.

Bevindingen

1. Grote mate van inhoudelijke continuïteit in het beleid.
IOB constateert dat er sprake is van inhoudelijke continuïteit in de beleidsprioriteiten op het gebied van vrede en veiligheid in de periode 2005–2011. Centraal stonden de steun voor vrede, veiligheid van de bevolking, bevordering van de rechtsorde, opbouw van legitieme overheden en steun aan sociaaleconomische voorzieningen, waaronder werkgelegenheid. De regering deelt deze constatering en benadrukt dat deze doelen ook internationaal steeds breder ondersteund worden. Nederland heeft daar actief aan bijgedragen door in internationale organisaties als de VN, EU en NAVO voor een brede en geïntegreerde inzet op veiligheid en rechtsorde te pleiten. Een goed voorbeeld daarvan is de rol van Nederland als co-voorzitter van de groep landen die in 2011 in Busan de New Deal for Engagement in Fragile States overeenkwamen.
2. Uitvoering beleid werd steeds geïntegreerder, samenwerking tussen ministeries intensiverde.
De uitvoering van het beleid kreeg steeds meer de vorm van een geïntegreerde benadering, waarbij de samenwerking tussen ministeries verbeterde. De nadruk ligt daarbij op het samenspel van politieke, bestuurlijke, sociaaleconomische, militaire en regionale aspecten. Terecht merkt IOB op dat Nederland het voordeel heeft dat in ons land ontwikkelings samenwerking weliswaar een eigenstandig beleidsterrein is, maar dat het tegelijkertijd een integraal onderdeel van het buitenlandse beleid is. Volgens IOB speelde de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV) een sleutelrol bij kennisontwikkeling op het ministerie, ambassades en bij internationale beleidsontwikkeling. De regering verwelkomt deze bevinding en ziet voor de Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH) in combinatie met het Kennisplatform Veiligheid en Rechtsorde een vergelijkbare rol weggelegd. Voorts deelt de regering de visie van IOB dat de interdepartementale coordinatie van de Nederlandse inzet in fragiele staten gaandeweg verbeterd is. Deze tendens zet zich voort, waarbij de spil wordt gevormd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Veiligheid en Justitie.
3. Beleid leunt niet op een expliciete veranderingstheorie.
Volgens IOB baseert het Nederlandse fragiele statenbeleid zich impliciet op een door veel donorlanden aangehangen paradigma van (neo)liberale eigenschappen (democratisering, goed bestuur en economische ontwikkeling via marktwerking). Volgens dit paradigma zou de ontwikkeling van fragiele landen grotendeels analoog kunnen zijn aan het door Westerse staten doorlopen traject. De regering is het gedeeltelijk met deze bevinding van IOB eens. De praktijk is dat de

internationale inzet in landen als Afghanistan inderdaad deels impliciet op dat soort aannames is gebaseerd. Eenzijdig Nederlands optreden zou daar weinig zin hebben. Daar staat tegenover dat het Nederlandse fragiele staten beleid en het veiligheid en rechtsorde beleid veel waarde hecht aan contextspecificiteit, lokale traditie en flexibiliteit, zonder op voorhand een recept voor te schrijven. Daarbij geldt dat een geaccepteerde, eenduidige *theory of change* voor inzet in fragiele staten ontbreekt en dat aannames over wat tot stabilisering leidt continu aan onderzoek onderhevig zijn. Het is daarbij de vraag of het mogelijk is om een eenduidige, praktische *theory of change* te ontwikkelen voor een effectieve inzet in meerdere, zeer uiteenlopende conflictsituaties en fragiele landen. Het Nederlandse beleid gaat uit van een landenspecifieke aanpak, welke ook terugkomt in de meerjarige strategische plannen van de posten, die gebaseerd zijn op een grondige analyse van de lokale situatie. In samenspraak met posten, partners en het Kennisplatform Veiligheid en Rechtsorde wordt verder gezocht naar *evidence-based* oplossingen.

4. Flexibel en experimentele aanpak, mits sprake van voldoende politieke steun

IOB stelt dat de beleidsuitvoering over het algemeen de in het beleid gestelde doelen reflecteert. De sectorale verdeling van middelen is conform de gestelde doelen. De invulling op landenniveau wordt bepaald door de landencontext en de mogelijkheden die Nederland ziet binnen bepaalde thema's en sectoren. De regering deelt deze bevinding. Het belang van flexibiliteit staat steeds voorop, waarbij het feit dat Nederland een groot deel van de middelen delegeert naar posten een belangrijk voordeel biedt om snel op wisselende omstandigheden te kunnen inspelen.

