

Internationale Spectator

Jaargang 64 - nr 10 - oktober 2010

**FRAGIELE-STATENBELEID:
Op zoek naar veiligheid, bestuur en
vredesdividend**

Europa 2020 goede opvolger van Lissabon-strategie?

Succesvolle NGO-campagne voor wapenhandelverdrag

Instituut Clingendael



Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen, EGMONT, te Brussel.

Verschijnt maandelijks en wordt uitgegeven op de grondslag van een redactiestatuut.

Redactie bureau

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3746669
E-mail: gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
www.internationalespectator.nl

Kernredactie

Jaap W. de Zwaan (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, D. Crieckemans, E. Drieskens,
L. van den Herik, P. Hoebink, S. de Hoop,
W. Hout, M. van Keulen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, J.Q.Th. Rood, R. A. Wessel.

Abonnementen-administratie

Koninklijke Van Gorcum BV
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552
E-mail: internationalespectator@vangorcum.nl
www.vangorcum.nl

Abonnementenprijzen

Nederland en België:
Particulier € 63,00
Instelling € 74,50
Student € 48,50 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 26,50 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 90,25
Instelling € 103,00
Student € 71,00
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd,
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Advertenties

Acquire Media, Zwolle
Sandor Quatfass, tel 038-4606384 /
fax 038-4606318
info@acquiremedia.nl

Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen
en inzichten blijven geheel voor verantwoor-
delijkheid van de schrijvers.

Niets uit deze uitgave mag worden verveel-
voudigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. druk,
fotocopie, microfilm, of op welke wijze dan
ook, zonder voorafgaande schriftelijke
toestemming van de uitgever.

©2010, Koninklijke van Gorcum, Assen
Alle auteursrechten ten aanzien van de inhoud van
deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden.



Inhoud oktober nummer 2010

COLUMN

Georg Frerks

Extrem rampen: mensen of natuur? 497

ARTIKELEN

BELEIDSCONCEPTEN VOOR FRAGIELE STATEN

Koen Davidse

Conflictlanden: op zoek naar veiligheid,
bestuur en vredesdividend 499

Hugo de Vries & Leontine Specker

Driesporenbeleid voor economisch
herstel in fragiele staten 504

Maria Derks

'Armed Violence Reduction':
van lens naar programma? 508

Christine van Empel & Evelien Weller

Kennismanagement ten behoeve van
een geïntegreerde benadering in
fragiele staten: samenwerking of
tegenwerking? 512

Rosan Smits

VN-Resolutie 1325: genderbeleid op
een dwaalspoor. Vraagtekens bij
toepasbaarheid voor gendersensitief
fragiele-statenbeleid 517

Jort Hemmer

De Afrikaanse Unie in Somalië:
een missie zonder missie? 522

Ellen Berends

De toekomst van Congo: een fragiele
staat tussen legitimiteit en
effectiviteit 526

Tim J. de Vries

Internationale invloed van NGO's:
de *Control Arms*-campagne tegen de
conventionele wapenhandel 531

Sara Berglund

'Europa 2020': een betere strategie
voor economische groei? 536

Jolanda Terpstra

Subsidiariteitstoets: een effectief
instrument 542

Eric De Brabandere

Het advies van het Internationaal
Gerechthof over de onafhankelijk-
heidsverklaring van Kosovo: wat het
hof wel en niet gezegd heeft 545

FILMRECENSIE

Niki Frencken over

*De mens is van staal, tanks slechts
van ijzer?* 549

BOEKBESPREKINGEN

Ties Ramekers over

*Macht en tragiek van voetbal in de
Afrikaanse geschiedenis* 551

Karel van Hoestenbergh over

*Strategie en structuur van
ontwikkelingssamenwerking* 553

Merel Heijke over

Een nieuw begrip: humanitaire ruimte 555

Thierry Baudet over

Mondialisering in de vijfde versnelling 556

Margriet Drent over

Een volwassen EVDB 558

Kees Homan over

Primaat van de politiek beproefd 559

Marcel de Haas over

*Koude Oorlog voorbij,
inlichtingenoperaties niet* 561

Jacques de Jong over

Emoties in wereld van het grote geld 563

SUMMARIES

564

Extreme rampen: mens of natuur?

De recente, grootschalige rampen in Haïti en Pakistan hebben tot allerlei debatten geleid over de effectiviteit van de humanitaire hulp. Komt de hulp wel op tijd? Is er voldoende hulp om de noden te lenigen? Sluit de hulp wel aan op de lokale behoeften? Verdwijnt de hulp niet in de verkeerde zakken? Is de lokale overheid wel te vertrouwen en in staat de hulp goed te besteden? Lopen hulporganisaties elkaar niet voor de voeten en wordt er wel goed gecoördineerd?

Dit zijn natuurlijk vragen die van levensbelang zijn voor de slachtoffers, maar ze hebben uiteindelijk slechts betrekking op wat ik wel eens het proces van 'pleisters plakken' heb genoemd, of, wat deftiger gezegd: de onmiddellijke noodhulprespons. Het spreekt vanzelf dat noodhulp zo snel en effectief mogelijk moet verlopen in het belang van de slachtoffers. Hun leven en voortbestaan hangen hier uiteindelijk immers vaak vanaf, wanneer 'have en goed' verloren zijn.

Toch moeten we onze aandacht niet alleen maar op de onmiddellijke noodhulp richten. Dit onttrekt het zicht op de achterliggende vraagstukken en blemmert daarmee een stelselmatige, structurele aanpak, die een herhaling van dergelijke grootschalige rampen kan voorkomen of althans het risico kan verminderen. Noodhulp is daartoe niet in staat, omdat dit goede werk weliswaar de slachtoffers er weer bovenop helpt, maar meestal niets doet aan de oorzaken van de rampen. Het is dus pure symptoombestrijding en we zien dan ook dat rampgevoelige gebieden keer op keer door hetzelfde soort catastrofes worden getroffen. Om deze vicieuze cirkel te doorbreken, is een andere benadering vereist. We moeten dus meer doen dan pleisters plakken.

In de eerste plaats moeten we het idee van het zogenoemde onvermijdelijke natuurgeweld aan de kaak stellen. Gaat het wel puur om de vernietigende krachten van de natuur of heeft ook de mens hier de hand in gehad? In het eerste geval zit er misschien niet veel anders op dan de ramp als een 'bovenmenselijk' fenomeen te aanvaarden, terwijl in het tweede geval van antropogene rampen er wel degelijk een mogelijkheid bestaat maatregelen te nemen en beleid te formuleren. Het is thans onder deskundigen vrij

wel onomstreden dat bij bijna alle rampen de menselijke factor een aanzienlijke negatieve rol speelt.

Hoewel natuurlijke dreigingen op zich zelf niet altijd zijn te vermijden, kan de uitwerking ervan wel degelijk worden verminderd door preventie, een goede voorbereiding, de opbouw van weerbaarheid of veerkracht onder de bevolking, en door goed overheidsbeleid, inclusief rampenplannen. Goede overheidsmaatregelen hebben ook te maken met het beheer van natuurlijke hulpbronnen, ruimtelijke planning, bouwvergunningen en allerlei andere processen van institutionele of beleidsmatige aard. De oorzaken van rampen liggen – vooral in ontwikkelingslanden of in wat tegenwoordig fragiele staten worden genoemd – vaak in het wanbeheer van de fysieke omgeving, een fragiele ecologie en zwakke en corrupte overheidsinstituten. Rampenrisico's kunnen in dit soort landen eigenlijk worden gelijkgeschakeld met het falen van het ontwikkelingsproces; daaraan zal dan dus ook met kracht gewerkt moeten worden.

