

Vergaderjaar 2005–2006

25 098

Crisissituatie Grote Meren Gebied

Nr. 42

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 september 2006

Tijdens het Algemeen Overleg betreffende de uitzending van Nederlandse militairen naar de Democratische Republiek Congo (DRC) op 27 juni 2006 (Kamerstuk 29 521, nr. 32), heb ik aangekondigd uw Kamer schriftelijk te zullen informeren over het *Multi-country Demobilization and Reintegration Program (MDRP)* dat onder beheer van de Wereldbank wordt uitgevoerd in de Grote Meren-regio in Centraal Afrika. Nederland ondersteunt het MDRP met een bijdrage van € 103 miljoen en is daarmee, na de Wereldbank, de grootste donor. Vanwege de omvang van de Nederlandse bijdrage, maar ook – en met name – omdat het MDRP een belangrijk instrument is in het geïntegreerde beleid ten aanzien van vrede, veiligheid en ontwikkeling in de Grote Meren regio, volg ik de voortgang van het programma op de voet. Het doet mij genoegen te kunnen melden dat na een moeizame start en het zeer traag op gang komen van demobilisatieprocessen in vooral Burundi en de DRC, het MDRP thans de resultaten boekt die van een dergelijk programma mogen worden verwacht. Dit betekent overigens niet dat de uitvoering van het programma nu eenvoudig is. Demobilisatie en re-integratie van oud-strijders in fragiele staten zoals Burundi en de DRC is een moeizaam proces en afhankelijk van vele factoren, waarvan voortgang van de politieke transitie de belangrijkste is. Ook de beheersmatige risico's die verbonden zijn aan de uitvoering van dit soort programma's in landen met zwakke staatsstructuren zijn groot en vragen om verscherpt toezicht door of namens de donoren, hetgeen zich slecht verhoudt tot het principe van «*national ownership*» dat ook voor het MDRP van toepassing is. Met deze brief wil ik uw Kamer gaarne informeren over de uitvoering van het MDRP en de wijze waarop de Nederlandse bijdrage wordt besteed.

Het MDRP is een programma dat activiteiten op het gebied van demobilisatie en re-integratie van oud-strijders financiert in zeven landen in centraal Afrika¹. Het is daarmee het grootste DDR-programma ter wereld. Het programma richt zich op demobilisatie en re-integratie, niet op ontwapening. Het is daarmee voor dit onderdeel in de uitvoering afhankelijk van

¹ MDRP is actief in de volgende landen: Angola, Burundi, Centraal Afrikaanse Republiek (CAR), Democratische Republiek Congo (DRC), Republiek Congo (Congo Brazzaville), Rwanda en Uganda.

samenwerking met andere organisaties, zoals de VN vredesmissies MONUC in de DRC en ONUB in Burundi. Het MDRP wordt beheerd door de Wereldbank, gefinancierd door twaalf donoren¹, en uitgevoerd door de overheden van de zeven centraal Afrikaanse landen en meer dan 30 partnerorganisaties². Het MDRP heeft nationale (D)DR programma's in uitvoering in zes van de zeven landen, maar kent ook *special projects*, gericht op specifieke doelgroepen, zoals kinderen, en regionale activiteiten zoals de repatriëring van strijders vanuit buitenlands grondgebied. Het MDRP is gestart in 2002 met oorspronkelijk een looptijd van vijf jaar. Vanwege de trage start van het programma is onlangs besloten tot verlenging tot juli 2009.

Besluitvorming inzake het MDRP vindt plaats in de volgende organen. Het dagelijkse management wordt uitgevoerd door het MDRP-secretariaat, gehuisvest in het hoofdkantoor van de Wereldbank in Washington. Het secretariaat heeft vertegenwoordigers in de landen van uitvoering. Beleidsmatige beslissingen over het MDRP worden genomen door het *MDRP Advisory Committee*, waarin alle partners, donoren en ontvangende overheden zijn vertegenwoordigd. De donoren zijn daarnaast lid van het *MDRP Trust Fund Committee*, waar beslissingen over de financiële kant van het programma worden genomen. Ten slotte worden ervaringen in de verschillende programma's uitgewisseld tussen overheden in de *MDRP Technical Coordinating Group*.