5. Selectieve inzet op verschillende onderdelen van de geïntegreerde benadering

Nederland zette niet altijd in op alle elementen van de geïntegreerde aanpak voor vrede en veiligheid. Volgens IOB kwam dit door de complexiteit van de problematiek, de begrensde middelen en de belangen en toegevoegde waarde van Nederland die per situatie sterk varieerden. Wel was de Nederlandse inzet altijd internationaal afgestemd. Het concept van 3D werd meer gehanteerd als een holistisch raamwerk dan als een blauwdruk. De regering verwelkomt deze bevinding. Niet in alle situaties hoeft Nederland op alle onderdelen van de geïntegreerde benadering tegelijkertijd actief te zijn. Dit kan ook in internationaal verband met andere landen en organisaties worden afgestemd, ook in het geval van Nederland, een relatief kleine speler op het wereldtoneel. Nederland kan echter wel verschil maken door middelen, expertise en netwerken slim in te zetten op terreinen waar het een meerwaarde heeft. IOB constateert daarbij dat de defensiepijler, wanneer sprake is van substantiële inzet van militaire mensen en middelen, vaak een eigenstandige dynamiek creëert die sterk beïnvloed wordt door de nationaal-politieke context. De regering deelt deze constatering van IOB en benadrukt het belang van langdurige, gebalanceerde betrokkenheid bij fragiele situaties. IOB benoemt dat de diplomatiepijler het minst zichtbaar was, terwijl deze achter de schermen een belangrijke bijdrage kan leveren. Ook geeft IOB aan dat de ontwikkelingspijler in veel gevallen prominent aanwezig was, maar vooral gericht op basisvoorzieningen en capaciteitsopbouw en minder op private sector ontwikkeling. De regering neemt de conclusie over dat de diplomatieke inzet soms minder expliciet zichtbaar was. IOB constateert terecht dat deze inzet desalniettemin erg belangrijk is geweest, zoals bijvoorbeeld de inzet rond de Comprehensive Peace Agreement in Sudan, het vredesoverleg in Burundi, en de politieke

initiatieven in Uruzgan. Veel van de diplomatieke inzet wordt overigens gegeneerd in het kader van het speerpunt Veiligheid en Rechtsorde. Hierbij moet naast directe Nederlandse inzet ook gedacht worden aan samenwerking en afstemming met de VN, regionale actoren en andere betrokken donorlanden.

6. Overtuiging dat lokale context van belang is nam toe, met wisselende diepgang
IOB constateert dat een gedegen inzicht in de lokale, nationale en regionale context verankerd raakte in het beleid, maar dat de diepgang en de toepassing van resultaten in het beleid varieerde. In Somalië en Tsjaad is dit bijvoorbeeld te vluchtig toegepast. Een pragmatische werkwijze, met conflictanalyses als vertrekpunt overheerste, waarbij ook naar de regionale dimensie werd gekeken. De regering bevestigt dat de Nederlandse geïntegreerde aanpak uitgaat van een landenspecifieke aanpak, maar dat regionale context en dynamiek cruciaal zijn voor zowel de analyse als de oplossingsrichting. Contextanalyses zijn een vast onderdeel van de meerjarige strategische plannen die in 2011 zijn opgesteld door de ambassades in prioritaire regio's en landen. In deze analyses wordt niet alleen de dynamiek in kaart gebracht, maar wordt ook aandacht besteed aan de beschikbare middelen en instrumenten. De MJSP's worden in 2013 vernieuwd om hechtere aansluiting met het huidige regeringsbeleid tot stand te brengen. De inzet van het nieuwe Budget voor Internationale Veiligheid biedt daarbij een nieuwe dimensie, waarbij context- en conflictanalyses onverminderd een uitgangspunt zullen zijn. De regering merkt voorts op dat Tsjaad, gezien de beperkte Nederlandse inzet, niet als een maatstaf zou moeten gelden voor Nederlandse inzet in fragiele staten.
7. Niet altijd werd langdurige steun verleend, hoewel dit wel een beleidsadagium was
IOB constateert dat een groot aantal partnerlanden langdurig werd gesteund (Afghanistan, Burundi, Zuid-Sudan). Uit Uruzgan is Nederland echter vroegtijdig vertrokken en de DRC is sinds 2012 geen partnerland meer. De afslanking van de presentie in Khartoum kan er toe leiden dat Nederland niet meer wordt gezien als een geloofwaardig bemiddelaar in het conflict met Zuid-Sudan. In Tsjaad was er sprake van een eenmalige inzet.