Bij rampen zijn niet alleen complexe verbanden tussen natuurlijke en menselijke processen aan de orde, maar spelen ook de administratieve capaciteit en politieke wil van de overheid een grote rol. Iemand heeft wel eens uitgeroepen dat er niets natuurlijks is aan een natuurramp. In een samenvatting van het debat over rampen beweerde Douglas Alexander in 1997 al dat 'het nu breed wordt erkend dat het begrip natuurramp een misleidende gelegenheidsterm is. Noch rampen noch de omstandigheden die daartoe aanleiding geven, zijn ondubbelzinnig natuurlijk te noemen.'

Wanneer we terugkeren naar Pakistan, wordt bijvoorbeeld erkend dat klimaatverandering heeft geleid tot intensievere regenval en dat deze klimatologische oorzaak daarmee één van de factoren was die een rol speelden in de overstromingen. Daarnaast wijzen experts op gebrekkig landbeheer, het illegaal kappen van bossen door de houtmafia en de Taliban. In delen van de provincie Malakand is zelfs bijna 70% van de bossen gekapt, aldus een lokale NGO. Dit heeft geleid tot een enorme bodemerosie en uitputting van de grond, die daardoor het water niet meer kon vasthouden. De toenemende overbegrazing door vee heeft eenzelfde effect gesorteerd. Stroomafwaarts zijn

de irrigatiekanalen en drainagestelsels dichtgeslibd en daardoor kunnen deze minder water bevatten en afvoeren. Doordat er jarenlang geen onderhoud aan de irrigatiesystemen is gepleegd, zijn de overstromingen dan ook onnodig verergerd, en hebben uiteindelijk ook de dijken het begeven. Door overbevolking, landschaarste en gebrek aan regels en toezicht was de bevolking bovendien op gevaarlijke plekken te dicht bij de rivier gaan wonen.

Wat betekent dit voor het beleid? Natuurlijk moeten we de slachtoffers helpen met de vereiste noodhulp. Maar daar kan en mag Pakistan het niet bij laten, want dan wordt het simpelweg wachten op de volgende ramp. Op basis van de huidige trends en ongewijzigd beleid kan zelfs worden voorspeld dat rampen met een grotere frequentie en kracht zullen terugkeren dan voorheen.

Op de Tweede Wereldconferentie voor Rampenvermindering in 2005 is de *Hyogo Declaration and Framework for Action* aangenomen. Deze bepleit een duurzaam ontwikkelingsbeleid, met speciale aandacht voor rampenpreventie en -voorbereiding, en vermindering van kwetsbaarheid onder de bevolking. Verder is er steun nodig voor instituties en capaciteiten op het gemeenschapsniveau die de veerkracht van de bevolking kunnen bevorderen. Ten slotte beoogt het *Hyogo Framework* risicovermindering structureel te verdisconteren in het ontwerp en de uitvoering van wederopbouwprogramma's in de getroffen gemeenschappen.

Dit moet het recept worden voor Pakistan en andere ontwikkelingslanden en fragiele staten die vaak door rampen worden getroffen. Het grootste probleem hierbij is natuurlijk wel dat juist deze landen het minst in staat zijn een dergelijk rampenverminderingbeleid te formuleren, uit te voeren en te bekostigen. Het is daarom van groot belang dat de donateurs niet alleen maar de portemonnee trekken als de rampen nog op het beeldscherm te zien zijn, maar verder kijken dan dat. Dit betekent dat ze structurele oplossingen moeten bevorderen met preventie en vermindering van kwetsbaarheid als speerpunt. Ook zullen vanzelfsprekend de schadelijke praktijken dienen te stoppen die rampen helpen veroorzaken en verergeren. Alleen zo kan de mens het zogenaamde 'natuurgeweld' beheersen.

Prof. dr Georg Frerks is hoogleraar Rampenstudies aan de Universiteit van Wageningen en hoogleraar Conflict Preventie en Conflict Management aan de Universiteit van Utrecht.

Bronnen

D. Alexander, 'The Study of Natural Disasters, 1977-1997; Some Reflections on a Changing Field of Knowledge', in: *Disasters*, jrg. 21, nr. 4, 1997, blz. 283-304.

Reuters, 'Climate change, human failing behind Pakistan floods', 31 augustus 2010 (<http://alertnet.org>).

Conflictlanden: op zoek naar veiligheid, bestuur en vredesdividend

Op 1 augustus 2010 ging in Afghanistan de vlag van de door Nederland geleide *Task Force Uruzgan* naar beneden. Daarmee kwam aan vier jaar gecombineerde en geïntegreerde inzet van Nederlandse troepen, diplomatie en ontwikkelingssamenwerking een einde. Tijdens de ceremonie hoorde ik lof van de kant van de tijdelijk gouverneur van Uruzgan, Khodai Raham Khan, voor de Nederlandse inzet. Nederland heeft bijgedragen aan veiligheid en ontwikkeling in de provincie, met respect voor de lokale cultuur; het respecteert de balans tussen stammen; en het hielp de basis leggen voor beter onderwijs, landbouw en infrastructuur.

Maar het is niet gemakkelijk geweest om in Uruzgan resultaten te boeken. Nederland probeerde bij te dragen aan drie zaken:

- veiligheid, door militaire inzet en training van leger en politie;
- legitiem bestuur, door capaciteitsopbouw; en
- vredesdividend, door het stimuleren van economische activiteiten, zoals in de landbouw.

Dit alles met Afghaans *ownership*, want Nederland wilde uiteindelijk de Afghaanse inspanningen ondersteunen en duurzame ontwikkeling tot stand brengen. Nederland blijft betrokken bij Uruzgan en Afghanistan. Ook in andere conflictlanden is Nederland actief, om bij te dragen aan veiligheid, bestuur en vredesdividend. We staan daarbij niet alleen. Nederland werkt met andere landen aan een effectievere internationale inzet via de Verenigde Naties, de Wereldbank en de Europese Unie. Waarom die aandacht? En wat zijn binnen de benadering van conflictlanden de thema's die de komende tijd de aandacht zullen vragen?

Waarom aandacht voor conflictlanden?

Gewapend conflict brengt groot menselijk leed mee. Aandacht voor conflictlanden en inspanningen om conflicten te voorkomen zijn dan ook van groot belang. Allereerst is er het idealisme dat zich uit in het beleid om ook in deze landen mensenrechten en ontwikkeling mogelijk te maken. Daarnaast kunnen in deze landen ook dreigingen voor de rest van de wereld en Nederland ontstaan. Het uitgangspunt bij de externe bemoeienis is het bevorderen van *human security* door activiteiten gericht op conflictpreventie, vredesopbouw en staatsopbouw. De kosten

van conflicten zijn hoog; de jaarlijkse rekening voor VN-vredesoperaties alleen al ligt rond de 7,2 miljard dollar. Het behoeft geen betoog dat voorkomen van gewelddadige conflicten beter is dan genezen.

