

Vergaderjaar 2004–2005

30 075

Wederopbouw na gewapend conflict

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE EN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2005

Tijdens de begrotingsbehandeling in december 2003 heeft de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking toegezegd de Tweede Kamer een notitie te sturen over het onderwerp wederopbouw na conflict.

In het algemeen overleg over CIMIC (d.d. 12 februari 2004) heeft de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking aangegeven de bewindslieden van Defensie en EZ te willen betrekken bij het schrijven van deze notitie.

Met de notitie die thans voor u ligt, worden deze toezeggingen gestand gedaan. Tevens wordt hierbij nadere invulling gegeven aan de motie Van Baalen (29 800 V Nr. 35).

De notitie reflecteert de visie van de Nederlandse regering ten aanzien van wederopbouw na gewapend conflict. Een belangrijk uitgangspunt van de notitie is dat duurzame wederopbouw een geïntegreerde aanpak op het gebied van veiligheid en stabiliteit, bestuur, en sociaal-economische ontwikkeling vereist. De notitie biedt daarmee een kader voor verdere samenwerking en beleidsafstemming tussen de meest betrokken departementen.

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

De Minister van Defensie,
H. G. J. Kamp

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
C. E. G. van Gennip

Notitie: wederopbouw na gewapend conflict

Maart 2005

Ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding: waarom deze notitie	4
2. Wederopbouw: een veelzijdige problematiek die maatwerk vereist	6
2.1 Definitie	6
2.2 Vele dimensies	6
2.3 Transitie is geen lineair proces	8
2.4 Problemen rond overbrugging en overdracht	8
3. Huidig wederopbouwbeleid	9
3.1 Beleid tot op heden	9
3.2 Lessen uit het verleden voor succesvol wederopbouwbeleid	9
3.2.1 Algemeen	10
3.2.2 Veiligheid en stabiliteit	11
3.2.3 Bestuur	12
3.2.4 Sociaal-economische ontwikkeling	13
4. Geïntegreerd beleid	14
4.1 Duidelijke rol voor de verschillende spelers	14
4.1.1 Internationaal	14
4.1.1.1 Het VN-systeem	14
4.1.1.2 Wereldbank en IMF	15
4.1.1.3 Europese Unie	16
4.1.1.4 Regionale organisaties	16
4.1.2 Nationaal	17
4.1.2.1 Ministerie van Buitenlandse Zaken	17
4.1.2.2 Ministerie van Defensie	17
4.1.2.3 Ministerie van Economische Zaken	18
4.1.2.4 Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	18
4.1.3 NGO's en bedrijfsleven	18
4.2 Geïntegreerde aanpak	20
4.2.1 Landenkeuze	20
4.2.2 Landenspecifieke strategie	20
4.2.3 Intensievere interdepartementale samenwerking	21
Annex 1: Instrumentarium	21

SAMENVATTING

De notitie *Wederopbouw na Gewapend Conflict* maakt duidelijk dat er geen blauwdruk bestaat voor wederopbouw. Wel kan een aantal algemene contouren geschetst worden waarop een wederopbouwproces in een post-conflictsituatie gericht dient te zijn. Wederopbouw wordt daarbij gedefinieerd als «de fysieke, economische, sociale en politieke ontwikkeling van een bepaald gebied na beëindiging van een gewapend conflict».

Vele dimensies

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

Veiligheid en stabiliteit

Deze dimensie omvat de consolidering van vrede en veiligheid door middel van een breed gedragen politiek akkoord, de aanwezigheid van een internationale vredesmacht, een demobilisatieprogramma, de opbouw van een functionerende krijgsmacht en andere veiligheidsorganisaties, terugkeer van vluchtelingen en ontheemden, en «transitional justice».

Bestuur

Het betreft hier rehabilitatie van openbaar bestuur, de (weder)opbouw van maatschappelijke organisaties, de opbouw van democratische politieke instituties en de opbouw van een functionerend politieapparaat en justitieel systeem.

Sociaal-economische ontwikkeling

Hieronder wordt het herstel en de levering van basisvoorzieningen verstaan, alsmede het weer op gang brengen van de economie en herstel van de werkgelegenheid, onder meer door het ontwikkelen van de private sector, het leggen van een formele en procedurele basis voor de economie en de ontwikkeling van een functionerende financiële sector.

Algemene aandachtspunten

Een adequate wederopbouwstrategie integreert de verschillende dimensies. Er zal sprake moeten zijn van een gezamenlijke strategie met gemeenschappelijke financieringsmechanismen en interventies die onderling zijn afgestemd (lokale autoriteiten, VN, NGO's en donoren). Hierin dienen de autoriteiten van het betrokken land zoveel mogelijk de leiding te hebben. Het is bovendien van belang om snel te handelen en dus in een vroegtijdig stadium de voordelen van vrede tastbaar te maken. Daarnaast moet een langdurige betrokkenheid aangegaan worden. Wederopbouw kent geen «quick fixes».

Ook militaire vrede- en veiligheidsgerelateerde activiteiten moeten worden opgenomen in een wederopbouwstrategie. Daarnaast moet er rekening worden gehouden met het belang van wederopbouwactiviteiten voor het slagen van een militaire operatie. Het nationale en internationale bedrijfsleven dient actief betrokken te worden bij het economisch herstel van een land.

De voorgestelde geïntegreerde aanpak

Integratie van beleidsinstrumenten

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

Landenspecifieke strategieën

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

Ondersteuning door middel van financiële en niet-financiële middelen

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

Interdepartementale coördinatie

Om de geïntegreerde aanpak te coördineren wordt de interdepartementale samenwerking geïntensiveerd en zal een overlegstructuur in het leven worden geroepen om de samenwerking op het gebied van wederopbouw na gewapend conflict te stroomlijnen.

1. INLEIDING: WAAROM DEZE NOTITIE

Waarom wederopbouwbeleid

Staten die zich hebben ontworsteld aan een gewapend conflict zien zich geconfronteerd met een samenleving die op vele fronten ontwricht is. Landen als Afghanistan, Burundi, Irak, Soedan en de Democratische Republiek Congo kenmerken zich door soortgelijke problemen. Als gevolg van het vaak jaren voortdurende conflict hebben de meeste instituties opgehouden te functioneren en heeft de bevolking nauwelijks nog vertrouwen in de (centrale en lokale) autoriteiten. Zelfs wanneer de wapens zijn neer-

gelegd, is er vaak nog geen sprake van een veilige en stabiele omgeving. De humanitaire noden zijn hoog, de economie is ingestort en het openbaar bestuur is te zeer verzwakt om alle problemen aan te pakken. Door het voortdurende geweld en de verwoeste materiële en sociale infrastructuur zijn grote groepen mensen werkloos geworden, ontheemd geraakt en getraumatiseerd. Ook zijn er noden en behoeften onder de bevolking waaraan uit zowel humanitair als politiek oogpunt onmiddellijk aandacht dient te worden besteed. De aanwezigheid van (kleine) wapens en een toename van de criminaliteit zorgen er bovendien voor dat mensen zich onveilig blijven voelen. Een terugval naar conflict is voor veel van deze landen niet onwaarschijnlijk.

Conflicten kunnen ook een uitstraling hebben op onze eigen veiligheids-situatie, bijvoorbeeld doordat conflictgebieden vaak een toevluchtsoord en uitvalsbasis zijn voor criminele organisaties en terroristische netwerken, internationale vluchtelingenstromen veroorzaken, of de toevoer van grondstoffen en andere economische belangen bedreigen. Steun aan het wederopbouwproces is daarom in ons eigen belang, alsmede gerechtvaardigd vanuit het oogpunt van solidariteit met de bevolking, de bescherming van de mensenrechten, regionale stabiliteit en de bevordering van de internationale rechtsorde.

Hulp van de internationale gemeenschap om de voordelen van vrede tastbaar te maken voor de bevolking en de kans op het opnieuw opslaan van het conflict te verkleinen, is noodzakelijk. Dit vereist gerichte steun aan het herstel van vrede en veiligheid, wederopbouw van bestuur, politieke hervormingen en het herstel van de economie. Nederlandse bedrijven en instellingen, zo leert de ervaring in onder andere de Balkan, kunnen een belangrijke rol spelen bij de wederopbouw. Betrokkenheid in een zo vroeg mogelijk stadium houdt ook perspectief op meer duurzame economische relaties na de wederopbouwfase. Voor vluchtelingen die in Nederland verblijven, kan het wederopbouwproces een kader bieden waarbinnen zij een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van hun land van herkomst.

Naar een geïntegreerd wederopbouwbeleid

De thans voor u liggende notitie «wederopbouw na gewapend conflict» incorporeert nieuwe inzichten en aspecten van het Nederlands buitenlands beleid in het wederopbouwbeleid. De belangrijkste elementen uit de notitie «Wederopbouw na conflict» uit april 2002 zijn in deze notitie verwerkt, waarbij de belangrijkste aanknopingspunten en aandachtsgebieden van kracht blijven. De notitie gaat in op de begripsafbakening van het concept wederopbouw en het huidige wederopbouwbeleid, dat als uitgangspunt dient voor de toekomstige, meer geïntegreerde benadering. Ten slotte gaat de notitie in op de uitwerking van het beleid en de verschillende instrumenten die ter beschikking staan om een geïntegreerd wederopbouwbeleid vorm te geven. Het belangrijkste argument van deze notitie is dat duurzame wederopbouw een geïntegreerde aanpak op het gebied van veiligheid en stabiliteit, bestuur, en sociaal-economische ontwikkeling vereist. Deze aanpak zal beleidsmatig, organisatorisch en financieel vormgegeven dienen te worden op zowel nationaal als internationaal niveau. De notitie reflecteert de visie van de Nederlandse regering ten aanzien van wederopbouw na gewapend conflict en vormt het uitgangspunt voor verdere samenwerking en beleidsafstemming tussen de meest betrokken departementen.