De regering deelt het belang van langdurige betrokkenheid en koersvastheid bij fragiele situaties. Dit is ook een van de conclusies van het World Development Report 2011 «Conflict, security and development» van de Wereldbank, waarin staat dat het bereiken van duurzame stabiliteit vaak 20–30 jaar kost. Ook de Internationale Veiligheidsstrategie verwijst naar de noodzaak voor een lange adem bij crisisbeheersing en duurzame rechtsstaatopbouw. Daarbij moet bij Uruzgan opgemerkt worden dat Nederland haar steun op het gebied van OS langer heeft door laten lopen dan haar troepeninzet en dat er gewerkt is aan overdracht en voortgezette inzet via OS-partners. In het geval van de DRC wordt opgemerkt dat een groot deel van de programma's is gecontinueerd in het kader van het regionale programma voor de Grote Meren en via het multilaterale en civielatere kanaal. In het geval van Sudan is de focus verschoven naar Zuid-Sudan, van waaruit Nederland zich nog steeds op verschillende manieren inspant om duurzame vrede te realiseren.

8. De internationale gemeenschap, waaronder Nederland boekte positieve resultaten
Ondanks de voortdurende instabiliteit in verschillende regio's, zijn er volgens IOB belangrijke positieve resultaten geboekt, onder meer de

vreedzame totstandkoming van de onafhankelijke staat Zuid-Sudan; het uitblijven van nieuw grootschalig geweld in de DRC; een daling van het aantal aanvallen en kapingen door Somalische piraten; de vorderingen bij de hervorming van de veiligheidssector, verbetering van de mensenrechten en het openbaar bestuur in Burundi, alsmede de toegang tot land en microkredieten en grensoverschrijdende projecten op gebied van energie en grondstoffen. Ook in Afghanistan is tastbare vooruitgang geboekt op het gebied van dienstverlening en livelihoods. Het resultaat van de activiteiten in Uruzgan was gemengd: de inktvlekstrategie was betrekkelijk succesvol in specifieke zones (urbane gebieden), maar daar buiten niet. Afghaanse partners hadden ernstige capaciteitsproblemen, wederopbouwprojecten hadden een beperkte impact en de demobilisatie en re-integratie liepen deels vast. De regering deelt deze visie op de behaalde resultaten, die ook bevestigd worden door de eigen evaluatie van de Uruzgan-missie. Duidelijk is dat in Uruzgan op het gebied van infrastructuur, gezondheidszorg, landbouw en (meisjes)onderwijs voortgang is geboekt.

9. De internationale gemeenschap stuitte op grenzen van maakbaarheid en duurzaamheid
IOB concludeert dat de internationale gemeenschap relatief machteloos staat als lokale machthebbers en gemeenschappen niet kunnen of willen bijdragen aan de veiligheid, stabiliteit en wederopbouw in hun land. Successen kunnen worden behaald als er breed gedragen instemming is met het pad dat de nationale overheid met internationale partners overeenkomt. Conclusie van IOB is onder meer dat steun aan fragiele staten voor een belangrijk deel afhangt van lokale politieke, sociale en bestuurlijke processen. De regering acht dit een belangrijke conclusie van IOB en bevestigt dat dit reeds een pijler is van het beleid op het gebied van Veiligheid en Rechtsorde. Hulp van buitenaf kan nationale processen slechts bevorderen, niet bepalen. Lokaal eigenaarschap en inspanning van lokale en nationale autoriteiten zijn daarbij cruciaal. Dit sluit aan bij de ontwikkeling van het beleid in de afgelopen tien jaar, het World Development Report 2011 van de Wereldbank, alsmede de Internationale Veiligheidsstrategie. Er is meer nadruk op legitimiteit, op *countervailing powers*, op de (politieke) rol van maatschappelijke organisaties, naast de «traditionele» capaciteitsopbouw van instituties die in fragiele staten onverminderd nodig blijft. Daarnaast is meer realisme vereist bij het stellen van de beleidsdoelen en is langdurige binnenlandse politieke betrokkenheid een vereiste voor het behalen van resultaten op de lange termijn.

