

Vergaderjaar 2010–2011

29 237

Afrika-beleid

Nr. 136

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2011

Hierbij heb ik het genoegen u de evaluatie «*Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005–2010*» aan te bieden¹. Tevens geef ik een appreciatie van de bevindingen. De evaluatie richt zich op de bijdrage van donoren en internationale organisaties aan conflictpreventie en vredesopbouw in Zuid-Soedan in de periode 2005 tot en met het eerste kwartaal van 2010.

Activiteiten van individuele donoren werden niet in detail geëvalueerd.

Het bijzondere van de evaluatie is dat deze een breder perspectief hanteert dan alleen de bijdrage aan basisvoorzieningen en economische ontwikkeling. Er wordt gekeken hoe internationale steun heeft uitgewerkt in termen van stabilisatie, veiligheid en vredesopbouw.

In landen als Soedan is de afwezigheid van vrede en veiligheid een factor die ontwikkeling tegenhoudt. De evaluatie concludeert dat de internationale hulp op het punt van conflict-preventie en vredesopbouw in Zuid-Soedan beter had gekund. De regering is het daarmee eens. De regering onderstreept dat Nederland de afgelopen jaren de focus op conflictpreventie en vredesopbouw heeft verstevigd.

Het onderzoek werd namens 15 evaluatiediensten en ontwikkelingsorganisaties en het Ministerie van Financiën en Planning van Zuid-Soedan verricht door een onafhankelijk evaluatieteam bestaande uit internationale en Soedanese onderzoekers. De evaluatiedienst van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken (IOB) trok de evaluatie als voorzitter van de managementgroep, die voorts bestond uit de evaluatiediensten van Denemarken en WFP.

De kosten werden gedragen door de evaluatiediensten van zeven donoren, waaronder Nederland.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Voor de Nederlandse inzet in Zuid-Soedan zal ik lessen trekken uit de evaluatie. Nederland zal aansluiting zoeken bij de ontwikkelingsplannen van de overheid. Hierbij zullen in de samenwerking met andere donoren

capaciteitsversterking en aandacht voor conflict, veiligheid en rechtsstaat centraal staan. Ik heb reeds initiatieven voor samenwerking genomen binnen de EU. Er zullen afspraken met de Zuid-Soedanese regering worden gemaakt over de transparantie van overheidsuitgaven. Tevens zal Nederland inzetten op snellere resultaten en werkgelegenheid, bijvoorbeeld in de landbouwsector. De dialoog met de Wereldbank en de VN over betere inzet zal worden voortgezet.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

BELEIDSREACTIE

Kern

De evaluatie concludeert dat de donorsteun aan conflictpreventie en vredesopbouw gedeeltelijk succesvol was.

1. De resultaten op sociaaleconomisch gebied bleken onvoldoende en sterk wisselend per regio. Er was beperkte aandacht voor de integratie van terugkerende ontheemden en vluchtelingen op langere termijn. De toegang tot onderwijs is vergroot sinds 2005, maar de training van nieuwe leerkrachten en de bouw van scholen is achtergebleven. Meer dan 2 600 kilometer wegen werden gerehabiliteerd en mijn-vrij gemaakt, maar er werd onvoldoende verband gelegd tussen infrastructuur en private sectorontwikkeling.
2. Donorsteun op het gebied van goed bestuur bleek over het algemeen niet toereikend en bedroeg niet meer dan 10% tot 20% van het totale budget. Programma's waren ambitieus en technisch van aard en er was teveel focus op de centrale overheid en beperkte aandacht voor lokale overheden.
3. Op het terrein van veiligheid en rechtsorde werden met behulp van donorsteun vooral de laatste jaren positieve resultaten geboekt. Donorsteun aan ontminning was effectief. De opbouw van een goed functionerend politieapparaat en de hervorming van de Sudan People's Liberation Army blijven punten van zorg.
4. Initiatieven gericht op het oplossen van geschillen tussen bevolkingsgroepen bleken veelal geïsoleerd van aard en niet verbonden met initiatieven op nationale schaal.