2. WEDEROPBOUW: EEN VEELZIJDIGE PROBLEMATIEK DIE MAATWERK VEREIST

Er bestaat geen blauwdruk voor de wijze waarop wederopbouw gestalte dient te krijgen. Iedere wederopbouwcontext is uniek en elk wederopbouwproces vergt daarom een specifieke benadering ten aanzien van de aanpak van zowel de oorzaken als de gevolgen van het conflict. Maatwerk vereist dat rekening gehouden wordt met de vele dimensies en de niet-lineaire aard van het wederopbouwproces en dat problemen rondom overbrugging en overdracht worden voorkomen.

2.1 Definitie

In deze notitie wordt wederopbouw gedefinieerd als de fysieke, economische, sociale en politieke ontwikkeling van een bepaald gebied na beëindiging van een gewapend conflict. Dit proces omvat zowel de bouw en/of het herstel van de fysieke infrastructuur als het scheppen van een klimaat waarin de kans op nieuwe gewelddadige conflicten kleiner wordt en geschillen op een niet-gewelddadige manier opgelost worden.

2.2 Vele dimensies

Wederopbouw na gewapend conflict is een complex proces. Een effectieve aanpak bestrijkt op zijn minst drie dimensies.

Veiligheid en stabiliteit

De belangrijkste doelstelling van de eerste fase van het wederopbouwproces, is de consolidering van vrede en veiligheid. In de meeste gevallen zijn de politieke meningsverschillen niet volledig opgelost, terwijl de voormalig strijdende partijen nog over hun wapens beschikken. Bovendien ontbreekt het de autoriteiten aan de capaciteit en soms aan de noodzakelijke legitimiteit om de problemen aan te pakken. In een dergelijke context is een breed gedragen politiek akkoord tussen de hoofdrolspelers een essentiële voorwaarde voor een succesvol wederopbouwproces. De aanwezigheid van een internationale vredesmacht kan in deze onstabiele periode de noodzakelijke stabiliteit waarborgen. Een belangrijke component van een duurzame vredesregeling is een demobilisatieprogramma. Door demobilisatie en reïntegratie van (ex-)combattanten kan een belangrijke oorzaak voor hernieuwd geweld worden weggenomen. Daarnaast dient gewerkt te worden aan de opbouw van een functionerende krijgsmacht en andere veiligheidsorganisaties. Een andere kwestie die aandacht verdient, is de massale terugkeer van vluchtelingen en ontheemden. Terugkeer is de meest wenselijke, duurzame oplossing voor vluchtelingen en dient vanuit dat oogpunt bevorderd te worden. Wel dient door goede regulering, dosering en timing voorkomen te worden dat terugkeer van vluchtelingen en ontheemden aanleiding vormt voor nieuwe spanningen en het opnieuw oplaaien van conflict.

Voor de verdere consolidering van de stabiliteit kunnen in sommige gevallen zogenoemde «transitional justice» mechanismen, gericht op waarheidsvinding, (interetnische) verzoening en/of rechtstoepassing, van belang zijn. Daarnaast kunnen op termijn ook verkiezingen een bijdrage leveren aan de verdere bestendiging van het politieke vredesproces doordat zij een nieuw bestuur de noodzakelijke legitimiteit verschaffen.

Bestuur

Nadat het conflict is beëindigd dienen de overheids- en particuliere instituties van het land zelf de ontwikkeling ter hand te nemen en hiervoor de verantwoordelijkheid te dragen. De bevolking en de autoriteiten van het getroffen land zijn het beste in staat de noodzakelijke prioriteiten te stellen

voor de besteding van schaarse internationale fondsen en deze in te bedden in de specifieke politieke en sociaal-economische context. Rehabilitatie van het openbaar bestuur en versterking van bestaande instellingen is derhalve van vitaal belang voor een stabilisering van de fragiele politieke, sociaal-economische en veiligheidssituatie van het land. Het voorbeeld van Afghanistan laat zien dat financiële ondersteuning vanuit de internationale gemeenschap hierbij onontbeerlijk is. Door middelen ter beschikking te stellen voor de betaling van ambtenarensalarissen werd de Afgaanse overheid reeds vroegtijdig in staat gesteld haar publieke taken uit te voeren.

In een wederopbouwproces is ook de opbouw van maatschappelijke organisaties belangrijk. Enerzijds kunnen zij de belangen van groepen burgers vertegenwoordigen bij het bestuur en anderzijds hebben zij een actieve rol in de uitvoering van wederopbouwprogramma's. Tevens moet reeds in een vroeg stadium een begin worden gemaakt met de opbouw van democratische politieke instituties, inclusief politieke partijen, die uitgaan van (o.a. etnische en religieuze) inclusiviteit en participatie. Ook het onder democratische controle brengen en hervormen van de veiligheidssector is hierbij van belang. Ten slotte is de opbouw van een functionerend politieapparaat en justitieel systeem essentieel voor de handhaving van de rechtsorde.

Sociaal-economische ontwikkeling

Direct na de beëindiging van het conflict blijkt in de meeste gevallen onder de bevolking behoefte te bestaan aan niet alleen verschillende vormen van specifieke humanitaire assistentie (zoals aanvullende voedselhulp, inentingscampagnes en schoon drinkwater), maar ook aan een aantal prioritaire basisvoorzieningen zoals onderwijs en gezondheidszorg. Herstel en levering van basisvoorzieningen moeten hand in hand gaan met de opbouw van de eigen instituties die uiteindelijk verantwoordelijk zullen zijn voor deze dienstverlening. Daarbij dient speciale aandacht uit te gaan naar de positie van kwetsbare groepen zoals vrouwen en kinderen en naar de bestrijding van HIV/AIDS. Een hoge incidentie van deze ziekte kan, aangezien zij met name de beroepsbevolking treft, een zware wissel trekken op de reële mogelijkheid voor wederopbouw, zowel voor de opbouw van lokale instituties als de capaciteit voor voedselproductie en economische activiteit.

Daarnaast is het (weer) op gang brengen van de economie en herstel van de werkgelegenheid van wezenlijk belang om de onzekere sociaal-economische situatie te stabiliseren. Onder bepaalde voorwaarden kan ook de terugkeer van (vaak hoogopgeleide) vluchtelingen die een bijdrage willen leveren aan het wederopbouwproces, een belangrijke rol spelen. Herstel van de economie levert op termijn de enige mogelijkheid op onafhankelijkheid van hulpinkomsten. Hierbij dient gewerkt te worden aan het ontwikkelen van de private sector en het leggen van de formele en procedurele grondslagen voor de economie waarmee risico's voor investeringen kunnen worden verkleind, zoals duidelijke wet- en regelgeving, belastingheffing en douane-inkomsten en een functionerende financiële sector. De WTO biedt het multilaterale kader ten behoeve van het wegnemen van handelsbelemmeringen. In het kader van economische wederopbouw en coördinatie en mobilisering van de noodzakelijke fondsen kan schuldkwijtschelding op basis van een gezond macro-economisch beleid en een uitgewerkte armoedestrategie een belangrijk instrument zijn.

2.3 Transitie is geen lineair proces

Wederopbouw na conflict betreft een transitie naar vrede en ontwikkeling. In de meeste post-conflictsituaties is deze transitie wisselvallig en kan instabiliteit lange tijd voortduren. Naar schatting valt 30% van de landen die uit conflict komen, binnen tien jaar weer terug in conflict; voor Afrika is dit percentage zelfs 50%. Vaak heeft dit te maken met het feit dat de oorzaken die ten grondslag lagen aan het conflict nog altijd voortbestaan in de post-conflict fase.

Inherent aan transitie is de dynamiek van het proces waarbij de verschillende facetten van de transitie gelijktijdig bestaan, in wisselende samenstelling en intensiteit. Verschillende fasen en dus ook verschillende hulpvormen kunnen gelijktijdig plaatsvinden en per regio verschillen, zoals in Oeganda. Hieruit volgt dat er ook geen eenvoudige en eenduidige grenzen zijn aan te geven voor waar en wanneer een humanitaire fase eindigt en wederopbouw begint of wanneer een wederopbouwfase afgesloten is en men kan spreken over structurele ontwikkeling.

2.4 Problemen rond overbrugging en overdracht

In een wederopbouw situatie leveren de overbrugging tussen hulpvormen en de overdracht van het geweldsmonopolie vaak problemen op.

Hulpinspanningen worden doorgaans op een bepaald moment geconfronteerd met de moeizame overgang van humanitaire hulp naar meer structurele vormen van ontwikkelingssamenwerking. De kloof tussen deze hulpvormen, ook wel de «gap»-problematiek genoemd, vormt een belangrijke belemmering voor een succesvol wederopbouwprogramma. Het voorbeeld van Rwanda net na de genocide in 1994 laat zien dat er een grotere bereidheid was humanitaire hulp te financieren dan structurele activiteiten, dat de verschillende hulpvormen niet goed op elkaar aansloten, dat de wijze van opereren van humanitaire hulporganisaties lokale capaciteitsopbouw in de weg stond en dat financieringskanalen onvoldoende flexibel waren.

Inmiddels is er een aantal stappen gezet om een soepeler overgang mogelijk te maken, zoals afspraken over de overdracht van taken en verantwoordelijkheden van de VN «Humanitarian Coordinator» aan de «Resident Coordinator» waarbij deze functies soms zelfs verenigd zijn in dezelfde persoon, opname van transitie-activiteiten in VN «Consolidated Appeals» van landen die in transitie zijn of komen, en recent het rapport van een brede VN-werkgroep over het transitievraagstuk, dat praktische aanknopingspunten bevat om de overgang van de ene naar de andere fase te vergemakkelijken. Bij noodhulp blijft evenwel het humanitaire imperatief voorop staan, wat wil zeggen dat hulp wordt verleend daar waar de noden het hoogst zijn.