Aandachtspunten

1. Theoretische grondslagen van het fragiele statenbeleid
IOB constateert dat meer expliciet aandacht besteed zou kunnen worden aan wetenschappelijke inzichten op het gebied van staatsopbouw, fragiele statenbeleid en conflictsensitiviteit. Dit zou kunnen leiden tot een sterker accent op ondersteuning van en voortbouwen op lokale structuren en verhoudingen. Mogelijk leidt het ook tot alternatieve vormen van conflictvermindering, vredesopbouw en staatsopbouw. De regering onderschrijft deze visie, maar is van mening dat lokale actoren en lokale oplossingen al in belangrijke mate een uitgangspunt zijn van het huidige beleid. De opzet en invulling van het rechtsstaatontwikkelingsprogramma in Kunduz is hier een voorbeeld van. In het beleid is ook ruimte voor flexibiliteit om pragmatisch en op basis van de specifieke context in een land met oplossingen te komen. Het zou interessant zijn om in overleg met partners, bijvoorbeeld via het Kennisplatform Veiligheid en Rechtsorde, de mogelijkheden voor alternatieve vormen van conflictvermindering, vredesopbouw en

staatsopbouw te onderzoeken en concrete beleidsopties uit te werken. Onderzoeksvoorstellen op dit punt zijn in voorbereiding. IOB concludeert ook dat de effecten van vredesdividend soms te positief worden ingeschat voor wat betreft het effect op stabiliteit. IOB noemt Zuid-Sudan als voorbeeld. Het Kennisplatform Veiligheid en Rechtsorde is van plan een onderzoek te initiëren naar de correlatie tussen werkgelegenheidsbevordering en stabiliteit, en vice versa.

2. Contextanalyse

IOB beveelt aan dat de betrokken ministeries de benodigde stappen voor analyses en analysecapaciteit voortzetten en verdiepen, en daar verschillende externe partners bij betrekken. De regering neemt deze aanbeveling graag over. In de brief over het Budget Internationale Veiligheid is aan de Kamer gemeld dat contextanalyses, daar waar mogelijk, onderdeel zullen worden van de voorbereiding van en de besluitvorming over aanwending van het BIV (Kamerstuk 33 400, nr. 149). Contextanalyses beschouwen politieke, economische, sociale en veiligheidsontwikkelingen en brengen de oorzaken van conflicten, knelpunten voor ontwikkeling, het speelveld van actoren en de toegevoegde waarde van Nederland. Er zal gebruik worden gemaakt van de kennis en deskundigheid die aanwezig is, ook buiten de rijksoverheid. Dit creëert ook weer nieuwe mogelijkheden voor *early warning* en preventieve activiteiten in landen waar conflicten sluimeren. Op grond van dergelijke contextanalyses wordt vervolgens een strategie geformuleerd, waarin duidelijke (eind)doelen worden opgenomen en de daarbij behorende instrumenten in kaart worden gebracht.

3. Geïntegreerde aanpak

IOB beveelt aan dat een meer eenduidige, theoretische onderbouwde definitie wordt ontwikkeld voor «geïntegreerde aanpak». Omdat het niet alleen gaat om defensie, diplomatie en ontwikkelingssamenwerking, maar ook om justitie, politie en economische samenwerking, acht IOB de term 3D achterhaald. Beter is het om te spreken van een geïntegreerde of samenhangende benadering. Ook is het goed te erkennen dat het geïntegreerde beleid sterk afhankelijk is van vaak dwingende en soms acute nationale en internationale politieke ontwikkelingen.

Sinds de «Dutch approach» in Uruzgan heeft de Nederlandse geïntegreerde aanpak een grote ontwikkeling doorgemaakt. Zoals verwoord in de recent verschenen Internationale Veiligheidsstrategie (IVS, Kamerstuk 33 694, nr. 1) vergt een effectieve aanpak van fragiliteit en crisis gelijktijdige en gecoördineerde inzet van instrumenten op het gebied van defensie, diplomatie, ontwikkelingssamenwerking, politie, justitie en handel. Effectieve inzet in fragiele staten is een kwestie van een lange adem, waarbij naast crisisbeheersing juist ook aandacht wordt besteed aan preventie, wederopbouw en lange termijn stabilisatie. De regering streeft daarbij naar een optimale mix van deze verschillende instrumenten. Hierbij is het van belang om niet alleen de inzet Nederland goed af te stemmen, maar ook de samenwerking en afstemming met internationale en lokale partners. Daarbij geldt dat binnen het speerpunt Veiligheid en Rechtsorde, naast instrumenten en partnerkeuze, ook aandacht voor een zorgvuldig proces van belang is, waarbij inclusiviteit en het vermijden van terugval in conflict voorop staan. Nederland zoekt daarbij naar meerwaarde en complementariteit. Een geïntegreerde benadering omvat niet alleen een mix van instrumenten en samenwerkende partners. Zo ligt de basis voor inzet