Er worden meerdere oorzaken aangedragen voor de bevindingen van de evaluatie.

- a. Donoren hebben onvoldoende rekening gehouden met aan lokale conflicten ten grondslag liggende factoren («conflict drivers»).
- b. De visie van donoren dat basisvoorzieningen leiden tot conflictpreventie en vredesopbouw leidde tot relatief beperkte steun ter bevordering van veiligheid en goed bestuur (opbouw politie, justitie, terugdringen wapenbezit, etc.).
- c. De hulparchitectuur legde de nadruk op gezamenlijkheid. Dit werkte snelle resultaten echter tegen.
- d. De slechts gedeeltelijk geslaagde bijdrage van donoren aan conflictpreventie en vredesopbouw lijkt volgens de evaluatie te zijn ingegeven door het unieke gebrek aan capaciteit in Zuid-Soedan, spanningen tussen Noord en Zuid en onduidelijkheid of uitgegaan kon worden van een onafhankelijk Zuid-Soedan.

Hierna volgen een kort overzicht van de Nederlandse betrokkenheid bij Zuid-Soedan, een overzicht en appreciatie van de bevindingen volgens de evaluatie en de reactie van de regering op de belangrijkste aanbevelingen.

1. Nederlandse betrokkenheid in (Zuid-)Soedan

Soedan is een langjarige partner van Nederland en één van de concentratielanden voor het Nederlands beleid in fragiele staten. Het fragiele statenbeleid richt zich zoals bekend op drie dimensies, namelijk verbetering van vrede en veiligheid, bijdragen aan een legitieme overheid met voldoende capaciteit en het creëren van vredesdividend. De Nederlandse betrokkenheid in Soedan is aanzienlijk.

Nederland is mede-ondertekenaar van het *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) van 2005, voorzitter van de werkgroep die toeziet op implementatie van het CPA in de Drie Grensgebieden tussen Noord en

Zuid en lid van de internationale contactgroep. Nederland heeft ook een faciliterende rol wat betreft Darfur en organiseerde recentelijk overleggen om de humanitaire situatie daar te verbeteren. Daarnaast geeft Nederland financiële en personele bijdragen aan de VN-vredesmissies (UNMIS en UNAMID) en ondersteunt het de *Joint integrated Units*, de geïntegreerde veiligheidstroepen om in het grensgebied tussen Noord en Zuid de vrede te bewaken. Nederland levert eveneens experts die een bijdrage leveren aan de onderhandelingen tussen Noord en Zuid over grensafbakening, volksraadplegingen en nationaliteitskwesaties.

In Zuid-Soedan draagt Nederland bij aan het *Multi Donor Trust Fund-South Sudan* van de Wereldbank en aan het *Sudan Recovery Fund*, *Basic Services Fund* en *Capacity Building Trust Fund* met het doel om sneller vredesdividend te leveren. Nederland draagt bij aan een DDR-programma en ontminningsactiviteiten. Het maatschappelijk middenveld ontvangt Nederlandse financiële bijdragen voor activiteiten in Zuid-Soedan. Daarnaast heeft Nederland een bescheiden bilateraal programma gericht op private sectorontwikkeling, landbouw en water. Nederland heeft een ambassadekantoor in Juba gevestigd. In de loop van 2011 zal dit kantoor worden versterkt. Daarnaast is Nederland sinds 2005 gastdonor van het *Joint Donor Office* van zes donoren die gezamenlijk optreden in Juba.

2. Appreciatie van de hoofdbevindingen en aanbevelingen

Het rapport concludeert dat de gezamenlijke donorstun aan conflictpreventie en vredesopbouw in Zuid-Soedan gedeeltelijk succesvol was. Hiervoor worden vier belangrijke oorzaken aangedragen, waarop ik u mijn reactie geef (punten A tot en met D). Tevens reageer ik op de belangrijkste aanbevelingen (onder E).

A. Onvoldoende benutten van conflictanalyse, onvoldoende rekening houden met aan lokale conflicten ten grondslag liggende factoren («conflict drivers»).