De totale begroting voor het MDRP bedraagt ongeveer \$ 500 miljoen. Donoren hebben hiervan tot dusverre \$ 410 miljoen toegezegd. \$ 195 miljoen van het totaal is een IDA schenking, afkomstig van de Wereldbank; de overige 11 donoren dragen in totaal \$ 215 miljoen bij via het *MDRP Multi Donor Trust Fund*. Er bestaat nog een financieringstekort van \$ 90 miljoen, waarop ik aan het eind van deze brief zal terugkomen.

Het MDRP heeft na de start in 2002 in de eerste jaren van zijn bestaan te maken gekregen met een aantal problemen. In de eerste plaats bleek het opbouwen van de structuren, nodig voor de uitvoering van het programma, een tijdrovende bezigheid. In de tweede plaats ontstond er bij de start van het MDRP een competentiestrijd tussen de Wereldbank aan de ene kant en VN-organisaties, zoals UNDP, aan de andere kant, met als inzet wie het meest geschikt zou zijn om programma's uit te voeren in post-conflict situaties. Omdat de uitvoering van het MDRP afhankelijk was van beide partijen, leidde deze strijd tot vertraging. In de derde plaats ondervond het MDRP hinder van het feit dat het programma is ontworpen om te passen binnen een strikte interpretatie van het mandaat van de Wereldbank, met als gevolg dat ontwapening niet was meegenomen en dat er geen verbinding werd gemaakt tussen het DDR-proces enerzijds en ontwikkelingen op het gebied van Security Sector Reform (SSR) en het politieke transitieproces anderzijds. Het MDRP-secretariaat benaderde DDR in de Grote Meren aanvankelijk als een in hoofdzaak technische aangelegenheid, wat in de praktijk een heilloze weg bleek te zijn.

In de periode 2002 tot 2004 waren de hierboven omschreven problemen en de daaruit voortvloeiende gebrekkige uitvoering van het programma aanleiding voor een uiterst kritische houding van Nederland ten opzichte van de Wereldbank en het MDRP secretariaat. Omdat de Nederlandse kritiek pas na enige tijd door andere donoren werd overgenomen en daadkrachtige maatregelen van de Wereldbank in eerste instantie op zich lieten wachten, heb ik in november 2004 de Nederlandse bijdrage aan het MDRP met € 5 miljoen verminderd, van € 108 naar € 103 miljoen. Toen vervolgens in februari 2005 de Nederlandse kritiek op het MDRP in het rapport van een extern onderzoeksbureau werd bevestigd, greep de Wereldbank in. De leiding van het MDRP-secretariaat werd vervangen; veldkantoren in

¹ MDRP donoren zijn: België, Canada, Denemarken, Europese Commissie, Frankrijk, Duitsland, Italië, Nederland, Noorwegen, Zweden, Verenigd Koninkrijk en de Wereldbank.

² Voorbeelden van partners zijn: African Development Bank, CARE, Caritas, IRC, EU, ICRC, Save the Children, UNICEF, UN-DPKO, UNDP, UNIFEM, UNHCR, enz.)

de Grote Meren regio werden versterkt; coördinatie met donoren op technisch en politiek niveau werd verbeterd. Inmiddels is duidelijk dat deze maatregelen een positief effect hebben gehad. Het MDRP-secretariaat is nu veel meer gericht op de uitvoering van activiteiten en het behalen van resultaten. Ook gaat de Wereldbank de politieke discussie met nationale overheden in de Grote Meren-regio niet langer uit de weg. Ten slotte is op voorstel van Nederland het DDR-proces in de DRC gekoppeld aan de opbouw van een nieuw nationaal leger. Mede als gevolg hiervan is het aantal demobilisaties in dat land sterk gestegen tot ruim 100 000 op 1 juli 2006.