Zoals blijkt uit cijfers van de OESO/DAC, lopen landen die te maken hebben met conflicten, ver achter bij het bereiken van streefgetallen voor de ontwikkelingsdoelstellingen. De graadmeters voor ontwikkeling, de millennium-ontwikkelingsdoelen (MDG) op het gebied van armoede, onderwijs, moedersterfte, kindersterfte en ziekten, worden juist hier niet gehaald (zie overzicht op blz. 500). Zo meldde Unicef dit jaar dat in Soedan jaarlijks 26.000 vrouwen sterven bij de geboorte van hun kind, terwijl in geheel Latijns-Amerika, waar globaliter sprake is van een stabiele en vreedzame situatie, het om 10.000 vrouwen per jaar gaat. Het gebrek aan vrede, veiligheid en stabiliteit staat de welvaart en duurzame levering van diensten voor vooral de allerarmsten in de weg. De Verenigde Naties stellen in het *Millennium Development Goals Report 2010*: 'Armed conflict remains a major threat to human security and to hard-won MDG gains.' Tijdens de VN-top over MDG in september van dit jaar, werd aandacht besteed aan vrede, veiligheid en ontwikkeling, omdat steeds meer wordt onderkend dat conflict, fragiel bestuur en instabiliteit *binding constraints* zijn voor effectieve ontwikkeling. Dit blijkt ook uit de analyse van Paul Collier, die erop wijst dat ontwikkeling juist in conflictlanden te traag verloopt.¹

Bevordering van mensenrechten is ook een belangrijke reden voor externe hulp, omdat juist in deze landen de rechtsstaat onvoldoende ontwikkeld is om wetteloosheid en onrecht te voorkomen. Mensenrechtenverdedigers hebben het vaak moeilijk in conflictlanden, waar zowel de overheid als gewapende groepen het geregeld op hen gemunt hebben. In veel gevallen ontbreken onderdelen van de justitiële keten en blijken traditionele vormen van rechtspraak ontoereikend om mensenrechtenschendingen te vervolgen. Een goed functionerende internationale rechtsorde is op zijn beurt afhankelijk van de mate waarin landen in staat zijn de rechtsorde in eigen land uit te voeren.

Het is ook in het belang van de rest van de wereld en Nederland om stabiliteit en ontwikkeling te bevorderen en dreigingen vanuit deze landen tegen te gaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om illegale handel in wapens en drugs, georganiseerde criminaliteit, ter-

	MILLENNIUM ONTWIKKELINGSDOELEN	% van Fragiele Staten Bereikt en op schema	% van Niet Fragiele Staten Bereikt en op schema
 1	De armoede halveren en minder mensen honger	10 %	42 %
 2	Iedereen naar school	45 %	66 %
 3	Mannen en vrouwen gelijkwaardig	28 %	52 %
 4	Minder kindersterfte	31 %	56 %
 5	Verbeteren van de gezondheid van moeders	14 %	48 %
 6	Bestrijding van hiv/aids, malaria en andere dodelijke ziektes	17 %	38 %
 7	Meer mensen in een duurzaam leefmilieu	3 %	27 %

rorisme en radicalisering en illegale migratiestromen. Instabiele landen leiden vaak tot instabiele regio's, met grote potentiële risico's voor buurlanden die zich wél ontwikkelen. Preventie en tijdige aandacht kunnen helpen om de inzet van dure vredesoperaties, zoals de uitzending van tienduizenden militairen naar landen als Afghanistan, de DRC en Soedan, te voorkomen.

Internationale samenwerking in conflictgebieden

Overall ter wereld wordt het belang van aandacht voor conflictlanden erkend en die aandacht neemt ook bij onze internationale partners toe. De Wereldbank wijdt het *World Development Report 2011* aan conflictlanden. En sinds het aantreden van president Zoellick heeft de Wereldbank meer aandacht besteed aan conflictlanden door aparte fondsen vrij te maken en meer capaciteit in conflictgebieden beschikbaar te maken. Waarom? Omdat onveiligheid en instabiliteit een bedreiging vormen voor duurzame ontwikkeling in een groot aantal landen en regio's.

De VN-organisatie ziet conflictlanden al sinds jaren als de kern van haar mandaat. In 2009 bracht de VN-secretaris-generaal zijn rapport over vredesopbouw uit, waarin de ambities van de volkerenorganisatie op dit gebied worden uiteengezet. Alle VN-instanties moeten beter samenwerken in het veld om het VN-leiderschap op het gebied van vredesopbouw waar te maken, in het bijzonder op prioritaire terreinen als bemiddeling, conflictpreventie, goed bestuur, ontwikkeling van de rechtsstaat, hervorming van de veiligheidssector en sociaal-economische ontwikkeling. De samenhang tussen vredeshandhaving en vredesopbouw moet worden versterkt, zodat vredesoperaties niet alleen de brand blussen, maar er tegelijkertijd ook samengewerkt wordt met andere VN-organisaties aan wederopbouw.

Nederland geeft gerichte steun aan VN-organisaties om de leiderschapsrol van de VN te versterken, bij-

voorbeeld op het gebied van bemiddeling, conflictpreventie en versterking van de rechtsstaat. Met de VN-Vredesopbouwcommissie, waar Nederland sinds de oprichting lid van is, en het VN-Vredesopbouwfonds zijn sinds 2005 in een aantal conflictlanden, veelal juist de minder bedeelde *donor orphans*, bescheiden resultaten geboekt.

De Europese Unie geeft ook steeds meer aandacht aan conflictlanden, via speciale fondsen als het *Instrument for Stability* en het fonds voor kwetsbare landen. Implementatie van het Verdrag van Lissabon zal de samenhang tussen diplomatieke en ontwikkelingsactiviteiten vergroten. Een belangrijke rol is weggelegd voor de civiele missies van de EU, die in een groot aantal landen bijdragen aan vrede en stabiliteit in samenwerking met ontwikkelingspartners in het veld. Zo ondersteunt Nederland de EU-missies op het gebied van de rechtsstaat in bijvoorbeeld de Palestijnse Gebieden en in Kosovo (EULEX).

Binnen de OESO/DAC wordt gewerkt aan beleidsontwikkeling in de door Nederland voorgezeten werkgroep voor conflictlanden en fragiele staten. Dit heeft geleid tot consensus over principes voor het werken in deze landen, de *principles for good international engagement in fragile states and situations* (zie overzicht op blz. 501), waarin onder andere het belang van een landenspecifieke benadering en een flexibele en snelle internationale respons worden benadrukt. In april 2010 vond de eerste bijeenkomst van donoren met een groep conflictlanden en fragiele staten plaats in het kader van de *International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding*, die in 2008 tijdens het *Accra High Level Forum* is opgericht, met als doel consensus te bereiken over prioriteiten voor vredesopbouw en staatsopbouw. Geïnspireerd door situaties als Afghanistan, Irak en de vele Afrikaanse conflicten nemen steeds meer bilaterale partners maatregelen ter verbetering van de inzet in conflictlanden. Een samenhangende inzet op het gebied van veiligheid en ontwikkeling staat

Principes voor goede internationale betrokkenheid bij fragiele staten
(bron: OESO/DAC)

1. Neem de lokale context als uitgangspunt.
2. Richt geen schade aan.
3. Richt je op de opbouw van de staat.
4. Geef preventie prioriteit.
5. Erken de verwevenheid tussen doelen op politiek, veiligheids- en ontwikkelingsvlak.
6. Bevorder non-discriminatie als basis voor inclusieve en stabiele samenlevingen.
7. Breng je doelen in overeenstemming met lokale prioriteiten.
8. Breng praktische coördinatie tot stand tussen internationale spelers.
9. Wees snel, maar blijf ook duurzaam betrokken.
10. Vermijd uitsluiting.

daarbij centraal. De Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Canada, Duitsland en Denemarken lopen met Nederland voorop door speciale eenheden en fondsen op te richten en specifieke capaciteit en expertise te ontwikkelen op het gebied van vredesopbouw. Een goed voorbeeld is de expertise die Nederland samen met het Verenigd Koninkrijk heeft opgebouwd wat betreft bevordering van de democratisch gecontroleerde veiligheidssector.

Resultaten in fragiele staten?