in fragiele staten in een gezamenlijke en grondige analyse van de situatie en omgeving.

4. Realisme en risicomanagement

IOB waarschuwt voor een te grote afstand tussen de overwegend optimistisch-ambitieuze getoonzette beleidsvorming en de complexiteit, taaiheid en risico's van het opereren in de realiteit van fragiele staten. De regering neemt dit ter harte. Doelstellingen zullen getoetst worden op realisme en haalbare resultaten. Daarbij geldt, dat het opereren in fragiele staten inherent risico's met zich meebrengt. Situaties kunnen vaak snel veranderen en gestelde doelen kunnen op een zeker moment achterhaald blijken. Regering en parlement zullen moeten accepteren dat werken in instabiele omgevingen verhoogde risico's met zich meebrengt. Van belang is dat deze risico's deskundig in kaart gebracht en weloverwogen genomen worden. Niet dat ze vermeden worden. De nieuwe meerjarige strategische plannen van de ambassades zullen hier tevens rekening mee houden.

Landen en regio's

1. Afghanistan:

IOB baseert zich bij de beleidsdoorlichting grotendeels op de Nederlandse missie in Uruzgan en de eindevaluatie die na afloop is geschreven. Enkele constatering en conclusies zijn daarom ook reeds verwoord in de brief aan het parlement van 28 september 2011 (Kamerstuk 27 925, nr. 436).

In aansluiting op de analyses die IOB aandraagt om haar argumentatie te ondersteunen, verwijst de regering graag naar de lessen die in Uruzgan zijn geleerd en waarop in Kunduz is voortgebouwd. Zo zijn ervaringen uit Uruzgan van grote invloed geweest op de ver doorgevoerde geïntegreerde opzet en aanpak van de politietrainingsmissie in Kunduz. Daarnaast is bij deze missie ook meer aandacht besteed aan de formulering van specifieke resultaatindicatoren met het oog op de integrale aansturing, de monitoring en de evaluatie van de resultaten van de politietrainingsmissie.

IOB is positief over de coherentie van het beleid, maar stelt dat de Nederlandse inzet in Uruzgan zich betrekkelijk geïsoleerd voltrok van de rest van de ISAF-partners in Afghanistan. De regering deelt deze constatering maar ten dele. Er was in Afghanistan sprake van een regionale arbeidsverdeling binnen de internationale gemeenschap. Nederland heeft veel overleg gevoerd met coalitiepartners over de benadering, in het kader van Regional Command South en in donorverband. Daarbij heeft Nederland steeds aangedrongen op de leidende rol van de Afghaanse overheid en de coördinerende rol van de VN op civiel gebied in Uruzgan, maar deze kwam in de praktijk onvoldoende uit de verf.

Tegelijkertijd heeft er een evolutie plaatsgevonden, waarbij steeds meer aandacht kwam voor de lange termijn gevolgen van de Nederlandse aanwezigheid. Voorbeelden hiervan zijn het naar Uruzgan halen van Afghaanse nationale programma's, civiele partners en de VN. De meeste van deze civiele partners zijn nog steeds actief in Uruzgan. Nederlandse financiering aan de ontwikkelingskant wordt in 2013 afgebouwd.

IOB besteedt terecht veel aandacht aan de omgevingsfactoren: de mate van (on)veiligheid, de gebrekkige capaciteiten van de Afghaanse overheid, de soms onvoldoende samenwerking tussen donoren en het

gebrek aan absorptiecapaciteit aan Afgaanse zijde. Dit is een blijvend aandachtspunt in fragiele staten en in Afghanistan in het bijzonder en benadrukt wederom het belang van lokale context en van de lange termijn bij werkzaamheden in fragiele staten.