Overgangsproblemen spelen zich niet alleen af op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Op militair terrein is een zelfde problematiek van discontinuïteit zichtbaar. In dit geval gaat het over de kloof tussen de aanwezigheid van een internationale troepenmacht en de situatie waarin deze zich heeft teruggetrokken en het geweldsmonopolie en de verantwoordelijkheden voor vrede en veiligheid weer volledig bij de soevereine autoriteiten liggen.

Om deze overgang te faciliteren dient reeds tijdens de internationale militaire aanwezigheid gewerkt te worden aan de opbouw van lokale capaciteiten op dit terrein, zoals hervorming van de veiligheidssector en opbouw en training van leger en politie. Het belang van vroegtijdige

opbouw van lokale capaciteiten wordt onderkend door de internationale gemeenschap. Dit blijkt ook uit een groeiende aandacht voor civiele aspecten van crisisbeheersing. Civiele crisisbeheersingsoperaties, zoals politiemissies, kunnen in nauwe samenwerking met militaire operaties worden ingezet, maar kunnen ook in een militaire operatie geïntegreerd worden om optimale samenwerking te bevorderen. Een dergelijke inzet is een zaak van lange adem en vergt een langdurige betrokkenheid die veelal verder zal strekken dan de termijn van de militaire presentie.

3. HUIDIG WEDEROPBOUWBELEID

De Nederlandse regering is op verschillende manieren al vele jaren actief op het terrein van wederopbouw. Verschillende ministeries zijn betrokken bij de ondersteuning van wederopbouwprocessen of dragen bij aan het creëren van een situatie waarin wederopbouw mogelijk is. Deze inspanningen zouden baat hebben bij een verbeterde afstemming. De regering heeft door de jaren heen veel ervaring opgedaan met wederopbouwprocessen door de inzet van de in dit verband bestaande instrumenten van het Nederlands buitenlands beleid. Ook zijn er enkele belangrijke lessen geleerd.

3.1 Beleid tot op heden

Het Nederlandse wederopbouwbeleid staat beschreven in de notitie «Wederopbouw na conflict» van april 2002. In deze notitie werd een aantal uitgangspunten voor Nederlandse steun aan wederopbouwprocessen geformuleerd. Hieronder vallen de versterking van het openbaar bestuur en maatschappelijk middenveld, herstel van de economie en ondersteuning van basisvoorzieningen. In dergelijke situaties heeft Nederland een sterke voorkeur voor coördinatie en financiering in multilateraal verband met het oog op effectiviteit, het voorkomen van proliferatie van op zichzelf staande projecten en de daarbij behorende gefragmenteerde inzet van middelen en het zo min mogelijk belasten van de zwakke ontvangstructuur. Deze aandachtspunten blijven onverminderd van toepassing.

Inspanningen op militair, politiek of bilateraal economisch terrein ten behoeve van het wederopbouwproces vielen buiten het bestek van de notitie uit 2002. De situatie in landen in wederopbouw vergt echter ook inspanningen op die terreinen. De Nederlandse regering is dan ook actief op deze terreinen in het kader van een wederopbouwproces of als bijdrage aan het creëren van de voorwaarden hiervoor. Nederland beschikt hiervoor over een breed instrumentarium, zowel binnen ontwikkelings samenwerking als op andere terreinen van internationale samenwerking¹. Deze instrumenten betreffen zowel financiële middelen als niet-financiële, zoals de inzet van expertise of de uitzending van specifieke missies. Hoewel in enkele concrete gevallen reeds sprake is van onderlinge samenwerking of afstemming, bestaat er behoefte aan een meer geïntegreerd Nederlands beleid op het gebied van wederopbouw.

3.2 Lessen uit het verleden voor succesvol wederopbouwbeleid

Uit eerdere ervaringen van de internationale donorgemeenschap met wederopbouwprocessen kan een aantal algemene conclusies worden getrokken. Daarnaast is er ook een aantal lessen die specifiek betrekking hebben op de verschillende dimensies van een wederopbouwproces.

¹ Voor een volledige lijst van instrumenten, zie annex 1.

3.2.1 Algemeen

Wederopbouw is niet effectief zonder coherente en geïntegreerde benadering

Verschillende beleidsinstrumenten – politiek, ontwikkelingssamenwerking, humanitair, economisch en militair – dienen elkaar waar mogelijk aan te vullen en te versterken. Bij het zoeken naar een politieke oplossing van een conflict dient ernaar gestreefd te worden dat het politiek haalbare of wenselijke ook economisch levensvatbaar is, zoals ook de hulpverlening coherent moet zijn met de politieke dimensie van het wederopbouwproces. Bovendien kan wederopbouw niet effectief plaatsvinden en duurzaam zijn in een situatie van voortdurende onveiligheid. Aan de andere kant kunnen politieke stabiliteit en veiligheid ook niet gerealiseerd worden zonder merkbare vooruitgang in de levensomstandigheden van de plaatselijke bevolking. Dit betekent dat de verschillende inspanningen goed op elkaar afgestemd moeten worden. Deze onderlinge afstemming kan verbeterd worden, zowel nationaal als internationaal.

Overkoepelend coördinatiemechanisme is nodig om overlap en verspilling te voorkomen

Ervaringen uit het verleden tonen aan dat er grote behoefte bestaat aan een goede coördinatie tussen donoren en hulporganisaties. Hulpinterventies leiden in de praktijk veelal tot meervoudige en elkaar overlappende programma's en coördinatiemechanismen, waarbij het niet meer duidelijk is wie voor wat verantwoordelijk is. Het streven naar zichtbaarheid krijgt voorrang boven uitvoerbaarheid en efficiëntie en coördinatiemechanismen worden genegeerd wanneer de eigen belangen hier beter bij gediend zijn. De hieruit voortvloeiende «institutionele enclaves» ondermijnen vervolgens de prioriteiten zoals geïdentificeerd door de vertegenwoordigers van het land zelf. Naast een gezamenlijke strategie is er behoefte aan gemeenschappelijke financieringsfondsen, afgestemde interventies en een gemeenschappelijke benadering door lokale autoriteiten, de vredesmacht, VN-organisaties, NGO's en donoren.

Succesvolle wederopbouw vereist vroegtijdige en langdurige betrokkenheid

Politiek momentum voor vrede kan snel weer verdwijnen. Snelle financiële en andere vormen van assistentie om een eventueel «vredesdividend» te verzilveren zijn dan ook gewenst. Trage besluitvorming en uitvoering kunnen ertoe leiden dat dergelijke kansen op vrede worden gemist en de instabiliteit weer snel toeneemt, met het mogelijk weer oplaaien van het conflict als gevolg. Tegelijkertijd zal de internationale gemeenschap bereid moeten zijn een langdurige betrokkenheid aan te gaan. Daarbij kunnen de omvang en aard van deze betrokkenheid veranderen al naar gelang de fase waarin het vredesproces zich bevindt. Wederopbouw in materiële en niet-materiële zin van door conflict getraumatiseerde samenlevingen kent geen «quick fixes» maar is onvermijdelijk een langdurig proces met vele tegenslagen.

Wederopbouw vergt vaak een regionale aanpak

Het regionale karakter van veel hedendaagse conflicten zal in beschouwing moeten worden genomen bij het wederopbouwproces, om «olievlekwerking» te voorkomen. Steeds meer conflicten hebben een grensoverschrijdend karakter en hebben directe gevolgen voor de omliggende landen doordat deze landen bijvoorbeeld geconfronteerd worden met een massale toestroom van vluchtelingen uit het oorlogsgebied. In de praktijk wordt door de internationale gemeenschap echter vaak onvoldoende rekening gehouden met het regionale karakter van een crisis en met de noodzaak de aanpak van de problemen af te stemmen met die in omliggende landen. In Rwanda resulteerde dit bijvoorbeeld in wederop-

bouwstrategieën die tegenstrijdig waren, waardoor gemengde signalen werden gestuurd naar de belanghebbende partijen. Dit vertraagde de oplossing van het conflict en verlengde de noodzaak voor humanitaire hulp. In een regionale aanpak is er tevens een rol weggelegd voor regionale organisaties, zoals de Afrikaanse Unie, IGAD, of ECOWAS, die een regionaal kader en regionaal politiek draagvlak kunnen waarborgen. Daarnaast is politieke steun van de buurlanden voor het wederopbouwproces essentieel.

3.2.2 Veiligheid en stabiliteit

Militaire vrede- en veiligheidsgerelateerde activiteiten zijn ontwikkelingsrelevant

Een belangrijke les van de afgelopen jaren is dat vrede en veiligheid voorwaarden zijn voor duurzame ontwikkeling. Hervorming van leger en politie zal daarom nog meer dan voorheen een integraal onderdeel moeten gaan vormen van wederopbouwprocessen, zoals de praktijk in Burundi aantoont. In het kader van een geïntegreerd beleid zullen de militaire en ontwikkelingsdeskundigheid moeten worden gebundeld. Belangrijk in dit verband is dat de regelgeving van de OESO-DAC bepalend is voor de mate waarin ontwikkelingssamenwerkingsgelden kunnen worden aangewend voor vrede- en veiligheidsgerelateerde activiteiten. Nederland bepleit in de OESO dan ook al enige tijd om activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en stabiliteit die ontwikkelingsrelevant zijn en waarvoor bij de toerekening aan de ontwikkelingsbegroting een kunstmatige scheiding tussen civiele en militaire organisaties in stand wordt gehouden, onder ODA («Official Development Assistance») te brengen op basis van nauw omschreven criteria. Dit heeft in maart 2005 geleid tot nieuwe afspraken in OESO-verband, waardoor zes thema's zijn toegevoegd aan de lijst met activiteiten die uit ontwikkelingsgelden gefinancierd mogen worden. Het gaat hierbij om democratische controle en management van veiligheidsuitgaven, versterken van de rol van maatschappelijke organisaties op veiligheidsgebied, steun aan wetgeving ter voorkoming van de rekrutering van kindsoldaten, verbetering van democratisch bestuur binnen de veiligheidssector, niet-militaire activiteiten ten bate van vredesopbouw, conflictpreventie en conflictresolutie en ten slotte controle, preventie en reductie van kleine wapens. Deze afspraken vormen een belangrijke stap in de richting van de realisering van de Nederlandse wensen om meer activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling te kunnen toerekenen aan ODA.