Nederlandse beleidsreactie

Deze conclusie is juist, al is recentelijk sprake van verbetering. Inmiddels hebben Nederland en andere landen lessen geleerd en wordt conflictanalyse vaker toegepast. Nederland en het VK onderstrepen in internationaal verband het belang van goede conflictanalyses voor een gedegen begrip van de landenspecifieke en lokale situatie en de onderliggende oorzaken van conflict. Onze programma's in fragiele staten zijn hier ook steeds meer op gebaseerd. In 2010 zijn in nauwe samenwerking met internationale en lokale partners bijvoorbeeld conflictanalyses uitgevoerd in Jemen en Mali om de effectiviteit van de Nederlandse ontwikkelingsprogramma's te verbeteren.

In Soedan zal om die reden in 2011 – in het kader van de meerjarige strategische planning 2012–2015 voor het Nederlands beleid in (Zuid-) Soedan – eveneens een conflictanalyse worden uitgevoerd. Ook worden medewerkers in toenemende mate getraind op dit gebied.

B. Problematische context: geen capaciteit overheid, lokale conflicten en van voortdurende spanning tussen Noord- en Zuid-Soedan; niet duidelijk of Zuid-Soedan daadwerkelijk onafhankelijk zou worden.

Nederlandse beleidsreactie

Ook deze conclusie is juist. Er was sprake van een onzekere situatie met factoren die de hulpverlening complex maakten. Het onderzoek beslaat inderdaad een periode waarin duidelijke veranderingen hebben plaatsgevonden in Soedan. In de eerste plaats vond een transitie plaats van langdurig conflict tussen Noord- en Zuid-Soedan naar een situatie van vrede en toegenomen stabiliteit. Het CPA poogde eenheid tussen Noord en Zuid aantrekkelijk te maken. Daardoor viel de focus van de internationale donoren in eerste instantie op de Noord-Zuid relaties. Deze is overigens nog steeds van belang teneinde het CPA tot een goed einde te brengen en een vreedzame «scheiding» tussen Noord en Zuid mogelijk te maken.

Pas in een later stadium werd duidelijk dat afscheiding onomkeerbaar werd. Het CPA en het gekozen financieringsmechanisme van multilaterale fondsen waren echter niet bedoeld voor staatsopbouw van een onafhankelijk Zuid-Soedan. De staat moest van de grond worden opgebouwd en de regering bestond uit onervaren bestuurders die voortkwamen uit de rebellenbeweging SPLA.

C. De gekozen hulpstructuur: sterke nadruk op multilaterale fondsen en harmonisatie vertraagde de inspanningen.

Nederlandse beleidsreactie

Deze conclusie wordt gedeeltelijk onderschreven. De hulparchitectuur sloot aan bij de uitgangspunten van de Parijse Agenda om een belangrijk deel van de hulp via gezamenlijke fondsen («*pooled funds*») en multilaterale programma's te kanaliseren. Deze keuze lag voor de hand gezien de lage capaciteit aan Zuid-Soedanese kant en het daarmee gepaard gaande risico op corruptie. De fondsen sloten ook aan bij de wensen van de Zuid-Soedanese overheid. Maar de evaluatie stelt terecht dat de gehanteerde procedures niet toegesneden waren om flexibel in te spelen op de veranderende en instabiele context en leidden tot vertraging in de uitvoering van activiteiten. Momenteel worden dan ook nieuwe modaliteiten ontwikkeld zoals multidonorfondsen onder beheer van de particuliere sector.