De vraag blijft natuurlijk welke resultaten kunnen worden geboekt in landen die te maken hebben met conflicten. Bescheidenheid en volharding zijn daarbij van belang, omdat de weg van conflict naar duurzame vrede een pragmatische en langdurige betrokkenheid van de internationale gemeenschap in deze landen vergt. Uit een aantal voorbeelden blijkt dat meer mogelijk is dan soms gedacht wordt en dat concrete resultaten kunnen worden behaald om bij te dragen aan veiligheid, bestuur en vredesdividend in risicovolle gebieden.

- In 2009 bekeek een Afghaanse NGO de Nederlandse resultaten in Uruzgan en kwam zij met het oordeel dat de Nederlandse inspanningen hadden bijgedragen aan vredesdividend en veiligheid aldaar. Op het punt van bestuur had Nederland maar beperkt invloed gehad. Nederland werd geprezen voor de voorbereiding van de inzet door middel van een *civil assessment*, die tribale verhoudingen en andere belangrijke informatie in kaart bracht.
- In Burundi ondersteunt Nederland een programma dat bijdraagt aan een professioneler leger- en politieapparaat, en aan de inbedding daarvan in het democratische bestuur. Nederlandse strategische adviseurs leveren, onder andere via advisering en trainingstrajecten, een belangrijke bijdrage aan de hervormingen van politie en leger in Burundi. Centraal in dit programma staat de veiligheid van de Burundese burgers.

- In Noord-Kosovo steunt Nederland zowel de samenwerking tussen etnisch-Servische en etnisch-Albanese maatschappelijke organisaties als de dialoog van deze organisaties met de lokale overheid bij de uitvoering van sociaal-economische projecten. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de verzoening tussen bevolkingsgroepen die nog niet zo lang geleden het geweld niet schuwden.
- In het oosten van de Democratische Republiek Congo heeft Nederland ondanks de blijvende instabiele omstandigheden een VN-programma ondersteund voor het aanleggen van wegen die economische initiatieven beter mogelijk maken en op die manier vredesdividend bieden aan de bevolking.
- In Zimbabwe ondersteunt Nederland hervormingsgezinde organisaties en processen, zoals het proces voor de grondwetsherziening, dat een eerlijker verloop van verkiezingen in de toekomst mogelijk moet maken. Ook werkte Nederland nauw samen met de Wereldbank, de Afrikaanse ontwikkelingsbank en bilaterale donoren bij het leveren van expertise om te bezien hoe het land er economisch weer bovenop kan komen.
- In Jemen richt het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsprogramma zich op het op de lange termijn tegengaan van de onderliggende oorzaken van conflicten en fragiliteit. Het programma beoogt conflicten te voorkomen en de relaties tussen de overheid en bevolkingsgroepen te versterken. Daarnaast is Nederland met Jordanië voorzitter van een internationale werkgroep die aanbevelingen voorbereidt voor het versterken van *Justice and Rule of Law* in Jemen.
- In Soedan is Nederland op veel vlakken actief. Zo zette het een expert in om Noord- en Zuid-Soedan bewust te maken van de optie van grensarbitrage. Het conflict rond de grensregio Abyei was in 2008 uit de hand gelopen en werd uiteindelijk mede door de Nederlandse inzet ter arbitrage



Hoorzitting in het kader van de Abyei-arbitrage door het Permanent Hof van Arbitrage te Den Haag.
(bron: Permanent Hof van Arbitrage)

voorgelegd aan het Permanent Hof van Arbitrage in Den Haag (zie foto). De uitspraak van het Hof is tot op heden door beide partijen gerespecteerd en heeft een einde gemaakt aan gevechten rond de grens. Nederland heeft diplomatieke initiatieven genomen voor humanitaire toegang, zoals een door ons land voorgezeten vergadering in Genève in 2009, waarbij voor het eerst de regering, de VN en internationale partners bij elkaar kwamen na de uitzetting van humanitaire NGO's uit Darfur. Ook levert Nederland bijdragen aan ontwikkeling, terugkeer van ontheemden, capaciteitsopbouw en militaire inzet in de VN-missies UNAMID (Darfur) en UNMIS (Somalië).

Om een snelle en flexibele inzet in deze landen te kunnen bieden, beschikt Nederland over een aantal specifieke instrumenten. Het Stabiliteitsfonds is een voorbeeld voor andere landen, omdat hieruit de activiteiten op het gebied van vrede, veiligheid en ontwikkeling kunnen worden gefinancierd, inclusief hervorming van de veiligheidssector. Nederland gebruikt ook steeds meer experts die snel inzetbaar zijn en op doorslaggevende momenten de juiste inzet kunnen leveren in conflictgebieden.

Uitdagingen van preventie, capaciteit en multidimensionaliteit

Het werken aan verbetering van de situatie in conflictlanden is vol complicaties. Grote dilemma's zijn hoe conflicten te voorkomen, hoe te zorgen voor voldoende nationale en internationale capaciteit om de situatie te stabiliseren en hoe de juiste mix van instrumenten tot stand te brengen. Veel van deze dilemma's komen elders in deze aflevering van de *Internationale Spectator* aan de orde in dit themagedeelte over conflictlanden en fragiele-statenbeleid.

Conflictpreventie en management

Veel van de conflicten in landen komen voort uit conflicten uit het verleden die niet goed zijn aangepakt. Steeds speelt dan ook de vraag: hoe kunnen conflicten beter worden voorkomen en aangepakt? In de eerste fase na een conflict gaat alle aandacht vaak uit naar ondersteuning van het politieke proces, via bemiddeling, het zorgdragen voor de veiligheid van de bevolking, het leveren van humanitaire voorzieningen en het starten van de wederopbouw. Organisaties als de VN, de Afrikaanse Unie en de Europese Unie kunnen in deze fase een grote rol spelen.

Op de langere termijn is het van groot belang dat de structurele factoren die tot conflicten leiden, worden aangepakt. Een gedegen kennis van deze onderliggende factoren en van de politiek-economische machtsverhoudingen in een land is onontbeerlijk voor de effectiviteit van de politieke dialoog met lokale partners en van de ontwikkelingsactiviteiten. Is er sprake van uitsluiting van groepen en regio's? Is de elite betrokken bij de ontwikkeling van het land? Is er sprake van centrum- versus periferieproblemen? Onderdeel van een dergelijke conflictsensitieve benadering is de training van medewerkers in analysevaardigheden, nauwe samenwerking tussen politieke en ontwikkelingsmedewerkers, alsmede samenwerking met politiek georiënteerde lokale en internationale organisaties. Bij het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken worden sinds kort cursussen gegeven om de kennis en expertise van medewerkers op dit gebied te versterken. Het feit dat Nederland over geïntegreerde ambassades beschikt, biedt een goede basis voor een samenhangend beleid.

Bij een bewustere benadering hoort consequente aandacht voor de positie van vrouwen. Het gaat daarbij niet om *pro forma* aandacht, waarbij een lijstje wordt afgewerkt, maar goed inzicht in wat zinvolle

zetten zijn als onderdeel van bestaande activiteiten of als aparte activiteiten. Kunnen vrouwen politiek meer betrokken worden? Hebben ze de capaciteit om aan positieverbetering te werken? Wordt de uitsluiting van vrouwen van onderwijs, gezondheidszorg en economische kansen aangepakt?

Internationaal leiderschap versus staatsopbouw

Een groot probleem bij conflictlanden is het gebrek aan capaciteit en leiderschap. Het gaat in landen vaak om een strijd om de macht en dat betekent dat tijdens of na conflicten sprake is van een vacuüm op het gebied van bestuur. Dit terwijl dat juist het moment is dat er sprake is van grote noden en de noodzaak dienstverlening aan burgers weer op te starten. In deze fase is er een belangrijke rol voor de internationale gemeenschap weggelegd, maar daarbij zal steeds goed in ogen-schouw genomen moeten worden op welke wijze de rol van nationale actoren versterkt kan worden.