Hoe dan ook kunnen militaire vrede- en veiligheidsgerelateerde activiteiten gefinancierd worden uit het Stabiliteitsfonds. Dit fonds is immers bedoeld om activiteiten te financieren op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling. Het gaat hierbij vooral om ondersteuning van vredesprocessen, uitzending van waarnemers en deskundigen voor crisisbeheersing, ontwapening, demobilisatie en reïntegratie, hervorming van de veiligheidssector, het tegengaan van proliferatie van kleine wapens, ontmijning en bevordering van militaire vredeshandhavingactiviteiten door ontwikkelingslanden. Voorbeelden van activiteiten die recent door het Stabiliteitsfonds werden gefinancierd, zijn de demobilisatie en reïntegratie en het opruimen van landmijnen en kleine wapens in Afghanistan, de ondersteuning van de missie van de Afrikaanse Unie (AMIS II) in Darfur en de reïntegratie van rebellen in de Burundese krijgsmacht.

Wederopbouwactiviteiten zijn van belang voor het slagen van een militaire operatie

Wederopbouw is noodzakelijk voor het bereiken van duurzame stabiliteit. Voor het slagen van een militaire vredesoperatie is het van belang dat wederopbouwactiviteiten reeds in een vroeg stadium van start gaan.

Steun aan het wederopbouwproces draagt bij aan het creëren van een situatie waarin op een verantwoorde wijze de militaire presentie beëindigd kan worden. Ook in het geval van eventuele Nederlandse militaire aanwezigheid dient hier rekening mee te worden gehouden. De vormgeving van wederopbouwsteun dient plaats te vinden via een gezamenlijke inspanning van lokale autoriteiten en donoren. Bij de keuzebepaling dient – met inachtneming van bovenstaand uitgangspunt – de behoefte aan inzet van middelen in het gebied waar Nederlandse militairen actief zijn in de besluitvorming meegewogen te worden. Een automatische koppeling tussen hulp en de aanwezigheid van militairen zou echter aan beide kanten een effectieve uitvoering van het wederopbouwbeleid kunnen belemmeren.

Betere communicatie en afstemming tussen militairen en NGO's is vereist
Wanneer de openlijke conflictfase voorbij is, maar er nog niet werkelijk sprake is van stabiliteit – oftewel een fase van «no war – no peace» – kan het voorkomen dat de situatie zo instabiel is, dat militairen in feite de enigen zijn die toegang hebben tot een bepaald gebied, zoals bijvoorbeeld op dit moment in Irak. In een situatie waar een gebied zo onveilig is dat NGO's zich genoodzaakt zien hun activiteiten te beëindigen, kunnen militairen bij wederopbouwactiviteiten betrokken worden, evenals bij humanitaire activiteiten. Over dit laatste zijn internationaal afspraken gemaakt. Daar waar militairen en NGO's naast elkaar actief zijn in een gebied is het essentieel dat de rollen en mandaten van beide actoren onderscheiden en helder zijn. Het is dan ook van belang zowel in het veld als op het niveau van hoofdkantoren de dialoog en samenwerking tussen NGO's en Defensie te verbeteren om samen een effectieve bijdrage te kunnen leveren. Op het vlak van humanitaire hulp zijn op deze weg de eerste stappen reeds gezet.

3.2.3 Bestuur

Vroegtijdige opbouw van lokale structuren voorkomt parallelle structuren en donorafhankelijkheid

Ervaringen met post-conflict wederopbouw hebben aangetoond dat een te grote uitvoerende rol voor de internationale gemeenschap de duurzaamheid van het wederopbouwproces niet ten goede komt. Door vroegtijdige opbouw van lokale structuren wordt de creatie van dure, door de internationale gemeenschap opgezette, parallelle structuren voorkomen en wordt tegelijkertijd een bijdrage geleverd aan het vermijden van te grote en voortdurende afhankelijkheid van buitenlandse donoren. Het gebruik van de structuren van het land zelf impliceert tevens een minder dominante aanwezigheid van buitenlandse hulporganisaties en staf en minder «marktverstoringen» die het wederopbouwproces kunnen bemoeilijken. Na de beëindiging van de gewelddadigheden in Kosovo bijvoorbeeld waren om en nabij 300 hulporganisaties vertegenwoordigd, wat negatieve effecten had op onder meer de beloningsstructuur en lokale capaciteitsopbouw.

Duurzame vrede en veiligheid vereist capaciteitsopbouw van democratisch bestuur

Voor een effectieve en duurzame overdracht van bevoegdheden op het gebied van vrede en veiligheid dient reeds tijdens de aanwezigheid van een internationale troepenmacht, gewerkt te worden aan de opbouw van een lokale politie- en legermacht om discontinuïteit tussen de aanwezigheid van een internationale troepenmacht en de overgang naar volledig zelfbestuur te voorkomen. Zelfbestuur van post-conflict landen vereist ook de opbouw van andere bestuursorganen, zoals een justitieel apparaat, de nationale overheid en provinciale en lokale overheden. Daarnaast is de

ontwikkeling van democratische politieke partijen van cruciaal belang, aangezien zij voor het toekomstig bestuur van een land zullen moeten zorgdragen.

Grote omvang hulp vraagt om maatregelen die risico op misbruik en corruptie verkleinen

In een kwetsbare institutionele omgeving zoals in een wederopbouw-situatie is het risico van (machts-)misbruik en corruptie door lokale actoren groot. Tegelijkertijd moet de prioriteitsstelling en de eindverantwoordelijkheid voor de besteding bij de lokale overheid liggen. Instellingen zoals de Wereldbank en de VN kunnen helpen bij het opzetten van een onafhankelijk en transparant financieel beheer.

3.2.4 Sociaal-economische ontwikkeling

Economisch herstel vereist tijdige aanwezigheid van het bedrijfsleven

Het nationale en internationale bedrijfsleven vervult een essentiële rol bij de economische wederopbouw. Zij kunnen zorgen voor kapitaal, werkgelegenheid en dus inkomen en niet te vergeten voor het overdragen van kennis. Het lokale bedrijfsleven moet allereerst weer op gang worden gebracht, omdat het immers de motor is van lokale economische ontwikkeling. Daartoe moet ook geïnvesteerd worden in de (weder)opbouw van de fysieke en niet-fysieke infrastructuur ten behoeve van de private sector. Het Nederlandse bedrijfsleven kan door haar flexibiliteit en breed scala van producten, diensten en kennis een waardevolle bijdrage leveren aan wederopbouw. De ervaring is dat een vroege betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven niet vanzelfsprekend op gang komt. Een actieve rol van de overheid is hierbij nuttig en nodig. Een manier die in bijvoorbeeld de VS, het VK en Frankrijk gebruikt wordt om snellere bekendheid en aanwezigheid te bewerkstelligen, is door mensen uit het bedrijfsleven deel uit te laten maken van een legereenheid als reservist. Een nauwe samenwerking tussen Nederlandse militairen ter plaatse en het bedrijfsleven heeft als voordeel dat men snel een inschatting kan maken van de lokale behoefte en goede contacten kan opbouwen met lokale bedrijven. Bijkomend voordeel is dat betreffende ondernemers in deze constructie verzekerd zijn van betrouwbare bescherming. Veiligheidsrisico's zijn in deze fase van economische wederopbouw namelijk vaak een grote belemmering voor zakenlieden om activiteiten te ontplooiën.

Blijvende business-to-business relatie moet insteek zijn van betrokkenheid bedrijfsleven

Het effect van een vroegtijdige betrokkenheid van Nederlandse bedrijven bij de wederopbouw neemt voor beide partijen sterk toe als het leidt tot meer duurzame handels- en investeringsrelaties. De intentie langdurige economische activiteiten op te zetten in de regio is dan ook een belangrijke wegingsfactor bij het toekennen van financiering voor projecten van Nederlandse bedrijven, bijvoorbeeld in het kader van PSO of PSOM¹.

Europese wederopbouwgeden beter bekend stellen bij Nederlands bedrijfsleven

Met zekere regelmaat stelt de Europese Unie middelen beschikbaar voor wederopbouwgebieden. Het is opvallend dat in verhouding maar weinig Nederlandse bedrijven profiteren van deze middelen. De Nederlandse overheid kan daarbij een belangrijke rol spelen, in nauwe samenwerking met de afdeling Ondersteuning Bedrijfsleven van Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU, door Nederlandse bedrijven te

¹ Voor toelichting PSO en PSOM, zie Annex 1.

wijzen op de beschikbare middelen en ze te helpen bij het verkrijgen van deze middelen.

4. GEÏNTEGREERD BELEID

Op basis van de beschreven lessen uit het verleden en de beleidsnotitie «Aan elkaar verplicht» worden nieuwe accenten gelegd in het Nederlandse wederopbouwbeleid. Het voornaamste is de sterke nadruk op het belang van geïntegreerd beleid, waarbij de door verschillende internationale en nationale spelers te leveren expertise zo goed mogelijk op elkaar en op de lokale behoeften wordt afgestemd. Een Nederlandse strategie ter ondersteuning van de wederopbouw van een specifiek land zal hierop moeten inspelen. Geïntegreerd beleid bestaat dus uit een duidelijke rol voor de verschillende spelers en een geïntegreerde aanpak, zowel nationaal als internationaal.

4.1 Duidelijke rol voor de verschillende spelers

4.1.1 Internationaal

Hoewel individuele donoren vaak dezelfde doelen nastreven met de inzet van hun middelen, verschillen de strategieën en methoden dikwijls van aanpak. Hierdoor neigt de gegeven ondersteuning versnipperd te raken waardoor de som van het geheel aan kracht en invloed inboet. Coördinatie via multilateraal kader kan dit probleem deels ondervangen. Uitvoerbaarheid van een wederopbouwprogramma komt immers voor de zichtbaarheid van individuele donoren. Door hun brede mandaat, de benodigde landen- en thematische expertise en hun aanwezigheid in een groot aantal landen dat wederopbouwsteun nodig heeft, zijn gespecialiseerde, multilaterale organisaties zoals de Wereldbank en het United Nations Development Program (UNDP) bij uitstek geschikt de coördinatie van grootschalige internationale wederopbouwactiviteiten op zich te nemen, opdat de internationale inspanningen een samenhangend geheel vormen. De multilaterale component is van groot belang in een wederopbouwproces, gezien de neutrale positie van deze organisaties. Nederland pleit dan ook voor multilaterale coördinatie van wederopbouwinspanningen, waarbij de keuze voor een specifiek multilateraal kanaal afhangt van de wederopbouwfase en de precieze taak die verricht moet worden. Hoewel de taken verschillen, is het van belang dat organisaties als de VN, de Wereldbank en het IMF vanaf het begin van het proces van wederopbouw na beëindiging van een conflict betrokken zijn, bijvoorbeeld in de vorm van gezamenlijke analyses van de wederopbouwnoten.

4.1.1.1 Het VN-systeem

In de onmiddellijke post-conflict fase ligt de focus met name op de consolidering van het vredesproces, veiligheid en stabiliteit, basisvoorzieningen en noodhulp. In deze fase ligt leiderschap van de VN en met name UNDP (*United Nations Development Programme*) het meest voor de hand, vanwege het brede mandaat van de organisatie, de veelal reeds langdurige aanwezigheid, de uitvoerende taken van de organisatie en het belang van ondersteuning van politieke processen.

Over het algemeen kan gesteld worden dat het mandaat van UNDP op het terrein van wederopbouw ligt in de ondersteuning van (politieke) vredesonderhandelingen, overgangsrecht, opbouw van het politieapparaat, demobilisatieprogramma's, democratisering en de opbouw van politieke instituties en de rechtsstaat, gemeenschapsgedreven ontwikkeling, basisvoorzieningen, HIV/AIDS bestrijding, en reïntegratie van vluchtelingen en

ontheemden. Voor een deel van haar werkzaamheden zal UNDP de taken goed moeten coördineren en afstemmen met andere VN-instellingen waarvan de mandaten sterk verwant zijn of ten dele overlappen, zoals UNHCR en DPKO. Zo speelt bij het realiseren van duurzame oplossingen voor repatriëring en lokale integratie van vluchtelingen UNHCR uit hoofde van haar mandaat een centrale rol. De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties kan overigens een zelfde rol aan UNHCR toekennen ten aanzien van ontheemden. Geïntegreerde planning en lokaal ownership moeten enerzijds de duurzaamheid van oplossingen verzekeren en anderzijds UNHCR in staat stellen de taken op tijd over te dragen aan bijvoorbeeld UNDP en zich via een exit strategie terug te trekken als de eigen missie voltooid is.

Wat betreft de veiligheidsgerelateerde activiteiten zullen in de toekomst militaire en civiele componenten van een internationale missie meer geïntegreerd moeten worden, wat een intensievere coördinatie met en tussen de betreffende (VN-)spelers zal vereisen. Zo hangen op het gebied van demobilisatie- en reïntegratieprogramma's en hervorming van de veiligheidssector de inspanningen van UNDP samen met de taken van een internationale vredesmacht. Dit geldt overigens niet alleen wanneer er sprake is van een VN-vredesoperatie, maar ook voor situaties waarin de VN het mandaat verschaft, maar de uitvoering overgelaten is aan een ander: ad-hoc coalities of organisaties als de NAVO en de EU. Voorbeelden hiervan zijn de EU-overname van de VN-politiemissie in Bosnië-Herzegovina en de EU-operatie Artemis in de Democratische Republiek Kongo. Voor de NAVO kan onder meer worden gewezen op de samenwerking met de VN in Bosnië-Herzegovina, Kosovo en in Afghanistan. Ook bij deze missies is goede afstemming met civiele spelers van belang.

Het rapport van het *High-level Panel on Threats, Challenges and Change* gaat uitgebreid in op het belang van een geïntegreerde benadering van vredeshandhaving en vredesopbouw en van een effectieve coördinatie van de militaire en civiele componenten van het multilaterale systeem. Deze maatregelen zouden moeten leiden tot een sterker, effectiever en efficiënter optreden van de VN op het gebied van vrede, veiligheid en ontwikkeling. De regering onderschrijft deze aanbevelingen.

4.1.1.2 Wereldbank en IMF

In een later stadium van het wederopbouwproces verschuift de nadruk geleidelijk naar financiële instellingen als de Wereldbank, regionale ontwikkelingsbanken en het IMF, wanneer de situatie rijp is voor wederopbouw voor de middellange termijn en de lokale structuren voldoende capaciteit hebben opgebouwd om de uitvoerende rol op zich te kunnen nemen.

De rol van de Wereldbank bij wederopbouw ligt met name op het terrein van capaciteitsopbouw en hervorming van de overheidsstructuren die geleidelijk de uitvoerende rol over zullen nemen, het herstel van infrastructuur en de bevordering van economisch herstel en werkgelegenheid. De Wereldbank heeft voor de financiering van deze activiteiten diverse eigen middelen ter beschikking, waaronder de *IDA Post-Conflict Allocations*, *Pre-Arrears Clearance Grants*, het *Post-Conflict Fund* en het *LICUS Trustfund*. Daarnaast is de Wereldbank vaak beheerder van zogenoemde multi-donor trustfunds, zoals bijvoorbeeld in Afghanistan. In de uitvoering van deze activiteiten staat het mandaat van de Wereldbank het echter niet toe dat zij zich bezighoudt met het politieke domein.

Het mandaat van het IMF is gericht op macro-economische stabiliteit door middel van het verstrekken van tijdelijke financiering aan landen die

kampen met betalingsbalansproblemen en het geven van advies en technische assistentie. Het IMF heeft een specifiek instrument ter beschikking, *Post Conflict Emergency Assistance*, voor ondersteuning aan post-conflict landen die acute betalingsbalansproblemen kennen maar nog niet in staat zijn een normaal geïntegreerd programma voor economische ontwikkeling te ontwerpen en te implementeren. Hierdoor kan het IMF in een relatief vroeg stadium assistentie bieden. Landen als Sierra Leone, de Democratische Republiek Congo, Servië en Montenegro, Burundi en de Centraal Afrikaanse republiek hebben in de afgelopen jaren dergelijke steun ontvangen.

4.1.1.3 Europese Unie

De Europese Unie is een belangrijke speler in veel wederopbouwsituaties. In de eerste plaats speelt de Europese Commissie een grote rol in de financiering van humanitaire hulp en wederopbouwactiviteiten. De wederopbouwactiviteiten van de Commissie in een bepaald land worden doorgaans ingebed in een landenstrategie. Wanneer het een land in Afrika, het Caribische gebied of de Stille Zuidzee betreft, is het verdrag van Cotonou van toepassing en worden de middelen voor de strategie beschikbaar gesteld uit het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). Daarnaast speelt de EU een toenemende rol op het gebied van veiligheid en stabiliteit via het Europese Veiligheids- en Defensie Beleid (EVDB). Het EVDB richt zich op het gehele spectrum van crisisbeheersingstaken. Daarbij kan het gaan om humanitaire en reddingsopdrachten, vredeshandhaving en andere taken op het gebied van crisisbeheersing zoals hervorming van de veiligheidssector, het politieapparaat en opbouw van de rechtsstaat en het openbaar bestuur. De EU kan hiervoor zowel militaire als civiele middelen inzetten. De EU heeft een EVDB Actieplan voor Afrika opgesteld waarin wordt aangegeven met welke activiteiten zij de opbouw van vrede en veiligheid in Afrika kan steunen.

Ook binnen de EU wordt gestreefd naar een meer geïntegreerd veiligheids- en ontwikkelingsbeleid. Zo heeft de Commissie binnen het EOF een speciale faciliteit gecreëerd, de *African Peace Facility*, ten behoeve van de ontwikkeling van Afrikaanse crisisbeheersingscapaciteiten. Daarnaast is het de bedoeling dat de toekomstige Europese minister van Buitenlandse Zaken, als functionaris van de Raad en vicevoorzitter van de Commissie, een belangrijke rol gaat vervullen bij het vergroten van de samenhang en synergie tussen de verschillende hiervoor genoemde externe EU-instrumenten.

4.1.1.4 Regionale organisaties

Regionale organisaties hebben met name een functie in de veiligheidsdimensie van wederbouw na conflict. Mede omdat de VN zelf slechts over beperkte capaciteiten beschikt om crisisbeheersingsoperaties uit te voeren en omdat de eerste verantwoordelijkheid in de regio zelf ligt, doet de volkerenorganisatie een beroep op regionale veiligheidsorganisaties. Een belangrijke organisatie op dit terrein is de *African Union (AU)*. De AU beschikt met de oprichting van de *African Peace and Security Council* over een besluitvormend orgaan op het gebied van vrede en veiligheid en heeft hiermee eigen verantwoordelijkheid voor vrede en veiligheid in Afrika genomen. De Afrikaanse Unie neemt, al dan niet samen met andere regionale organisaties zoals ECOWAS, SADC en IGAD, steeds vaker initiatieven om de stabiliteit te bevorderen of herstellen. Een voorbeeld hiervan is de huidige waarnemingsmissie van de AU in Darfur. De internationale gemeenschap steunt deze groeiende rol van de AU op het gebied van vrede en veiligheid, zowel financieel als door middel van technische assistentie.