Nederland oefende samen met andere donoren druk uit op Wereldbank en VN om de effectiviteit van de fondsen te verbeteren, door grotere personele inzet, nadruk op snelle resultaten en grotere onderlinge samenwerking. Die druk heeft in 2008 geleid tot het *UN-WB Partnership Framework Agreement*, waarin de Wereldbank en VN gedetailleerde afspraken hebben gemaakt over samenwerking in postconflict situaties. Als covoorzitter van de DAC-werkgroep voor fragiele staten heeft Nederland ook het initiatief genomen voor concrete maatregelen om de internationale inzet in situaties als in Zuid-Soedan te verbeteren. In 2009 heeft Nederland een informele High-Level bijeenkomst gehouden in Den Haag om over grotere effectiviteit te spreken, waarbij Soedan centraal stond. In 2010 hebben de Wereldbank en de VN interne evaluaties van multi-donorfondsen uitgevoerd, waarin concrete maatregelen zijn voorgesteld om fondsen effectiever te maken. Nieuwe richtlijnen zullen eind 2011 tijdens het High Level Forum in Busan worden gepresenteerd.

Om de tegenvallende resultaten van de multilaterale fondsen op te vangen, waarvan het MDTF het meest in het oog springende voorbeeld is, besloot Nederland bij te dragen aan nieuwe gemeenschappelijke fondsen die sneller vredesdividend konden leveren op sociaaleconomisch terrein. De Zuid-Soedanese regering vroeg de internationale gemeenschap specifiek om daaraan een groter belang toe te kennen. Daartoe werd het *Sudan Recovery Fund* opgericht. Een andere maatregel om efficiëntere en effectievere bijdragen te leveren vormde het inzetten van een *management agent* zoals Mott Mc Donald als beheerder van de fondsen, in plaats van te kiezen voor een VN-organisatie. Dit is volgens de evaluatie succesvol gebleken, getuige de goede resultaten van het *Basic Services Fund* en *Capacity Building Trust Fund*.

Waar mogelijk heeft Nederland NGO's maximaal ruimte geboden. Zo is in 2010 ruim 3 miljoen Euro bijdragen aan het goed functionerende *Basic Services Fund* dat een fonds betreft waaruit NGO's bijdragen kunnen ontvangen voor activiteiten op het gebied van basisvoorzieningen. In 2010 is ruim 35% van de totale Nederlandse humanitaire bijdragen in Soedan naar NGO's gegaan. Nederland dringt bij de VN telkenmale aan om toegang van ngo's tot het *Common Humanitarian Fund* te verbeteren. De laatste jaren heeft Nederland de steun aan NGO's verder geïntensiveerd.

Het in 2006 opgerichte *Joint Donor Office* (JDO) vormde voor de jonge regering van Zuid-Soedan een eenduidig aanspreekpunt van zes donoren die onderling afgestemde adviezen over hulp gaven aan de regering. Het JDO droeg onder andere bij door het aan de orde stellen van corruptie en de uitonderhandeling van het cruciale Juba Compact (2009) voor een transparante en effectieve overheidsbegroting. Het JDO werd opgericht om op basis van de grote multilaterale fondsen (MDTF, SRF, BSF, CBTF, etc.) een gezamenlijke dialoog met de regering te hebben. Inmiddels is de situatie gewijzigd en stevent het Zuiden af op onafhankelijkheid. Bilaterale presentie is vergroot in Juba en de meeste gezamenlijke fondsen lopen af. Het mandaat van het JDO is aangepast aan de nieuwe context. De geharmoniseerde inzet levert positief resultaat op. De dialoog met de nieuwe regering over de bilaterale en sectorale inzet wordt gezamenlijk gedaan.

De genomen maatregelen door VN, Wereldbank en in het kader van de OESO/DAC geven voldoende vertrouwen om bij te blijven dragen aan multidonor fondsen, zoals ook verwoord in de strategie «Veiligheid en Ontwikkeling in Fragiele Staten». Op basis van een komend Wereldbank rapport over Veiligheid en Ontwikkeling zal ik aandringen op nog betere inzet van de Bank in landen als Soedan.

In aanvulling op de multilaterale insteek acht ik een bilaterale inbreng op sectorspecifieke terreinen onmisbaar. Dan denk ik bijvoorbeeld aan de Nederlandse meerwaarde voor de ontwikkeling van de landbouwsector in Zuid-Soedan of de levering van deskundigheid op het gebied van grensdemarcatie of waterbeheer.

D. Basisvoorzieningen leiden niet automatisch tot conflictpreventie en vredesopbouw; relatief beperkte steun veiligheid en goed bestuur.

Nederlandse beleidsreactie

Deze conclusie wordt gedeeltelijk onderschreven. Door de decennialange oorlog, het totale gebrek aan voorzieningen in Zuid-Soedan en de dramatische score van Zuid-Soedan op de MDG's was een focus op basisvoorzieningen onvermijdelijk. Dit heeft erin geresulteerd dat meer dan de helft van de wegen (8 000 km) is ontijdend en weer toegankelijk,

het aantal kinderen dat naar school gaat is verviervoudigd, 5 000 gezondheidswerkers zijn getraind, de ziekte mazelen is teruggebracht van epidemische proporties tot een controleerbare ziekte, meer dan twee miljoen mensen zijn teruggekeerd en 350 000 huishoudens zijn voorzien van zaden en gereedschap om weer zelf voedsel te kunnen verbouwen.

Er is inderdaad sprake geweest van relatief minder aandacht voor veiligheid en bestuur. Daarvoor is een mate van transparantie nodig die de autoriteiten niet wilden geven. Door gebrek aan openheid over defensie-uitgaven van zowel Noord en Zuid en blijvende spanning met het Noorden verliep bijvoorbeeld het demobilisatieproces aanmerkelijk problematisch. Dat bleek ook in het geval van het door Nederland ondersteunde DDR-programma. Nederland heeft bijgedragen aan gezamenlijke eenheden, die geholpen hebben de situatie rond de grens tussen Noord en Zuid veiliger te maken.

Het dilemma waarvoor internationale donoren zich gesteld zagen in Zuid-Soedan was gelegen in de doelstelling van het CPA om eenheid tussen Noord en Zuid aantrekkelijk te maken. Dat streven beperkte aanzienlijk de doelstelling om een goed doorwrochte staatsopbouw in Zuid-Soedan te verwezenlijken.

Donoren hebben geleerd van de ervaringen en legden bijvoorbeeld het afgelopen jaar nog meer nadruk op capaciteitsopbouw, onder andere via het door Nederland geïnitieerde *Capacity Building Trust Fund*, waarvoor een gezamenlijke analyse is gedaan. Nederland investeert samen met internationale partners als VN en NGO's in capaciteit en expertise op conflictpreventie en vredesopbouw (zoals veiligheidsector- en justitieherformingen, inclusieve vredesprocessen en verzoening tussen bevolkingsgroepen). Activiteiten op deze gebieden zijn van groot belang voor het bevorderen van veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, maar zijn internationaal nog steeds ondergefinancierd.

E. Reactie op overige aanbevelingen

Capaciteitsopbouw: nu Zuid-Soedan de weg van verzelfstandiging definitief is ingeslagen, is capaciteitsopbouw van de nieuwe regering (centraal en lokaal) cruciaal. Er zal meer nadruk moeten worden gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van de regering. Tijdens mijn bezoek aan Juba eerder dit jaar heb ik aangegeven dat Nederland het *Priority Government Functions Programme* van de regering zal ondersteunen, onder meer middels het *Capacity Building Trust Fund*, waarvan Nederland beheerder is. Daarnaast heeft Nederland een *Technical Assistance Fund* opgezet dat wordt beheerd door het JDO en waaruit deskundigen worden gefinancierd op beleidsterreinen die de Zuid-Soedanese regering prioritair acht.

Impactmeting: de evaluatie pleit ervoor om bij beleid en strategie goed rekening te houden met «*drivers of conflict*» en de resultaten van activiteiten af te meten aan goed geformuleerde indicatoren voor conflictpreventie en vredesopbouw. Nederland sluit zich hierbij aan. Daarnaast zullen de MDG-doelstellingen belangrijke financiële bijdragen blijven vereisen van donoren, ook van Nederland. Ik heb echter in mijn gesprekken in Juba aangegeven dat de regering een groter deel van de overheidsbegroting zou moeten inzetten voor levering van die basisvoorzieningen.