Naast capaciteitsopbouw van lokale en nationale overheden staat het versterken van de relaties tussen overheden en bevolkingsgroepen in de samenleving. Alleen overheden die in de ogen van de bevolking over voldoende legitimiteit beschikken, zullen immers stabiliteit creëren voor levering van diensten en goed bestuur. Met andere woorden: wat nodig is, is een legitieme overheid met een soort sociaal contract met de samenleving, zoals Ashraf Ghani stelt in zijn boek *Fixing Fragile States*.² De gerichtheid op een legitieme staat betekent voldoende aandacht voor het maatschappelijk middenveld, als kritische sparring-partner van de overheid en soms ook als uitvoerder bij het leveren van diensten. In Uruzgan voert bijvoorbeeld de Afghaanse NGO *Afghan Health and Development Services* succesvol het gezondheidsprogramma van de Afghaanse overheid uit.

De internationale gemeenschap staat hierbij vaak voor een dilemma. Enerzijds moet lokaal leiderschap worden opgebouwd, maar anderzijds moet zelf leiderschap worden getoond in situaties waar de lokale capaciteit ontoereikend is. Een goede inschatting van beschikbare lokale capaciteit is daarbij essentieel. Daarom dringt Nederland er bij de VN en de Wereldbank op aan dat een gedegen analyse van de beschikbare lokale capaciteit een vast onderdeel moet zijn bij het in kaart brengen van wederopbouwbehoeften na conflicten, zoals de *Post-Conflict Needs Assessments*.

Een samenhangende en multidimensionale inzet

Werken aan verbetering van de situatie in conflictlanden betekent vooral simultaanschaken: er moet aandacht zijn voor vele zaken tegelijk. Veiligheid, beter bestuur en vredesdividend moeten gelijk op gaan. Het heeft weinig zin aan ontwikkeling te werken als de veiligheid niet verbetert. Andersom kan meer werk-

gelegenheid bijvoorbeeld veiligheid bevorderen. De winst van de afgelopen jaren is daarbij dat bestrijding van gewapend geweld, ontwikkeling van de rechtsstaat en hervorming van de veiligheidssector stevig op de internationale agenda staan. Er moest 'over de heg' tussen ontwikkelingssamenwerking en veiligheidsbeleid gekeken worden om dit mogelijk te maken.

De internationale inzet moet al deze aspecten tegelijkertijd ondersteunen, bijvoorbeeld in de vorm van geïntegreerde vredesmissies. Verschillende situaties vereisen daarbij een verschillende balans tussen de inzet van militairen en civielen. De juiste balans is nodig, met als uitgangspunt: militair waar nodig, civiel waar mogelijk.

Conclusie

Ook de komende periode zal de internationale inzet voor conflictlanden de aandacht trekken. Afghanistan blijft de voorpagina's halen, evenals ontwikkelingen in landen als Soedan en de DRK. De MDG-top en het *World Development Report* zullen het debat ook voeden. De uitdaging blijft daarbij om gewapend conflict voor te zijn door conflictsensitiviteit. Verder zal de internationale gemeenschap moeten blijven werken aan een effectieve combinatie van veiligheid, bestuur en ontwikkeling, om deze landen een toekomst te geven waarin welvaart en mensenrechten gewaarborgd worden.

Koen Davidse is directeur van de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV) van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze eenheid ondersteunt de Nederlandse inspanningen in fragiele staten. Daarvóór werkte hij o.a. bij de Wereldbank en de VN. De auteur bedankt Ronald Wormgoor voor zijn commentaar.

Noten

- ¹ Zie: Paul Collier, *The Bottom Billion*, Oxford, 2007.
- ² Ashraf Ghani & Claire Lockhart, *Fixing fragile states*, Oxford, 2008.

FRAGIELE-STATENBELEID BELICHT

Sinds een aantal jaren opereert op het Instituut Clingendael onder de vleugels van het Veiligheidsprogramma *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP) de onderzoekseenheid *Conflict Research Unit* (CRU). Deze eenheid verricht opdrachtonderzoek en vervaardigt adviezen en rapporten op het gebied van conflictlanden, fragiele staten en wederopbouw na conflicten. CRU presenteert in dit nummer zeven artikelen over (beleidsconcepten voor) fragiele staten, waarvan vijf van eigen (of voormalige) stafleden. De eindredactie dankt Christine van Empel voor haar coördinatie.

Driesporenbeleid voor economisch herstel in

Na de beëindiging van een conflict stelt de internationale gemeenschap bepaalde prioriteiten voor haar interventies. Normaliter staan humanitaire hulp, herstel van veiligheid en het vinden van oplossingen voor politieke twistpunten tussen de partijen het hoogst op de agenda. Werken aan economisch herstel van de staat komt dan op de tweede plaats en wordt vaak (soms bewust) betrekkelijk vaag omschreven in wederopbouwplannen.¹ Dit is doorgaans niet vanwege enige twijfel aan het belang van de (politiek-) economische oorzaken van een conflict dan wel van economische oplossingen. Zo is er bijvoorbeeld veel aandacht voor de rol die de beschikbaarheid van grondstoffen en het gebrek aan werk voor laagopgeleide jongeren spelen bij het in stand houden van conflicten.² Het spreekt vanzelf dat werkverschaffing voor het reservoir van laagopgeleide arbeiders of het bieden van mogelijkheden aan ondernemers iets met hun creativiteit te doen, een stabiliserend effect kan hebben. Dit is uiteraard gemakkelijker gezegd dan gedaan: conflictlanden kennen veelal grootschalige werkloosheid en semi-officiële markten, terwijl er vaak weinig over is van broodnodige economische infrastructuur, zoals wegen. En dat zegt nog niets over de politieke obstakels voor economisch herstel: er zijn genoeg mensen die met het oog op zelfverrijking profijt hebben bij instandhouding van een conflict en het ontbreken van een goed functionerende rechtsstaat.³ Al met al is het probleem van de internationale gemeenschap dan ook het stellen van prioriteiten: waar begin je te werken aan economisch herstel in een omgeving waar zoveel behoeften zijn?

Ontwikkeling of stabilisatie?

Om te beschrijven hoe economisch beleid van buitenaf kan worden bevorderd, is het nuttig eerst te verduidelijken dat er ruwweg twee scholen van 'economische denkers' zijn die zich op fragiele staten richten. De eerste school bestaat uit denkers die economisch herstel zien als een breed, lange-termijn- en ontwikkelingsgericht proces. Deze 'ontwikkelingslijn' van denken richt zich na het sluiten van een vredesakkoord op het scheppen van levensonderhoud voor een zo groot mogelijke groep mensen, het herstel van markten en het opbouwen van politieke instituties die economische vooruitgang kunnen waarborgen. Het probleem van een dergelijke benadering is dat van het stellen van prioriteiten: in fragiele staten is

bijna alles nodig, en door op alle sectoren tegelijk in te zetten, bestaat de kans dat men het zicht verliest op die gebieden die wellicht meer aan stabilisatie kunnen bijdragen dan andere. Als economisch herstel zo 'maximalistisch' wordt opgevat, dat het alle aspecten van het sociaal-economisch welzijn van een bevolking omvat, loop je het risico dat 'herstel' benaderd wordt als het bestrijden van onderontwikkeling in het algemeen.⁴