De veranderingen met betrekking tot het management van het MDRP hebben zeker bijgedragen aan de verbetering van resultaten sinds begin 2005. Toch is er één factor meer bepalend voor het succes van DDR dan alle andere en dat is de politieke wil bij nationale overheden om serieus te werken aan ontwapening, demobilisatie en re-integratie. De verschillen in resultaten tussen de landen binnen het MDRP geven hiervan een goede illustratie. In landen zoals Angola en Rwanda zijn de resultaten steeds goed geweest. Echter in die landen waar de politieke situatie minder duidelijk was en politici vaak minder enthousiast waren over DDR, zoals in Burundi en de DRC, bleven de resultaten langer uit en kostte het de Wereldbank en de donoren moeite de machthebbers ervan te overtuigen dat een effectief DDR-proces van groot belang is voor stabiliteit en daarmee een voorwaarde voor een succesvolle transitie. In Burundi kwam het uiteindelijk tot een serieuze start van het DDR-proces in december 2004. In de DRC vertonen de resultaten vanaf de zomer van 2005 een stijgende lijn.

Op 1 juli 2006 werd voor het gehele MDRP de volgende tussenstand gerapporteerd¹:

	Totaal per 30 juni '06	Doel MDRP	Percentage gerealiseerd
Demobilisatie	254 335	412 875	62%
Re-insertie*	195 737	318 991	61%
Re-integratie	121 057	370 565	33%

* **Re-insertie:** korte termijn steun (geld of in natura) aan oud-strijders, bedoeld om de terugkeer naar het woongebied mogelijk te maken. **Re-integratie:** een beperkte vorm van steun waarmee oud-strijders een (burger)bestaan kunnen opbouwen. Bestaat voornamelijk uit training- en opleidingsprogramma's of deelname aan inkomensgenererende activiteiten.

Deze cijfers zijn weliswaar illustratief voor het MDRP als een programma in uitvoering, maar tegelijkertijd slechts een van de vele indicatoren die een indruk geven van de kansen op duurzame vrede in een instabiele regio. De cijfers geven geen goed beeld van de grote verschillen tussen de MDRP-landen. Zo is bijna 80% van de demobilisaties gerealiseerd in slechts twee landen: Angola en de DRC. Ook dienen de cijfers altijd te worden beoordeeld binnen de nationale context. Dat het is gelukt om in de DRC 100 000 strijders te demobiliseren voorafgaand aan de verkiezingen, is een mooi resultaat, maar dient te worden afgezet tegen het feit dat een aantal prominente politici in de DRC nog steeds beschikt over omvangrijke gewapende groeperingen en dat het nog niet is gelukt deze strijders de kans te geven om vrijwillig te demobiliseren via het MDRP.

Nog een voorbeeld van de betrekkelijke waarde van cijfers is dat re-integratie van 120 000 personen niet meer betekent dan dat dit aantal ex-strijders heeft deelgenomen aan een van de re-integratieprogramma's, gefinancierd door het MDRP. Of deze re-integratie ook succesvol is en deze groep in de toekomst geen bedreiging meer vormt voor de veiligheid, is hiermee niet gezegd. Apart onderzoek dient hierover meer duidelijke

¹ Meer gedetailleerde cijfers zijn beschikbaar in de maand- en kwartaalrapportages van het MDRP; toegankelijk via www.mdrp.org

lijkheid te verschaffen. Zoals bij DDR-programma's vaak het geval is, is een van de belangrijkste redenen om ze uit te voeren de wetenschap dat wanneer niets wordt gedaan aan de aanwezigheid van gewapende groepen na afloop van een conflict, deze een permanente bron van onveiligheid worden en daarmee een risico vormen voor het weer opslaan van gewapend conflict. Een DDR-programma is dus een onmisbaar onderdeel van een vredesproces na afloop van een gewapend conflict, maar garanties voor succes zijn er niet.