Flexibele financieringsmechanismen: de meeste multidonorfondsen lopen eind van dit jaar af. Ik heb voldoende lering getrokken uit de ervaringen met multilaterale fondsen onder beheer van de Wereldbank en

de VN in Soedan. Nieuwe initiatieven van Wereldbank en VN moeten effectiever zijn en aansluiten bij het overkoepelende *Development Plan 2011–2013*. De ervaringen met *management agents* uit de private sector zijn hierbij veelbelovend en het overwegen waard.

Werkgelegenheid, livelihoods: de evaluatie pleit voor verhoogde inzet op *livelihood*-programma's en werkgelegenheid voor vooral jonge mannen. Ik ben het daarmee eens. Met de Nederlandse bijdragen aan de ontwikkeling van de private sector en de landbouwsector wordt niet alleen werkgelegenheid gecreëerd, maar ook een impuls gegeven aan economische ontwikkeling en *pull* factoren voor de Zuid-Soedanese diaspora om terug te keren naar Zuid-Soedan. Het Nuffic-programma voor beroepsopleidingen in de agrarische sector (NICHE) vormt daarvan een goed voorbeeld. Voortvloeiend uit het Millennium-akkoord onderzoekt mijn ministerie in samenwerking met het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de mogelijkheden om in fragiele staten een positieve bijdrage te leveren aan werkgelegenheid. Daarbij wordt vooral gekeken naar de reïntegratiemogelijkheden van bijvoorbeeld oud-strijders.

Aandacht Drie Gebieden, bescherming, SSR: voor een vreedzame scheiding tussen Noord en Zuid is -zeker gedurende dit transitiejaar- verhoogde aandacht voor de Drie Gebieden zeker nodig. Nederland vervult een voortrekkersrol als voorzitter van de AEC Drie Gebieden werkgroep en faciliteert onderhandelingen tussen Noord en Zuid over de grensgebieden. Ook UNMIS zal een ondersteunende rol blijven spelen. Het mandaat voor bescherming van burgers dient te worden versterkt door onder meer verhoogde aandacht voor mensenrechten. Nederland dringt in alle mogelijke fora aan op een geïntegreerde politieke en veiligheidsmissie (*Integrated Mission Planning*) met aandacht voor de bescherming van burgers. UNMIS en de VN hebben gedeelde verantwoordelijkheden voor SSR en DDR-programma's. Nederland zal dit jaar tevens een identificatiemissie voor een mogelijke bijdrage aan SSR uitvoeren.

Gender: de participatie van vrouwen bij de overheid en in organen met beslissingsbevoegdheid (landcomités etc.) verdient, volgens de evaluatie, meer aandacht. De versterking van de positie van de vrouw blijft prioriteit van Nederland. Het *Sudanese Women's Empowerment for Peace Platform* (SuWEP) was een Nederlands initiatief met het doel om vrouwen van overheid, maatschappelijk middenveld en politieke partijen uit Noord- en Zuid-Sudan een rol te laten spelen in het vredesproces. In eerste instantie gebeurde dit door bijeenkomsten en trainingen (over vredesopbouw). Vanaf 2000 lag de focus vooral in Zuid-Sudan op leiderschap, onderhandelingen, kennis van de achtergronden van het Noord-Zuid conflict en het versterken van vrouwenorganisaties op financieel-organisatorisch vlak. Deze aanpak bleek erg succesvol. In 2005 werd SuWEP zelfs genomineerd voor de Nobel Vredesprijs. Vooral in het Zuiden is SuWEP erg invloedrijk en heeft het een goede naam; een geschatte 70% van alle vrouwen in publieke functies (overheid, parlement op centraal alsook op deelstaat niveau) is betrokken bij SuWEP. Daarnaast leverde Nederland een financiële bijdrage (USD 10 miljoen) aan het UNDP *Basket Fund*, waaruit onder andere projecten worden gefinancierd die de deelname van vrouwen aan het referendum bevorderden. Tenslotte ondersteunt Nederland programma's van UNFPA tegen *gender based violence* en UNICEF ter bestrijding van *Female Genital Mutilation*.