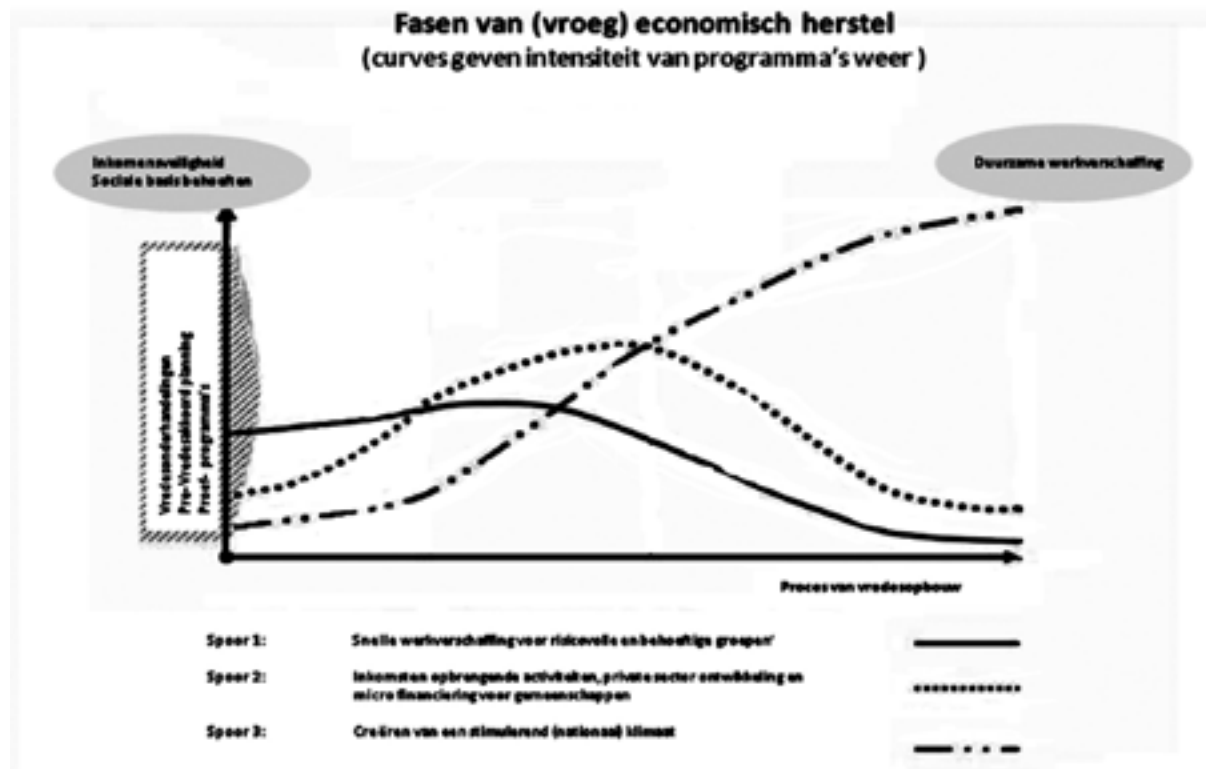
De tweede school heeft een meer minimalistische en instrumentele blik op economisch herstel. Economische projecten beogen allereerst stabilisatie op de korte termijn. Dat wil zeggen dat de eerste programma's zich richten op de potentiële reischoppers, zoals oud-strijders en jongeren. Als hierdoor enige mate van rust is teruggekeerd, kunnen economische programma's zich gaan richten op de bredere gemeenschap. Dit is wellicht een oneerlijke werkwijze: oud-strijders en anderen 'verdienen' deze hulp niet méér dan de gemeenschappen waar ze deel van uitmaken. Het is echter wel praktisch en het maakt het voor de internationale gemeenschap aanzienlijk gemakkelijker samen met de nationale overheid prioriteiten te stellen. Het nadeel van een dergelijke stabiliteitsgerichte aanpak is dat deze veel politiek is dan de brede ontwikkelingsaanpak. Er wordt immers direct omgegaan met politiek gevoelige groepen en het tast de verhoudingen binnen de staat rechtstreeks aan. Een andere uitdaging is dat het benadrukken van kortetermijndoelen kan betekenen dat men vergeet dit binnen een breder ontwikkelingsraamwerk te beschouwen – als er eenmaal een mate van rust en stabiliteit terugkeert, moeten de economische interventies geen schade teweegbrengen voor toekomstige ontwikkeling.

De drie sporen

Tot zover de theorie. Over wat voor soort activiteiten hebben we het bij economisch herstel in fragiele staten; en hoe kan men ervoor zorgen dat de uiteenlopende interventies op elkaar aansluiten? Het is vrij praktisch te werken vanaf het bijgaand schema, dat is gebaseerd op een figuur van UNDP-BCPR.⁵

Het schema geeft drie economische interventielijnen aan, die op uiteenlopende momenten 'pieken', afhankelijk van de ontwikkelingsfase waarin het vredesproces zich bevindt. Hoe meer stuwkracht dit proces vertoont, des te 'stabielere' de situatie wordt, en hoe

fragiele staten



meer interventies kunnen plaatsvinden die zich richten op bredere bevolkingsgroepen.

Het eerste spoor is *werkverschaffing voor risicovolle groepen*. Het idee is de opening die een vredesakkoord biedt (hoewel men liefst al tijdens de laatste fase van het conflict zou moeten beginnen),⁶ te gebruiken om bepaalde groepen die de kwetsbare stabiliteit kunnen verstoren, zoals oud-strijders, werkloze jongeren of intern ontheemden (*internally displaced persons – IDPs*), van werk te voorzien en alternatieven te bieden voor het weer oppakken van hun wapens. Door hen bijvoorbeeld aan wegen (of onderhoud) te laten werken of landbouwprojecten voor hen op gang te brengen, kan bovendien een bijdrage worden geleverd aan het kleinschalig opstarten van de lokale economie. Het doel is daarbij gunstige gebieden en sectoren te creëren van waaruit aan breder, gemeenschapsgericht economisch herstel gewerkt kan worden. Deze fase is duidelijk bedoeld voor tijdelijke, op de korte termijn gerichte maatregelen en dient zo kort mogelijk te zijn. Niet alleen zal het op den duur wrijving opwekken bij de omringende gemeenschappen dat bepaalde groepen, zoals oud-strijders, 'voortrokken' worden, ook

kan een overmatige oriëntatie op een bepaalde sector van de economie (bijvoorbeeld landbouw) tot marktverzadiging leiden. Uiterst belangrijk in deze fase is dat er goede analyses worden uitgevoerd van de capaciteit van de lokale (arbeids-)markt, om te kunnen inschatten welke groeisectoren van belang zijn zodra de stabiliteit enigszins zal zijn teruggekeerd. Het is ook van belang flexibele lange-termijnfondsen op te zetten, zodat dergelijke tijdelijke projecten 'doorgetrokken' kunnen worden naar bredere economische programma's.

Het tweede spoor is gericht op *inkomsten genererende activiteiten, ontwikkeling van de private sector en micro-financiering voor gemeenschappen*. Het gaat in deze fase om het consolideren van de stabiliteit die in de eerste fase is opgebouwd. De nadruk dient te verschuiven naar bredere gemeenschappen, uiteraard zonder de begeleiding van de risicovolle groepen uit het oog te verliezen. Gemeenschappen dienen zo zelfvoorzienend mogelijk te worden: ze weten zelf vaak uitstekend waar hun behoeften liggen en hebben tijdens het conflict bepaalde overlevingsmechanismen ontwikkeld waarop idealiter voortgebouwd kan worden.

Gemeenschappen kunnen ondersteund worden bij een scala aan inkomsten genererende activiteiten. Naast het opzetten van werkverschaffingsprojecten kan gedacht worden aan versterking van de waardeketen van lokale producten. Zo kunnen in agrarische gemeenschappen het opzetten en ondersteunen van collectieven voor boeren, het verschaffen van zaden en het verbeteren van toegang tot de markt een substantiële rol spelen en tot snelle schaalvergroting leiden.

Daarnaast is het in deze fase van wezenlijk belang de private sector te ondersteunen. Fragiele staten kennen doorgaans een keur aan kleinschalige ondernemers. Hun creativiteit kan een bron voor economisch herstel zijn. Het is dan ook wenselijk waar mogelijk – dat wil zeggen, zolang het niet direct de stabiliteit bedreigt – de markt vraag en aanbod te laten reguleren. Ondernemers kunnen gesteund worden door capaciteitsopbouw of het opzetten van een zogenaamde ‘business incubator’, een soort overlegorgaan voor ondernemers waarin ze hun krachten kunnen bundelen. Daarnaast kunnen leningen worden verstrekt, waarvoor doorgaans naar microkredieten wordt verwezen. Microkredieten zijn in fragiele staten echter helaas niet altijd de praktische oplossing zoals ze wel eens gepresenteerd worden: het kan lang duren vooraleer dergelijke fondsen zijn opgezet. Het is van belang dit soort kredieten zoveel mogelijk te decentraliseren en via reeds bestaande (lokale) organisaties te werken.

Wanneer ondernemers en gemeenschappen steeds meer zelfstandig gaan opereren en hun economische actieradius zich uitbreidt, gaan we in de richting van het derde spoor, het *scheppen van een stimulerend nationaal klimaat voor economische ontwikkeling*. De nadruk verschuift hierbij van economische actoren zelf naar de instituties die de economie kunnen inkaderen en ondersteunen: de capaciteitsopbouw van instituties en het verankeren van de ‘regels van het spel’, zodat mensen zelf hun ontwikkeling ter hand kunnen nemen. Het werken aan staatsinstituties zal direct na beëindiging van een conflict doorgaans op een laag pitje moeten beginnen. Het wederzijds gebrek aan vertrouwen tussen de partijen kan deels weggenomen worden door een aantal van hen samen te brengen in een soort *coalition of the willing*, die beseft dat samenwerken meer opbrengt dan terugkeer naar conflict, om zo basale afspraken te kunnen maken over de economische voordelen die machtsdeling meebrengt.

Op den duur kan dit mechanisme hopelijk uitgebreid worden naar de staatsinstituties zelf, waarbij het nationale budget het centrale instrument wordt voor het uitzetten van economisch beleid. De capaciteitsopbouw van ministeries, de inzet van onafhankelijke accountants en het tegengaan van bureaucratische belemmeringen en van corruptie kunnen een gunstiger klimaat voor ondernemingen scheppen.

Uiterst belangrijk bij deze sporen is dat vanaf de eerste dag *aan alle drie de sporen tegelijkertijd gewerkt wordt*. Het is niet zomaar een kwestie van ‘wanneer op welk spoor moet worden ingezet’: alle drie de sporen vereisen aandacht, maar op verschillende niveaus van intensiteit, afhankelijk van de toestand van het land in kwestie. Het punt waarop met het bovenstaande model ondersteuning start per land, en zelfs tussen geografische gebieden *binnen* een land, kan radicaal verschillen en dus ook verschillende eisen meebrengen.

In een land als de Democratische Republiek Congo (DRC) bijvoorbeeld, waar het ontbreekt aan een institutioneel raamwerk voor economische wederopbouw, kan een praktische, korte-termijnbenadering zoals in Spoor 1 een goed begin zijn door bijvoorbeeld werkverschaffingsprojecten op te zetten voor risicovolle of kwetsbare groepen.⁷ Er kan dan later gewerkt worden aan ‘Spoor 2-activiteiten’, door bijvoorbeeld programma’s uit te breiden naar bredere gemeenschappen. In een land als Libanon, daarentegen, waar er ondanks het recente conflict nog steeds een actieve private sector bestaat, kan men meteen aan Spoor 2-activiteiten beginnen. Waar het accent ook ligt, essentieel blijft dat er gepland en (wat vaak over het hoofd wordt gezien) *gebudgetteerd* wordt voor de lange termijn.

Uitdagingen voor implementatie

Er zijn drie fundamentele uitdagingen voor economisch herstel in fragiele staten. Ten *eerste* is er het probleem van *het stellen van prioriteiten*. Er dient een raamwerk te komen dat prioriteiten voor de korte en lange termijn omvat, waar zowel de staat als de internationale gemeenschap zich achter kan stellen. Het probleem is vaak dat het direct na het conflict ontbreekt aan degelijke (arbeids-)marktanalyses, waardoor er teruggevallen wordt op minder risicovolle initiatieven, vaak naar het voorbeeld van programma’s die in stabielere landen hebben gewerkt. *Ontwikkelingsbusiness as usual*, dus. Een gebrek aan creatief denken en aan een lange-termijnvisie kan echter leiden tot weinig houdbare resultaten op de korte termijn. Dit proces wordt verder aangedreven door druk van de donorkant:⁸ donoren willen vaak snelle resultaten zien, hoewel het jaren kan duren voor economisch herstel echt van de grond komt.

Een *tweede* probleem is dat van *politieke inmenging*. Fragiele staten zijn geen ‘neutraal’ terrein. Veel van de partners waarmee men zal moeten werken – overheidsfunctionarissen, bedrijven, militaire leiders – hebben zo hun eigen economische agenda. In patrimoniale samenlevingen, waar iedereen zich in een ‘netwerk’ bevindt van politieke, tribale of economische connecties die automatisch voorgetrokken worden,⁹ staat het belang van *algemene* vooruitgang helaas niet altijd centraal.

Een *derde* en laatste probleem is dat het zowel de nationale als de internationale instituties doorgaans ontbreekt aan *capaciteit* op technisch en managementgebied om economisch herstel aan te pakken en te implementeren. Het is daarom des te belangrijker zo vroeg mogelijk te beginnen met de capaciteitsopbouw van al die gemeenschappen, bedrijven en instituties die hun toekomst in eigen handen zullen moeten nemen. De richtlijn voor de internationale gemeenschap moet dan ook zijn: koop of vervang capaciteit waar nodig, en bouw het in alle andere gevallen op.

Hugo de Vries heeft een achtergrond in conflictstudies en was eerder werkzaam voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de *Conflict Research Unit* (CRU) van Instituut Clingendael. **Leontine Specker** heeft een achtergrond in Internationaal Publiekrecht en Internationale Betrekkingen en was eveneens voorheen werkzaam voor CRU. Dit artikel is een vertaalde bewerking van H. de Vries & L. Specker, *Early Economic Recovery in Fragile States; priority areas and operational challenges*, CRU, november 2009 (http://www.clingendael.nl/publications/2009/20091100_cru_paper_lspecker.pdf.)