Hoewel het doorgaans niet beschouwd wordt als een regionale organisatie in de zin van Hoofdstuk VIII van het VN-Handvest, speelt ook de NAVO een belangrijke rol in een aantal wederopbouwlanden. Naast het uitvoeren van een vredesoperatie kan het daarbij gaan om training en assistentie ten behoeve van de veiligheidssector. Hoewel de ondersteuning zich primair richtte op de landen van het Partnerschap voor de Vrede, kunnen in dit kader ook de recente activiteiten ten behoeve van de training en opleiding van de nieuwe Irakese veiligheidsstructuren worden genoemd. In Afghanistan sluit de NAVO-geleide missie ISAF nauw aan op de activiteiten van de VN (UNAMA). Daarnaast kan in deze context het *Provincial Reconstruction Team*-concept van de NAVO in Afghanistan worden genoemd. Bovengenoemde rol van de NAVO zou zich in de toekomst verder kunnen uitbreiden tot de ondersteuning van (regionale) organisaties.

4.1.2 Nationaal

Nederland kan bijdragen aan een integrale benadering van wederopbouw door de bijdragen van de betrokken ministeries tot een samenhangend geheel te maken. Hierbij is het uitgangspunt dat de Nederlandse inzet zo goed mogelijk aansluit bij de prioriteitsstelling van de autoriteiten in het betreffende land.

4.1.2.1 Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is actief op alle dimensies van het wederopbouwproces. Versterking en ondersteuning van vredesprocessen vindt plaats door inzet van zowel politieke, diplomatieke als financiële middelen. Voor activiteiten in Afrika worden daarbij de Afrikaanse Unie en Afrikaanse sub-regionale organisaties betrokken. Daarnaast ondersteunt Nederland waar relevant en bij voorkeur in multilateraal verband het sociaal-economisch herstelbeleid en rehabilitatie van het openbaar bestuur in post-conflict landen. Verder wordt bijgedragen aan het herstel van de basisvoorzieningen en het lenigen van nog bestaande humanitaire noden. Buitenlandse Zaken speelt bovendien in het kader van het terugkeerbeleid van de Nederlandse regering via diplomatieke en andere middelen een faciliterende rol.

In toenemende mate besteedt het Ministerie van Buitenlandse Zaken aandacht aan veiligheid en stabiliteit als randvoorwaarden voor duurzame wederopbouw, effectieve armoedebestrijding en de opbouw van een democratische samenleving. Het in 2004 opgerichte Stabiliteitsfonds heeft dan ook als doel om op snelle en flexibele wijze stabiliteitbevorderende activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling te financieren. Binnen deze context worden in geselecteerde regio's en landen zoals de Grote Meren, de Hoorn van Afrika, de Westelijke Balkan en Afghanistan initiatieven ondersteund op het gebied van onder andere hervorming van de veiligheidssector, ontwapening, demobilisatie en reïntegratie, en de versterking van regionale veiligheidsstructuren.

Tenslotte draagt het Ministerie van Buitenlandse Zaken de verantwoordelijkheid voor de afstemming van de verschillende Nederlandse wederopbouwinspanningen in nationaal en internationaal verband.

4.1.2.2 Ministerie van Defensie

De primaire rol van militairen is het creëren van veiligheid en stabiliteit als voorwaarden voor duurzame wederopbouw. Een voorbeeld hiervan is deelneming aan een internationale vredesmacht, waarbij tevens CIMIC-projecten¹ kunnen worden uitgevoerd. Deze projecten staan in eerste

¹ Voor verdere toelichting, zie bijlage.

instantie in het teken van de ondersteuning van de veiligheid en acceptatie van de vredesmacht en maken strikt genomen geen deel uit van wederopbouw. Desondanks is er ook in het wederopbouwproces zelf een taak weggelegd voor het Ministerie van Defensie die verder gaat dan het bijdragen aan vrede, veiligheid en stabiliteit. Hierbij wordt gedoeld op het leveren van kennis en expertise op het gebied van ontwapeningsprogramma's, opbouw van een functionerend veiligheidsapparaat en hervorming van de veiligheidssector, die zowel de krijgsmacht als de politie omvat. Militairen, waaronder defensie-attachés, worden op deze wijze ingezet in een geïntegreerde benadering van de opbouw of hervorming van het overheidsapparaat. Daarnaast kan Defensie een ondersteunende rol spelen door bijvoorbeeld in urgente situaties transportcapaciteit, materieel of personeel beschikbaar te stellen.

4.1.2.3 Ministerie van Economische Zaken

Het Ministerie van Economische Zaken wil bevorderen dat in publiek-private samenwerking de kennis en kunde van Nederlandse bedrijven en instellingen vroegtijdig kunnen worden ingezet, met name in die landen en regio's waar ook het perspectief bestaat op meer bestendige handels- en investeringsrelaties. In een dergelijke situatie heeft het ministerie de taak de economische behoeften en mogelijkheden in de betreffende regio te inventariseren en te faciliteren bij de financiering en uitvoering van wederopbouwprojecten door het Nederlands bedrijfsleven. Dit kan onder andere door zelf actief wederopbouwactiviteiten te stimuleren (informatieverschaffing, matchmaking en financiering van pilotprojecten) of door Nederlandse bedrijven te assisteren bij het verkrijgen van beschikbare EU-middelen hiervoor. Daarnaast heeft Economische Zaken een coördinerende functie richting het bedrijfsleven, bijvoorbeeld door oprichting van een landenspecifiek overlegplatform of door het inschakelen van reeds bestaande fora van publiek-private samenwerking. Zo zijn de agribusiness en de transport- en distributiesector doorgaans van belang voor wederopbouw en Nederland heeft nuttige expertise en een goede reputatie in deze sectoren.

4.1.2.4 Ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De Ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen op specifieke terreinen een bijdrage leveren aan een wederopbouwproces. Zo kunnen de ministeries bijvoorbeeld expertise beschikbaar stellen in civiele crisisbeheersingsoperaties van de Europese Unie voor de opbouw of hervorming van de politie en het justitiële apparaat, inclusief het gevangeniswezen. Voorbeelden hiervan zijn de politie- en/of rechtsstaatsmissies in Bosnië, Macedonië, Georgië en Irak. Daarnaast kan Justitie vanuit haar verantwoordelijkheid in het Nederlands vreemdelingenbeleid faciliterend optreden. Vluchtelingen kunnen een belangrijke rol spelen in de wederopbouw van hun land van herkomst. Teneinde de inzet van vluchtelingen die als zodanig zijn erkend en bescherming genieten te bevorderen, zal Justitie onderzoeken of het mogelijk is hen toe te staan naar hun land van herkomst te gaan met behoud van hun recht op terugkeer naar Nederland. Op deze wijze zou het voor hen gemakkelijker worden om, eventueel tijdelijk, bij te dragen aan het wederopbouwproces.

4.1.3 NGO's en bedrijfsleven

Naast bilaterale donoren en multilaterale instellingen is er een enorm potentieel aan private actoren die een rol (kunnen) spelen in wederopbouw. Deze groep omvat zowel lokale en internationale NGOs, als natio-

nale en internationale private ondernemingen. Deze actoren kunnen een belangrijke bijdrage leveren op het gebied van basisvoorzieningen, het herstel van infrastructuur en het bevorderen van economische bedrijvigheid. Zo kunnen op het gebied van wederopbouw partnerschappen worden aangegaan met het doel het ondernemingsklimaat te verbeteren om zo bij te dragen aan economisch herstel. Tevens kan via partnerschap met bijvoorbeeld particuliere ontwikkelingsorganisaties bijgedragen worden aan de versterking van het maatschappelijk middenveld in het betreffende land. Deze samenwerking dient gericht te zijn op wederzijdse verantwoordelijkheden en belangen en moet een eenduidige doelstelling nastreven. Net als voor bilaterale of multilaterale ondersteuning, geldt voor publiek-private partnerschappen dat lokale zeggenschap cruciaal is. Het omzeilen van het gebrek aan lokale capaciteit door rechtstreeks te werken via internationale NGO's en ondernemingen herbergt het risico van aanbodgestuurdheid en een negatieve invloed op de toekomstige lokale capaciteitsontwikkeling. De ervaring die in Bosnië-Herzegovina is opgebouwd met het IDEA-project kan mogelijk dienen als voorbeeld voor verdere samenwerking tussen Defensie, het bedrijfsleven en lokale NGO's en ondernemingen, gericht op het opzetten en ondersteunen van private ondernemingen in post-conflictgebieden.

NGO's

Lokale en internationale NGO's die vaak reeds jaren, ook in de periode van conflict, in deze landen hebben gewerkt, kunnen op grond van hun ervaringen inzicht verschaffen in de mogelijkheden voor ondersteuning. Ook migrantenorganisaties hebben veel kennis ter beschikking die hierbij van nut kan zijn. NGO's kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan lokale capaciteitsopbouw, mits zij hun programma's uitvoeren in samenwerking met het lokale maatschappelijk middenveld of lokale overheidsinstellingen. Aangezien post-conflictsituaties veelal gekenmerkt worden door zwakke overheidsstructuren, zijn NGOs noodzakelijk voor het leveren van basisvoorzieningen. De kennis en ervaring die vaak nog tijdens het conflict is opgedaan, kan tijdens de eerste wederopbouwfase ingezet worden om lokale gemeenschappen in staat te stellen zichzelf te kunnen redden en te voorzien in sociale basisvoorzieningen als gezondheidszorg, onderwijs en water en sanitatie. Tevens dienen al in een vroeg stadium lokale structuren en capaciteiten van centrale en lokale overheden versterkt te worden om uiteindelijk deze dienstverlenende rol over te kunnen nemen.

Bedrijfsleven

Het stimuleren van de lokale private sector is cruciaal in ieder wederopbouwproces. Het speelt een sleutelrol in het bevorderen van werkgelegenheid en duurzame ontwikkeling in een situatie waar de economische sector door voortdurend conflict vaak in ernstig verval is geraakt. Het is hierbij van belang dat private partners op een transparante wijze via open competitie geselecteerd worden om dienstverlening tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding, dan wel met de meeste lokale inbreng te kunnen leveren en te zorgen dat overeenkomsten voldoen aan internationale maatstaven voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Huidige bedrijfslevenprogramma's richten zich reeds op naleving van OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen, OESO- en/of EU-richtlijnen voor milieu, en ILO-richtlijnen voor arbeidsomstandigheden. De acceptatie van wederopbouw-werkzaamheden is het grootst wanneer de lokale bevolking actief bij het proces wordt betrokken, zowel in de planning als bij de uitvoering. Het is daarnaast van groot belang dat private ondernemingen niet alleen gericht zijn op het uitvoeren van

reconstructiewerkzaamheden. Idealiter leveren zij tevens een bijdrage aan lokale capaciteitsopbouw door middel van training en kennisoverdracht.

4.2 Geïntegreerde aanpak

De betrokken ministeries zullen een geïntegreerde aanpak ontwikkelen voor een noodzakelijkerwijs beperkt aantal landen en uitzetten in een landenspecifieke strategie. Hierbij wordt speciale aandacht gegeven aan terreinen waarop intensievere samenwerking kan plaatsvinden.

4.2.1 Landenkeuze

Vanuit het oogpunt van vrede, veiligheid en ontwikkeling heeft de regering gekozen met name drie prioritaire regio's en een land gedurende een beperkte periode te ondersteunen bij specifieke essentiële componenten van het wederopbouwproces, te weten de Grote Meren, de Hoorn van Afrika en de Westelijke Balkan, alsmede Afghanistan. Binnen deze groep kan een klein aantal landen rekenen op langdurige en gediversifieerde Nederlandse ondersteuning over het geheel aan dimensies van het wederopbouwproces (veiligheid en stabiliteit, bestuur en sociaal-economische ontwikkeling). Immers, gezien het grote aantal landen dat zich in een wederopbouwfase na conflict bevindt en de beperkte financiële middelen, zal Nederland zich noodzakelijkerwijs moeten beperken tot steun aan een relatief klein aantal landen. Op dit moment vindt een dergelijke ondersteuning plaats in Bosnië-Herzegovina, Rwanda en Afghanistan. In de toekomst zou ook Soedan hiervoor in aanmerking kunnen komen. Hoewel ernaar gestreefd zal worden een zo breed mogelijke strategie te ontwikkelen, kan het in de praktijk betekenen dat de betrokkenheid van ministeries per land verschilt.

4.2.2 Landenspecifieke strategie

Waar sprake is van meer langdurige steun zal per land door de meest betrokken ministeries een gezamenlijke strategie worden ontwikkeld. Het streven is om vanuit de diverse invalshoeken gemeenschappelijke doelen vast te stellen, de specifieke ambities en rollen van de verschillende (Nederlandse) spelers te definiëren en mogelijkheden voor intensievere samenwerking te identificeren. Deze nationale geïntegreerde strategie zal aan moeten sluiten op de algemene wederopbouwstrategie van het land in kwestie, de lokale prioriteitsstelling en de internationale rolverdeling. In een dergelijke strategie worden zaken aan de orde gesteld als:

- Analyse veiligheid en stabiliteit, bestuur en sociaal-economische ontwikkeling (mede op basis van het zogenoemde *Stability Assessment Framework*)
- Ambities en doelstellingen
- Uit te voeren activiteiten en bijbehorende rolverdeling
- Mogelijkheden voor intensievere samenwerking
- Beschikbare middelen en financieringsmodaliteiten

Op basis van de opgedane lessen met betrekking tot wederopbouwprocessen in het verleden zal eveneens aandacht worden besteed aan:

- Problemen rond overbrugging en overdracht
- Mate van zeggenschap van de eigen bevolking
- Opbouw van de instituties van het land zelf
- Internationale coördinatie en complementariteit

De geïntegreerde benadering van het Nederlands wederopbouwbeleid dient te worden ondersteund met beschikbare financiële middelen. Hiertoe zullen de verschillende ministeries de voor wederopbouw gereserveerde fondsen gezamenlijk inzichtelijk maken in de landenspecifieke

strategie en op elkaar afstemmen. Het grootste deel van de middelen zal doorgaans uit de begroting van ontwikkelings samenwerking komen. Wanneer wordt besloten dat de Nederlandse regering zich committeert aan een bepaald wederopbouwproces worden op deze begroting middelen hiervoor vrijgemaakt in een aparte financiële voorziening. Daarnaast zullen ook relevante uitgaven uit andere budgetlijnen of instrumenten, zoals het Stabiliteitsfonds en TMF in de strategie opgenomen worden. Ditzelfde geldt voor de andere ministeries. Ook de inzet van expertise of materieel, zoals militaire expertise voor SSR of het beschikbaar stellen van bijvoorbeeld vliegtuigen, door het Ministerie van Defensie zal hierin worden opgenomen. Ditzelfde geldt voor de inzet vanuit het Ministerie van Economische Zaken, zoals bedrijvenmissies of andere instrumenten «op maat». In dit verband worden door EZ de mogelijkheden onderzocht voor een HGIS voorziening ter ondersteuning van de vroegtijdige inzet van het Nederlands bedrijfsleven in een wederopbouwproces.

4.2.3 Intensievere interdepartementale samenwerking

In een aantal organen wordt reeds interdepartementaal over aspecten van wederopbouw overlegd, zoals in de Stuurgroep Militaire Operaties (SMO), het Interdepartementaal overleg Cimic (IO CIMIC) en de Stuurgroep Stabiliteitsfonds. Deze interdepartementale samenwerking is de afgelopen jaren geïntensiveerd, wat bijvoorbeeld blijkt uit de participatie van Defensie in het Stabiliteitsfonds en het detacheren van een militair adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Daarnaast zal, rekening houdend met de prioriteiten van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken, een overlegstructuur in het leven worden geroepen om de samenwerking verder te verbeteren. In dit overleg worden activiteiten op elkaar afgestemd en worden in voorkomende gevallen landenspecifieke strategieën geformuleerd. Vanwege het belang van de veiligheidsdimensie voor de (post-) conflictproblematiek zal door Buitenlandse Zaken en Defensie een extra inspanning geleverd worden op het gebied van hervorming van de veiligheidssector (SSR) en demobilisatie (DDR). Derhalve wordt een operationeel SSR-team opgericht waarvan zowel medewerkers van Buitenlandse Zaken als van Defensie deel uit zullen maken. Dit team, onder aansturing van de interdepartementale Stuurgroep Veiligheids-samenwerking en Wederopbouw, zal de Nederlandse inzet inzake SSR gaan vormgeven. Tevens zal ten behoeve van de uitvoering van dergelijke activiteiten een bestand van militaire deskundigen worden gevormd.

ANNEX 1: INSTRUMENTARIUM

Ministerie van Buitenlandse Zaken:

Diplomatieke instrumenten

De Nederlandse regering kan invloed uitoefenen op wederopbouwprocessen via diplomatieke middelen, zoals demarches, beleidsdialogen, afstemming binnen de EU of met gelijkgestemde donoren of door haar invloed in multilateraal kader aan te wenden. Zo kan politieke druk uitgeoefend worden op de voormalig strijdende partijen om tot een akkoord te komen of kan de regering processen beïnvloeden via een beleidsdialoog met de overheid, EU troika's of een «Consultative Group»-mechanisme.

Bilaterale ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's

In enkele partnerlanden vormt wederopbouw een belangrijk deel van het bilaterale ontwikkelingssamenwerkingsprogramma. Een bekend voorbeeld van een wederopbouwproces waar Nederland jarenlang intensief bij betrokken is geweest, is de Balkan. Meer recente voorbeelden zijn Afghanistan en Rwanda. Bij een bilateraal programma gericht op wederopbouw wordt het algemene wederopbouwbeleid als uitgangspunt genomen en toegepast op de specifieke context van het land. Wederopbouw vormt daarmee de kerndoelstelling van de Nederlandse ontwikkelingsinzet in het betreffende partnerland. Het voordeel van een dergelijke samenwerkingsvorm is dat hiermee een langdurige betrokkenheid gegarandeerd wordt.

Multilaterale wederopbouwcapaciteiten

Gespecialiseerde multilaterale organisaties zoals de Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken en het United Nations Development Program (UNDP) zijn het meest geschikt om de coördinatie van grootschalige internationale wederopbouwactiviteiten op zich te nemen. Er is brede overeenstemming over de noodzaak van betrokkenheid van beide organisaties vanaf het begin van het proces van wederopbouw na beëindiging van een conflict, bijvoorbeeld in de vorm van een met meerdere partners uit te voeren analyse waarbij de wederopbouwknopen in kaart worden gebracht (*Joint Assessment Missions*).

Zowel UNDP als de Wereldbank hebben eenheden die zich specifiek met post-conflict wederopbouw bezig houden. Bij UNDP is dit het «Bureau for Crisis Prevention and Recovery» (BCPR) en bij de Wereldbank de «Conflict Prevention and Reconstruction Unit» (CPRU). Nederland draagt waar nodig bij aan het versterken van deze eenheden en spreekt de organisaties bovendien aan op de noodzaak van intensieve institutionele samenwerking tussen de twee.

Europese instrumenten

Nederland speelt tevens een rol in wederopbouw via de Europese Unie. Zowel via de financiële kanalen van de Europese Commissie op het gebied van humanitaire hulp en wederopbouw als via het Europese Veiligheids- en Defensie Beleid (EVDB). Onder het EVDB kan Nederland militaire en civiele middelen en expertise beschikbaar stellen wanneer de EU besluit tot het instellen van crisisbeheersingsmissies. Nederland is binnen de EU een groot pleitbezorger voor een meer geïntegreerd veiligheids- en ontwikkelingsbeleid, ook met betrekking tot post-conflict wederopbouw. Een stap in de goede richting is de oprichting van de African Peace Facility, ten behoeve van de ontwikkeling van Afrikaanse crisisbeheersingscapaciteiten. Daarnaast kan in de toekomst ook de Europese minister van Buitenlandse Zaken hier een belangrijke rol in spelen.

Ondersteuning via het maatschappelijk middenveld

Thematische Medefinanciering (TMF) is een systeem van financiering van maatschappelijke organisaties die actief zijn op het terrein van internationale samenwerking. De leidende visie achter dit instrument is dat naast de overheid, ook het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol speelt in de bestrijding van armoede.

Wederopbouw na conflict is een van de thema's binnen TMF. Prioriteit wordt toegekend aan Afrika en in het bijzonder aan Burundi, de Democratische Republiek Congo, Soedan en Somalië. Activiteiten die voor finan-

ciering in aanmerking komen, betreffen uitsluitend wederopbouw na beëindiging van een gewelddadig conflict en dienen zich te richten op het herstel van basisvoorzieningen, huisvesting en voedselzekerheid. Bij de uitvoering van deze activiteiten dient capaciteitsopbouw en verzelfstandiging van lokale partners een belangrijke rol te spelen.

Stability Assessment Framework (SAF)

Om een betere afstemming tussen probleem en beleidsaanpak te krijgen is recentelijk het zogenoemde *Stability Assessment Framework* (SAF) ontwikkeld. Dit analytisch instrument bestaat uit verschillende stappen waarin diverse betrokkenen gezamenlijk een landenspecifieke stabiliteitsanalyse uitvoeren, het beschikbare beleidsinstrumentarium beoordelen en vervolgens een strategie uitzetten om de diverse problemen in een bepaald land of regio zoveel mogelijk geïntegreerd aan te pakken. In dit breed gedragen proces worden op basis van twaalf indicatoren drie essentiële aspecten van stabiliteit van een land (veiligheid, bestuur en sociaal-economische ontwikkeling) onder de loep genomen. Door de combinatie van retrospectieve analyse en toekomstige scenario's is dit instrument bij uitstek geschikt voor geïntegreerde (i.e. politiek, militair en OS-) beleidsplanning in diverse contexten (o.a. falende staten, post-conflict situaties, «normaal» ontwikkelingsland, etc.). Inmiddels zijn er in diverse landen SAF workshops georganiseerd (Mozambique, Rwanda, Kenia), die een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de reguliere plannings- en beleidscyclus.

Stabiliteitsfonds

Het Stabiliteitsfonds heeft tot doel om op snelle en flexibele wijze ondersteuning te bieden aan programma's op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling in landen en regio's die dreigen af te glijden naar een gewelddadig conflict of waar zich reeds een conflict heeft voltrokken. Activiteiten die bijdragen aan het tot stand brengen van een stabiele en veilige samenleving kunnen op deze wijze worden ondersteund. Het fonds maakt een snelle en doelgerichte inzet van financiële middelen mogelijk en is daarom een belangrijke aanvulling op de andere instrumenten van buitenlands- en ontwikkelingsbeleid. Het wordt hierdoor mogelijk verschillende instrumenten en middelen van Nederlands beleid op een meer coherente en geïntegreerde wijze in te zetten.

De inzet van het fonds richt zich op conflictpreventie, conflictbemiddeling, vredeshandhaving en vredesopbouw, waaronder hervormingen binnen de veiligheidssector en demobilisatie- en reïntegratie programma's. Deze geïntegreerde aanpak draagt bij aan het scheppen van de voorwaarden voor een duurzaam wederopbouwproces.

Bedrijfsleven instrumenten

Het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM) financiert gezamenlijke proefinvesteringen van een Nederlands bedrijf en een bedrijf uit het betrokken partnerland en enkele andere opkomende markten. Hiermee speelt het programma een belangrijke rol bij het creëren van duurzame werkgelegenheid. PSOM is niet specifiek op wederopbouw gericht maar wel open voor partnerlanden die nog in de wederopbouwfase zitten, zoals bijvoorbeeld Bosnië-Herzegovina (per 1-7-2005), de Palestijnse Autoriteit (per 1-12-2004) en Afghanistan (wordt toegevoegd in de loop van 2005). Ook andere instrumenten zoals ORET (export transacties ten bate van publieke infrastructuur), IBTA (tijdelijk management voor bedrijven, training), het MOL fonds (publiek/private infrastructuur in de minst ontwikkelde landen) staan open op de partner-

landen. Daarnaast is de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) actief in sommige van deze landen. FMO heeft een belangrijke rol gespeeld bij de opbouw van bancaire diensten in de Westelijke Balkan landen. Tenslotte worden via het Programma Uitzending Managers (PUM) jaarlijks enkele tientallen oud-managers naar wederopbouwlanden uitgezonden om lokale bedrijven te assisteren bij het verbeteren van de bedrijfsprocessen.

Ministerie van Defensie:

Inzet van Nederlandse militaire eenheden

Allereerst kan sprake zijn van de inzet van Nederlandse militaire eenheden die in organiek, of aangepast verband en ingebed in een internationale troepenmacht taken uitvoeren. Besluitvorming over inzet van deze militaire eenheden, geschiedt op basis van artikel 100 van de Grondwet aan de hand van het Toetsingskader.

Civil-Military Co-operation

Een van de activiteiten van militairen in een post-conflictsituatie is civiel-militaire samenwerking (*Civil-Military Co-operation*, CIMIC) die als brug kan fungeren naar latere wederopbouwinspanningen. CIMIC activiteiten staan echter in eerste instantie in het teken van de ondersteuning van de veiligheid («*force protection*») en acceptatie («*force acceptance*») van een vredesmacht die een crisisbeheersingsoperatie uitvoert. CIMIC beperkt zich daarom tot aan de crisisbeheersingsoperatie gerelateerde activiteiten. Deze activiteiten bevatten overigens méér dan herstelprojecten. Ook het onderhouden van contacten met plaatselijke autoriteiten, de bevolking en civiele organisaties en het maken van afspraken met hen door de militaire commandant in het belang van de operatie, vallen onder de noemer CIMIC.

Internationale Militaire Samenwerking (IMS)

Met diverse landen onderhoudt Nederland een bilaterale militaire samenwerkingsrelatie. Internationale Militaire Samenwerking (IMS) is één van de instrumenten die de regering in staat stelt uitvoering te geven aan haar veiligheids- en defensiebeleid. IMS omvat alle samenwerkingsactiviteiten van de krijgsmacht die in internationaal kader worden uitgevoerd. Het betreft informatie-uitwisseling, defensieplanning, inlichtingen, bepaalde aspecten van operaties, personeel, opleidingen en materieel-logistiek. Ook activiteiten op het gebied van wapenbeheersing, vertrouwenwekkende maatregelen en «defence diplomacy» passen binnen het kader van IMS. IMS kan bijdragen aan het (weder)opbouwen van een goed functionerende krijgsmacht in landen die een transitie ondergaan (*security assistance*). Daarnaast kan een dergelijke bilaterale relatie bijdragen aan het opbouwen van lokale of regionale capaciteit voor internationale vredesmissies. Militairen kunnen vanwege hun deskundigheid bovendien een rol vervullen bij hervorming van de veiligheidssector («Security Sector Reform», SSR) en demobilisatie («Disarmament, Demobilisation and Re-integration», DDR).

Inzet van reservisten

Defensie biedt reservisten met uiteenlopende achtergrond de gelegenheid hun deskundigheid in een crisisgebied in te zetten. Uit de ervaring die door bijvoorbeeld door de CIMIC Group North wordt opgebouwd, kan worden geput om meer inhoud te geven aan een militaire rol bij wederopbouw en de samenwerking met het Nederlandse bedrijfsleven.

Ministerie van Economische Zaken:

Economische missies

EZ ziet kansen voor het Nederlands bedrijfsleven in wederopbouwprocessen en steunt deze kansen door middel van bedrijvenmissies. De beschikbaarheid van financiële instrumenten is van belang als extra stimulans voor bedrijven om ondanks de risico's te gaan ondernemen in een wederopbouwland.

PSO

Sinds december 1995 heeft EZ gelden beschikbaar gesteld vanuit het Programma Samenwerking Oost-Europa (PSO) voor wederopbouwprojecten in Bosnië-Herzegovina. De eerste projecten zijn begin 1996 in uitvoering genomen. Het programma is succesvol juist omdat het snel van start kan gaan en omdat het zich voornamelijk richt op de business-to-business-relatie tussen Nederlandse en lokale bedrijven. Productiefaciliteiten en nutsvoorzieningen kunnen worden hersteld, hetgeen leidt tot snelle, concrete resultaten en toename van de werkgelegenheid. Ook de Irak-faciliteit van EZ, die momenteel «bevroren» is in verband met de slechte veiligheidssituatie in Irak, is op PSO-principes gebaseerd.

PESP

Het Programma Economische Samenwerkings Projecten (PESP) heeft als doel de export naar en de economische samenwerking met opkomende markten te bevorderen. In de praktijk wordt dit instrument ook gebruikt voor wederopbouwlanden. Er is een aantal PESP-projecten uitgevoerd in de Balkanlanden en recent is een PESP-project in Irak toegewezen. Via PESP kunnen financiële bijdragen worden gegeven aan haalbaarheidsstudies, studies ter voorbereiding van een investering en in uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld als het gaat om wederopbouw, voor project-identificaties.