IOB is relatief somber over de toekomst van Afghanistan en plaatst vraagtekens bij de duurzaamheid van de inspanningen. De regering heeft altijd benadrukt dat resultaten niet onomkeerbaar zijn, maar is van mening dat er wel degelijk effecten bereikt zijn die langdurig zijn. Nationaal is sprake van toegenomen ontwikkeling en toegang tot onderwijs en gezondheidszorg. In Uruzgan is de verwachting dat de inzet op onderwijs, gezondheidszorg en landbouw en infrastructuur langdurige effecten zal hebben.

2. Grote Meren

IOB oordeelt positief over de resultaten van het Regionaal Programma. Dit is te danken aan de goede samenwerking tussen de posten en het departement in Den Haag, voldoende analytische en beheerscapaciteit, de wil om met andere actoren samen te werken en waar nodig stevig in te zetten op diplomatieke en politieke actie. Voorts was van belang dat de regionale aspecten van de problematiek in elk individueel land werden betrokken bij het ontwerpen van nationale programma's. De activiteiten in deze programma's hoeven daarmee overigens niet regionaal van aard te zijn. IOB constateert dat bepaalde interventies, waaronder steun op het gebied van nationale veiligheid en rechtsorde, zich beter lenen voor uitvoering op nationaal niveau. De regering beaamt deze constatering. Minder controversiële en politiek sensitieve grensoverschrijdende activiteiten op het vlak van economische ontwikkeling, milieu, biodiversiteit en voedselzekerheid lenen zich beter voor een regionale aanpak. Inbedding daarvan in het Regionaal Programma was een goede keuze en heeft geholpen om de samenwerking tussen de landen in de regio te bevorderen. Regionaal geëntaamde activiteiten waren daarmee een aanvulling op de programma's die nationaal werden ondersteund en die zich vaker direct op veiligheid en rechtsorde richtten. IOB oordeelt dat voor beide sprake dient te zijn van langdurige inzet, gezien de aard van de onderliggende problematiek.

De regering voelt zich door IOB gesterkt in de door haar gekozen aanpak voor deze regio. Zij neemt bij de verdere ontwikkeling van deze regionale aanpak de constatering ter harte dat controversiële en politiek sensitieve activiteiten op het gebied van bijvoorbeeld nationale veiligheid en rechtsorde zich slecht lenen voor een regionale aanpak. Dat laat onverlet dat ook in nationale programma's op die terreinen het regionale perspectief zal worden meegewogen.

3. DRC

Het Nederlandse beleid voor de DRC ontwikkelde zich in lijn met de algemene kaders van het fragiele statenbeleid. IOB constateert dat de brede aanpak van fragiliteit en vredesopbouw werd bevorderd doordat de DRC in 2007 OS-partnerland werd. Daardoor kon Nederland in zekere mate zinvol bijdragen aan de stabilisering van de DRC. Dit gold de inzet bij de ontwikkeling van internationale strategieën en operationele raamwerken, en de steun op specifieke terreinen als ontwapening, demobilisering en herintegratie van voormalig strijders, opbouw van de veiligheidssector, stabilisatie in het Oosten en de bestrijding van seksueel geweld. Nederland maakte zich met enig succes hard voor donorcoördinatie en zette zich diplomatiek, politiek en met financiële steun in voor de versterking van de rechtsstaat en goed bestuur.

Echter, IOB constateert ook dat de context van het land zo weerbarstig bleek en de risico's dusdanig groot dat de beleidsambities gaandeweg moesten worden bijgesteld. De mogelijkheden tot constructieve samenwerking met de regering en effectieve donorcoördinatie bleken in de praktijk beperkt. Nederland blijft zich desalniettemin inzetten voor een grotere stabiliteit in het oosten van de DRC, dat de oorsprong blijft van een groot deel van de instabiliteit in de regio. Financiering uit centrale budgetten en via het multilaterale en civilaterale kanaal wordt gecontinueerd. Ook duurt de steun via het meerjaren strategisch plan voort. De interactie van ZMA Kinshasa met de overige donoren en de nationale overheid gaat voort, zij het met een andere intensiteit dan in de periode 2007–2011. IOB concludeert dat de internationale steun inclusief die van Nederland geresulteerd heeft in vermindering van de destabiliserende invloed van DRC's buurlanden en vrede heeft bevorderd. Ook een recent onderzoek van de RAND National Security Research Division toont aan dat internationale steun waaronder die van Nederland het land en de bevolking heeft behoed voor verder afglijden.