Wat een DDR-programma als het MDRP daarenboven voor donoren risicovol maakt is dat de \$ 500 miljoen niet alleen wordt besteed via een zeer complexe infrastructuur aan een grote hoeveelheid activiteiten in een politiek gevoelige context, maar dat dit ook nog eens gebeurt door en in landen met vaak zeer zwakke institutionele capaciteiten. Dit betekent dat, alhoewel het beginsel van *national ownership* ook voor het MDRP belangrijk is, de controles door en namens de donoren op de besteding van de middelen ook voor Wereldbank begrippen extra zwaar zijn. Toezicht op de uitvoering geschiedt door MDRP/Wereldbank stafleden in de landen van uitvoering, personele en capaciteitsversterking van nationale uitvoeringsorganisaties, periodieke audits door de Wereldbank, en, indien nodig, permanent toezicht door plaatsing van deskundigen in de nationale organisaties. Een voorbeeld van het laatste is de plaatsing van een team van KPMG deskundigen bij CONADER, de organisatie verantwoordelijk voor de uitvoering van het nationale programma in de DRC. De resultaten van al deze controles worden gedeeld met de donoren, die als gevolg hiervan op de hoogte blijven en, indien noodzakelijk, snel kunnen ingrijpen.

Verscherpte controle op de besteding kan in de praktijk leiden tot vertraging in de uitvoering. In mijn contacten met de Wereldbank probeer ik dit zoveel mogelijk te voorkomen, maar verantwoorde besteding van middelen blijft hierbij altijd een basisvereiste. De praktijk in de samenwerking tussen Wereldbank en donoren met betrekking tot het MDRP geeft mij voldoende vertrouwen in de wijze waarop de beheersmatige risico's van dit programma onder controle worden gebracht. Wanneer ergens in het programma sprake zou zijn van onrechtmatigheden, dan wordt dit door de verscherpte controles snel geconstateerd en kunnen zo nodig maatregelen worden getroffen. Tot dusverre is dat nog niet nodig geweest, ondanks dat met enige regelmaat vraagtekens met betrekking tot de verantwoording van uitgaven door MDRP-partners nader zijn onderzocht. Op dit moment vindt in de DRC extra controle plaats door KPMG van door CONADER gerapporteerde vervoerskosten.

De Nederlandse bijdrage aan het MDRP wordt betaald in jaarlijkse tranches, die zijn afgestemd op de liquiditeitsbehoefte van het programma. De betalingen in het *Trust Fund* weerspiegelen dan ook duidelijk de trage start van het MDRP. In 2002 werd een bedrag van € 9,7 miljoen betaald dat voornamelijk is besteed aan de opbouw van structuren in de verschillende landen. In 2003 werd geen betaling verricht. In 2004 werden de resultaten van het programma zichtbaar en namen de bestedingen toe. De Nederlandse betalingen volgden deze trend en bedroegen in de periode 2004–2006 respectievelijk € 24,2, 29,3 en 24,1 miljoen.

Zoals eerder gesteld heeft het MDRP tot het einde van de looptijd, in de zomer van 2009, nog een financieringstekort van \$ 90 miljoen. Omdat de uitvoering sinds 2005 in een stroomversnelling is gekomen, zullen de reeds toegezegde bijdragen naar verwachting in het tweede kwartaal van 2007 zijn uitgeput. De Wereldbank is inmiddels in gesprek met nieuwe en bestaande donoren over (additionele) bijdragen aan het *Multi Donor Trust Fund*. Tijdens de eerstvolgende bijeenkomst van het MDRP *Trust Fund Committee*, in november 2006, zal een *pledging*-sessie worden gehouden,

waar zal worden getracht het tekort aan te vullen met nieuwe commitments. De eerste indicaties zijn positief. De meeste bestaande donoren lijken bereid hun bijdrage te verhogen en met ten minste vier nieuwe donoren worden serieuze besprekingen gevoerd.

Ik heb de Nederlandse bijdrage in 2004 met € 5 miljoen verminderd en daarmee op dat moment de aandacht gevestigd op mijn kritiek op de uitvoering van het MDRP. Inmiddels zijn maatregelen getroffen en is de uitvoering aanmerkelijk verbeterd. Als ook in de komende maanden goede resultaten worden geboekt ben ik bereid de Nederlandse bijdrage terug te brengen naar het oorspronkelijke bedrag van € 108 miljoen.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven