



IOB Evaluatie Nieuwsbrief

11 15

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

betrekking tot de Westelijke Balkan (2004-2008) | Evaluatie Nieuwsbrief # 11 15 | Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan (2004-2008)

Nederland heeft met een breed palet aan instrumenten – ontwikkelings samenwerking, diplomatieke inspanningen, economische samenwerking en inzet van militairen en politiemensen – beoogd de vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling in de Westelijke Balkan te bevorderen. Door het gebrek aan meetbare doelstellingen kan de effectiviteit van het Nederlandse beleid niet eenduidig worden vastgesteld. De positieve ontwikkelingen in de Westelijke Balkan zijn evenwel mede te danken aan de inspanningen van de internationale (donor)gemeenschap, en daarmee ook aan de inzet van Nederland. Tussen 2004 en 2008 was Nederland de veertiende donor van officiële ontwikkelingshulp in de Westelijke

Balkan. De Nederlandse ontwikkelingsactiviteiten sloten aan bij die van internationale organisaties en andere bilaterale donoren, en ook op diplomatiek en militair terrein opereerde Nederland samen met andere internationale actoren. In het Nederlandse beleid voor de Westelijke Balkan ontbrak echter focus en een heldere interventiestrategie. De plannen voor een regionale benadering en een geïntegreerd beleid waren onvoldoende geoperationaliseerd, waardoor zij in de beleidsuitvoering niet goed uit de verf kwamen. Deze en andere conclusies trekt IOB in de evaluatie *Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008*.

Westelijke Balkan

De Westelijke Balkan omvatte aan het begin van de geëvalueerde periode vijf landen: Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Macedonië en Servië-Montenegro. Aan het eind ervan waren daar – door afscheiding van Servië – Montenegro (2006) en Kosovo (2008) bij gekomen.



In de Westelijke Balkan bestaan grote etnische en religieuze verschillen. In de oorlogen tussen 1991 en 1995, die leidden tot het uiteenvallen van Joegoslavië, werden etnische zuiveringen uitgevoerd en andere misdaden tegen de menselijkheid begaan. Dat werkt nog steeds door in de onderlinge verhoudingen.

Met de Dayton-akkoorden van december 1995 kwam er een einde aan het bloedigste conflict in Europa sinds de Tweede Wereldoorlog. Maar daarmee waren de spanningen niet weg. In 1999 was er de Kosovo-crisis die werd beëindigd door NAVO-luchtaanvallen op Servische doelen. In 2001 woedde er een korte, felle strijd tussen etnische Albanese en het Macedonische regeringsleger, die tot het Akkoord van Ohrid leidde. In de geëvalueerde periode waren er rellen tussen etnische Albanese en etnische Serviërs in Kosovo.

Hoewel er in elk land een meerpartijdemocratie kwam en er verkiezingen werden gehouden, bleven de oude communistische elites vaak aan de touwtjes trekken. Er kwamen halfcriminele groepen bij. Corruptie en patronagecultuur overheersten, terwijl het bestuur en de rechterlijke macht zwak bleven.

De landen – tot voor kort elkaars vijand en sterk op zoek naar een eigen identiteit en eigen structuren – waren nog niet toe

aan regionale samenwerking. Wat hen verbond was het zicht op lidmaatschap van de Europese Unie en van de NAVO, maar zij verschilden sterk in het tempo, waarin zij zich daarvoor kwalificeerden.

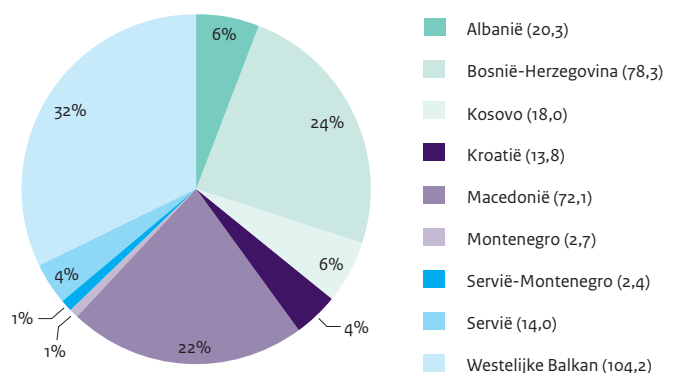
Nederlandse inzet

Nederland bemoeide zich om meerdere redenen met de regio. Het wilde het vacuüm opvullen dat ontstond toen internationale actoren hun aandacht verschoven naar conflictharden als Afghanistan en Irak. Ons land wilde voorkomen dat de Westelijke Balkan nog lang een probleemgebied bleef. Want door de betrekkelijke nabijheid kon Nederland met de instabiliteit en de grensoverschrijdende criminaliteit uit de regio te maken krijgen. Bovendien voelde Nederland een verantwoordelijkheid naar de regio, omdat drie Westelijke Balkanlanden lid waren van de Nederlandse Wereldbank/IMF-kiesgroep. Tot slot lagen er kansen voor ons bedrijfsleven.

Nederland stelde zich ten doel de vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling in de Westelijke Balkan te bevorderen. Tussen 2004 en 2008 besteedde Nederland EUR 335 miljoen aan ontwikkelingsgeld, inclusief non-ODA bijdragen zoals Matra (zie figuur 1). Nederland stimuleerde de economische betrekkingen tussen het bedrijfsleven hier en daar en leverde militairen en politiemensen voor NAVO- en EU-missies. Ook steunde Nederland de toetredingswens van de landen tot de NAVO en de Europese Unie en maakte zich hard voor de naleving van de daartoe gestelde eisen, inclusief die van volledige samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal in Den Haag.

De Nederlandse inzet was gebaseerd op een geïntegreerd, zgn. ontschot beleid, waarbij een regionale benadering werd gevolgd. In de evaluatie worden vragen beantwoord over hoe geïntegreerd het beleid en hoe sterk de regionale benadering was. Zijn de doelstellingen op de regionale thema's uit de ontwikkelingssamenwerking verwezenlijkt? Heeft Nederland bijgedragen aan de vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling in de Westelijke Balkan? En hebben vormgeving en uitvoering van het beleid de doeltreffendheid ervan beïnvloed?

Figuur 1 Nederlandse bestedingen Westelijke Balkan 2004-2008 (in mln EUR)



Weinig geïntegreerd beleid

Wat IOB het meest opvalt, is dat de beleidsdoelstelling van meer vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling te abstract was geformuleerd om operationeel te kunnen worden ingevuld. Ook het concept 'geïntegreerd beleid' was weinig doordacht, waardoor de ministeries en ambassades die dit in de praktijk moesten brengen veelal waren aangewezen op hun eigen interpretatie hiervan. Zij stemden hun activiteiten onderling wel af, maar door het ontbreken van een richtlijn voor hoe de gezamenlijke inzet te optimaliseren, lukte het nauwelijks er regie over te voeren. Waar een geïntegreerd beleid werd toegepast, gebeurde dit in bilateraal verband. Van een regionale benadering was sprake in maar één van de zogenaamde 3D's (*Defence, Diplomacy and Development*): ontwikkelingssamenwerking.

De regionale benadering miste een heldere focus, omdat er verschillende doelen tegelijk werden nagestreefd. Bovendien was de regionale benadering voor de Westelijke Balkan *de facto* strijdig met de algemene beleidstrend om het aantal partnerlanden en het aantal ontwikkelingsthema's per land te verminderen. Regionale projecten, waarbij meerdere landen tegelijk betrokken waren, kwamen – met uitzondering van het thema milieu – weinig voor. Dat kwam vooral door het gebrek aan regionale projectvoorstellen. De uitvoerders gingen daarom pragmatisch om met de beschikbare fondsen. Dat resulteerde soms in parallelle projecten in verschillende landen, die voor het regionale tintje met een regionale workshop werden afgesloten.

Resultaten

In de uitvoering behelsde het geïntegreerde beleid vooral de gelijktijdige inzet van verschillende instrumenten van buitenlands beleid, zonder dat er daartussen echte synergie ontstond. In Bosnië-Herzegovina kon Nederland dankzij het diplomatieke netwerk, het grote ontwikkelingsprogramma en een substantiële militaire bijdrage tot op zekere hoogte een 3D-benadering volgen.

Op lokaal niveau heeft Nederland door de (her)bouw van woningen en infrastructuur en het bieden van psychosociale hulp bijgedragen aan de terugkeer en integratie van vluchtelingen, ontheemden en minderheden. Nederland heeft het milieubewustzijn helpen verhogen en de bestuurlijke capaciteit en regionale samenwerking op milieugebied versterkt, zonder dat de milieuproblemen in de geëvalueerde periode substantieel zijn verminderd. Nederland heeft het midden- en kleinbedrijf in de regio op verschillende manieren verder geholpen. Ondanks inspanningen voor de versterking van de rechtsstaat, bleef het daarmee in de meeste landen slecht gesteld.

Conclusies

Dat er meer stabiliteit en welvaart is in de Westelijke Balkan, is mede te danken aan de gezamenlijke inspanningen van de

internationale (donor)gemeenschap, en daarmee ook aan de inzet van Nederland. Nederland was wel een kleine donor. Over hoe doeltreffend de Nederlandse inspanningen zijn geweest, kan IOB geen uitspraak doen, omdat er vooraf geen meetbare doelen waren geformuleerd en het onduidelijk bleef hoe concrete activiteiten moesten bijdragen aan de doelstellingen van vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling. Dat verband werd vaak intuïtief gelegd. Het ontbreken van een duidelijke interventiestrategie en focus wreekte zich in de uitvoering, waar partijen het beleid handen en voeten moesten geven.

Aandachtspunten

Een simultane inzet van meerdere beleidsmiddelen leidt nog niet vanzelfsprekend tot een geïntegreerd beleid. Dat vereist een goede analyse van het land of de regio waar gewerkt gaat worden en een heldere interventiestrategie. Bovendien gaat een geïntegreerde aanpak pas vruchten afwerpen als meerdere partijen die in een gebied actief zijn die aanpak gezamenlijk volgen.

Indien gekozen wordt voor een regionale benadering, dan moet het motief ervan helder zijn en is focus vereist. Het door elkaar heen lopen van agenda's – zoals het aanpakken van grensoverschrijdende problemen, het blijven steunen van niet-partnerlanden of het stimuleren van onderlinge samenwerking – werkt een zwakke uitvoering in de hand. Grensoverschrijdende projecten zijn niet altijd de beste aanpak van regionale problemen. Het stimuleren van regionale samenwerking veronderstelt een zekere vraagsturing vanuit de regio; die samenwerking kan niet worden opgelegd.

Tot slot

Sinds de herijking van het buitenlands beleid halverwege de jaren negentig zijn de 'schotten' weggehaald tussen de verschillende vormen van buitenlands beleid en van ontwikkelingssamenwerking. Dit is een van de eerste IOB-evaluaties van geïntegreerd, ontschot beleid. Het onderzoek ervoor bestond uit bureaustudie (literatuur, internet en dossiers) en interviews in Nederland en in de Westelijke Balkan. De interviews waren belangrijk, omdat de Nederlandse diplomatieke inzet en een geïntegreerde beleidsinzet, waarbij meerdere ministeries betrokken zijn, niet volledig uit dossiers zijn te halen.

Er zijn deelstudies uitgevoerd naar de resultaten op vier thema's: 1) terugkeer en integratie van vluchtelingen, ontheemden en minderheden; 2) milieu; 3) private sectorontwikkeling; en 4) bevorderen van de rechtsstaat en openbare en militaire veiligheid.



De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie en consistentie van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Evaluatie nr. 359 (oktober 2011)

Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008

ISBN: 978-90-5328-416-2

Te downloaden op: www.minbuza.nl/iob

aluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan (2004-2008) | Evaluatie Nieuwsbrief # 11 15 | Evaluatie van het Nederlandse beleid met bet