IOB stelt verder dat werken in de DRC een zaak is van lange adem en noopt tot flexibel inspelen op de situatie. Vooral dat laatste heeft Nederland in vergelijking met andere donoren goed gedaan. Een voorbeeld is de inzet van het Stabiliteitsfonds, bijvoorbeeld voor een tin-certificeringsproject dat één van de oorzaken van conflict moet verminderen. Op beleidsniveau heeft Nederland, dat door de partijen gezien wordt als onbevooroordeelde en betrouwbare partner in de regio, een substantiële rol gespeeld, aldus IOB. De regering ziet deze bevindingen als ondersteuning van het beleid.

4. Burundi

IOB constateert dat Nederland, mede door het geringe aantal donoren en een «neutrale positie», aanzienlijke meerwaarde heeft kunnen leveren in Burundi; zowel in het bilaterale programma als via steunverlening aan Multi-donor initiatieven als het Multi-country Demobilization and Reintegration Programme (MDRP). IOB oordeelt dat het Security Sector Development programma goede resultaten heeft geboekt, waarbij in enkele jaren een vertrouwensband is opgebouwd die Nederland in staat stelt ook onderwerpen zoals mensenrechtenschendingen en ethiek aan de orde te stellen. De algemene begrotingssteun bleek instrumenteel bij het stabiliseren van het land en diende als hefboom om de overheid te houden aan zijn hervormingsbeloften.

Een belangrijke les is de noodzaak tot het verdiepen van de dialoog en het partnerschap met de verschillende bestuurlijke en maatschappelijke niveaus in Burundi. Dit blijft de komende jaren ook prioriteit. De geïntegreerde benadering kreeg gaandeweg meer gestalte en Nederland is in toenemende mate programmatisch te werk gegaan. Deze werkwijze wordt gekenmerkt door samenhang tussen diplomatieke actie en de inzet van economische, financiële, humanitaire en militair-bestuurlijke instrumenten. De inzet sloot aan bij de nationale prioriteiten en bij de beperkingen voortvloeiend uit de context van het land. De ervaringen opgedaan met het programma in Burundi bevestigen het belang en de noodzaak van langdurige steunverlening aan politieke, bestuurlijke en maatschappelijke transformatie in fragiele contexten.

5. Somalië

IOB constateert dat Somalië in de onderzochte periode de status van partnerland, profielland of aandachtsland voor het bedrijfsleven ontbeerde. Bij de Nederlandse inzet lag de nadruk op de multilaterale

aanpak vanuit regionaal perspectief. Voorts geeft IOB aan dat het Nederlandse beleid de noodzaak van een geïntegreerde aanpak onderstreepte, inclusief aanpak van *root causes*. Belangrijkste bouwstenen van het Nederlandse beleid waren het verzachten van humanitaire nood, bestrijding piraterij, asielproblematiek en veiligheid/terrorismedreiging. Tussen deze elementen werden weliswaar causale verbanden gelegd, maar IOB constateert desondanks dat beleidsontwikkeling en -uitvoering gescheiden bleef.

De regering vindt de constatering van IOB deels terecht, maar benoemt dat er gaandeweg meer integratie van beleid en uitvoering heeft plaatsgevonden. Tevens biedt de nieuwe, sterkere focus van de internationale gemeenschap op Somalië in combinatie met de komst van het BIV mogelijkheden in de toekomst. De regering deelt voorts de constatering dat de Nederlandse inzet in Somalië grote nadruk legde op de multilaterale aanpak, mede vanuit het oogpunt van donorcoördinatie en de Parijs-agenda. Deze keuze was, zoals IOB ook stelt, mede gebaseerd op de lokale omstandigheden, waaronder (tot voor kort) het ontbreken van een legitieme, centrale regering. De grote mate van onveiligheid die daarmee gepaard ging leidde tot een beperkte Nederlandse inzet: humanitaire hulp, anti-piraterij en training van troepen voor AMISOM. Het nieuwe centrale gezag dat onlangs is aangetreden, biedt kansen om de inzet op het gebied van piraterijbestrijding steeds meer te verschuiven van symptoombestrijding op zee, naar capaciteitsopbouw op land. Hiermee kunnen grondoorzaken van piraterij en terrorisme duurzaam worden aangepakt. Sinds het aantreden van de Somalische regering investeert Nederland in capaciteitsopbouw van de Somalische veiligheidstroepen, het justitiële systeem en de migratiediensten met het oog op bevorderen van terugkeer. Ondersteuning door de internationale gemeenschap bij de opbouw van het veiligheidsapparaat en van een rechtsstaat waarbinnen een levensvatbare economie kan wortelen is nu relatief kansrijk.

6. Zuid-Sudan

IOB concludeert dat Nederland in eerste instantie met beperkt resultaat heeft kunnen bijdragen aan vredesopbouw en ontwikkeling in Zuid-Soedan. Door de focus op eenheid naar aanleiding van de CPA en de nadruk op het creëren van een vredesdividend zou de bevordering van de interne veiligheid (o.a. opbouw van het politieapparaat, de rechtsstaat en goed bestuur) te weinig belicht zijn. Wel spreekt IOB van een toenemend geïntegreerd perspectief, waarvan zij het belang benadrukt. Uitdagingen die worden geschetst zijn stabiliteit en veiligheid, etnisch geweld, afhankelijkheid van olie, voedselzekerheid, opbouwen van een democratisch en inclusief bestuur en het terugdringen van corruptie. De regering herkent dit beeld, en is zich bewust van het belang van een holistische aanpak. Wel geeft zij aan dat de realiteit op de grond in Zuid-Soedan nog erg weerbarstig is. De uitdagingen blijven groot, maar via het Nederlandse beleid wordt een serieuze poging gedaan om geïntegreerd te werk te gaan in Zuid-Soedan. Dit gebeurt o.a. door de speerpunten veiligheid en rechtsorde, voedselzekerheid en private sectorontwikkeling, en water, maar ook door de Nederlandse bijdrage aan UNMISS en de financiering van in Zuid-Soedan actieve maatschappelijke organisaties via de Wederopbouw-tender. Zogenaemde «Pooled funds» zullen in de toekomst ook nog worden gebruikt, maar de selectie ervan zal meer worden bepaald door effectiviteit en *efficiency*.

Een geïntegreerde aanpak wordt ondersteund door de inzet van diplomatie (ambassade ter plaatse en ook activiteiten van de Permanente Vertegenwoordiging in New York), defensie (bijdrage UNMISS)

en ontwikkeling (OS-programma). Op deze manier wordt van meerdere kanten gewerkt aan de benodigde veiligheid en stabiliteit. De ondersteuning bij de opbouw van de Zuid-Sudanese politie, zowel via bijdrage aan UNMISS/UNPOL als via bilaterale OS-programma staat hierbij voorop. Ook wordt er nu gewerkt aan een programma dat de hele justietakketen ondersteunt, tot en met het gevangeniswezen.

7. Tsjaad

IOB concludeert dat er door de beperkte middelen weinig grondslag was voor duurzaamheid van de inspanningen. Zo had de Nederlandse inzet bij EUFOR vanaf het begin een korte looptijd en er waren weinig middelen beschikbaar voor een ambitieuze inzet in Tsjaad. De regering vindt dat de Nederlandse inzet in Tsjaad niet als maatgevend voor de Nederlandse inzet kan gelden: een dergelijke beperkte inzet in een land zonder diplomatieke vertegenwoordiging en zonder OS-relatie kan immers moeilijk een solide basis vormen voor geïntegreerd beleid en duurzame resultaten. Los van onderhavige casus, kan in het algemeen gesteld worden dat met de komst van het Budget Internationale Veiligheid de Nederlandse aandacht in de toekomst primair zal uitgaan naar landen waar uitzicht is op een meer effectieve en geïntegreerde inzet van middelen.

Afsluiting

De regering is over het geheel ingenomen met deze evaluatie die het beleid op hoofdlijnen ondersteunt en wil met ambitie voortgaan op deze ingeslagen weg, bijvoorbeeld met de instelling van het Budget Internationale Veiligheid en de recentelijk gepresenteerde Internationale Veiligheidsstrategie. De lessen die uit deze evaluatie naar voren zijn gekomen zullen worden meegenomen bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid op het gebied van vrede en veiligheid, voor zover dat niet al het geval is. Ook zal de regering in het Kennisplatform Veiligheid en Rechtsorde met universiteiten, kennisinstellingen, non-gouvernementele organisaties, internationale organisaties en overheidsinstanties van gedachten wisselen over de mogelijke gevolgen van de evaluatie.