Noten

- 1 Zie M. van Beijnum, L. Specker & T. Anthony, *Economische Wederopbouw na Gewapend Conflict: een beleidsverkenning*, Clingendael CRU, december 2007.
- 2 Bijv. P. Collier, *The Bottom Billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it*, Oxford University Press, 2007.
- 3 P. Chabal & J.P. Daloz, *Africa Works: disorder as political instrument*, The International African Institute i.s.m. James Currey & Indiana University Press, 1999, blz. 77-92.
- 4 Zie UNDP-BCPR, *Post-Conflict Economic Recovery; enabling local ingenuity*, 2008.
- 5 Zie 'Employment Creation, Income Generation and Reintegration in Post-conflict Settings', *UN systems-wide policy paper*, mei 2008.
- 6 Bijv. *Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict*, A/63/881-S/2009/304, blz. 1. Voor een kritische noot met betrekking tot het opnemen van economische bepalingen in vredesakkoorden, zie ook: Hugo de Vries, met Paul Lange en Leontine Specker, 'Economic Provisions in Peace Agreements', *CRU Occasional paper* 14, december 2009.
- 7 Dit illustreert en onderstreept de erkenning van het belang van uiteenlopende behoeften tussen regio's binnen een land: men zou in het door conflicten verscheurde oosten van de DRC kunnen beginnen met spoor 1, maar in andere provincies, zoals het meer ontwikkelde Katanga, met een ander spoor.
- 8 Bijv. N. Ball & M. van Beijnum, *Review of the Peacebuilding Fund*, UK Department for International Development, juni 2009.
- 9 Chabal & Daloz, a.w. noot 3, blz. 95-105. 'Whoever does not rob the state, robs his kith and kin.'

'Armed Violence Reduction': van lens naar programma?

Aan het firmament van de beleidsprogramma's om veiligheid van burgers en staat te vergroten is in 2009 met een rapport van de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) een nieuwe ster verschenen: die van *Armed Violence Reduction* (AVR). AVR gaat specifiek om vermindering van gewapend geweld in de meest brede zin. Het beleidsrapport zet het hoe en waarom uiteen van activiteiten en programma's die het gebruik van gewapend geweld binnen samenlevingen kunnen terugbrengen. Daarbij gaat het dan niet alleen om geweld gebruikt binnen conflicten, maar ook daarbuiten, in iedere situatie waar een wapen wordt gehanteerd om andere mensen letsel te berokkenen. Het scala reikt van oorlogen tot bijvoorbeeld misdad en persoonlijk geweld. Gezien het feit dat er jaarlijks 740.000 slachtoffers vallen als gevolg van gewapend geweld, en de consequenties die dat heeft voor ontwikkeling van landen, is dit inderdaad belangrijk.

Het beleidsrapport bouwt voort op een al langer erkend inzicht dat onveiligheid en gewapend conflict negatieve consequenties hebben voor ontwikkeling,¹ en omgekeerd dat achterblijvende ontwikkeling vaak een negatief effect heeft op veiligheid² – de zogenaamde veiligheids-ontwikkelingsnexus. Met betrekking tot dit snijvlak bestaan al de nodige beleidsrichtlijnen, programma's en projecten, niet alleen gericht op conflictsituaties en fragiele staten, maar ook op meer reguliere ontwikkelingsomgevingen. AVR is een toevoeging aan dit in hoge mate verfijnd veld van veiligheidsprogramma's. Dit artikel analyseert de toegevoegde waarde van AVR.

'Gewapend geweld' en het OESO-beleidsrapport

De recente aandacht voor gewapend geweld komt voort uit het steeds beter empirisch onderbouwde inzicht dat gewapend geweld – zowel als onderdeel van, als losstaand van gewapend conflict – niet alleen een directe negatieve *impact* heeft op grote aantallen mensen, maar ook meer in het algemeen ontwikkeling afremt. Zo staat in het *Global Burden of Armed Violence Report*³ dat er weliswaar minder conflicten zijn in de wereld, maar dat het aantal slachtoffers van gewapend geweld in het algemeen gelijk is gebleven. Bovendien raamt het rapport de kosten van gemiste productie ten gevolge van moord alleen – dus los van verwondingen – al tussen de US \$ 95 en 163 miljard per jaar, oftewel

een remmende werking op de economische groei van een gemiddeld land van zo'n 2%. Ook de *Verklaring van Genève inzake Gewapend Geweld en Ontwikkeling* (2006), die Nederland heeft mede-ondertekend, onderschrijft dat: '[D]e internationale gemeenschap heeft erkend dat geweld en conflict het bereiken van de Millenniumdoelen in de weg staan en dat conflictpreventie en -resolutie, geweldsreductie, mensenrechten, *good governance*, en vredesopbouw noodzakelijke stappen zijn voor het reduceren van armoede, het vergroten van economische groei en het verbeteren van het leven van mensen.⁴

Deze inzichten maken dat vooral beleidsmakers in de ontwikkelingssamenwerking, in zowel regeringen van staten die te maken hebben met gewapend geweld als in donorlanden, steeds meer zoeken naar strategieën om dit soort geweld terug te dringen en de gevolgen ervan te beperken. Daarom probeert de OESO een beleidskader te scheppen met het rapport over *Armed Violence Reduction*. Gewapend geweld wordt daarin gedefinieerd als 'het gebruik van, of het dreigen met het gebruik van, wapens om verwonding, dood of psychosociaal letsel toe te brengen, wat ontwikkeling ondermijnt'.⁵ Daarmee omvat de definitie zowel gewapende conflicten als misdad, (jeugd)ben-degeweld en interpersoonlijk geweld, zoals huiselijk en seksueel geweld.

Om effectieve geweldsreductieprogramma's op te zetten, is het noodzakelijk inzicht te verkrijgen in de vele factoren die het gebruik en de effecten van geweld sturen, faciliteren of juist beperken. Dan gaat het er bijvoorbeeld om over gegevens te beschikken over wie er wapens heeft, en waarom; waar wapens vandaan komen; tegen wie geweld wordt gebruikt en waarom; welke factoren het gebruik van geweld tegengaan; wat er nodig is om mensen zich veilig te laten voelen; en welke instituties er bestaan om het gebruik van geweld te reguleren en tegen te gaan, en hoe die functioneren. De zogenaamde *armed violence*- 'lens' wordt in het rapport aangevoerd als analytisch hulpmiddel om dit soort context-specifieke katalysatoren en effecten, risico- en beschermingsfactoren van gewapend geweld op systematische wijze in kaart te brengen. Deze 'lens' heeft vier analytische niveaus (het lokale, nationale, regionale en mondiale niveau) en vier facetten: de *mensen* die door geweld worden beïnvloed, de *daders* van geweld, de *instrumenten* die ervoor worden gebruikt en de *instituties*

die het (zouden moeten) reguleren. Door deze lens toe te passen op informatie die al wordt verzameld via bijvoorbeeld enquêtes en *conflict assessments*, kan een compleet beeld van het geweldsspectrum worden verkregen. Ook de toepassing van methodieken uit de epidemiologie en de gezondheidswetenschappen (de zg. ‘*public health approach*’) kan bijdragen aan een dergelijke analyse. Zo’n epidemiologische benadering brengt geweld op kwantitatieve wijze in kaart, door te analyseren *waar* het probleem zich afspeelt, *wie* er door getroffen wordt, *wanneer* het plaatsvindt en *hoe vaak*.⁶ Met zo’n analyse wordt inzicht verkregen in de dynamiek van geweld. Speelt het zich bijvoorbeeld af in bepaalde wijken of op bepaalde plekken, of is het veralgemeeniseerd en dus een structureel probleem? Vinden gewelddadige incidenten vooral plaats op bepaalde dagen en tijden?

Aan de hand van dit soort degelijke analyses kunnen vervolgens AVR-programma’s worden opgezet, die zich specifiek richten op het wegnemen van risicofactoren, drijfveren achter geweld en/of het versterken van beschermende factoren. Daarmee haakt AVR in grote mate aan bij inzichten uit het onderzoek naar, en de lobby tegen, kleine en lichte wapens (*Small Arms and Light Weapons – SALW*). AVR geeft bijvoorbeeld aan dat als blijkt dat de toevoer van wapens een groot probleem is, de wapenhandel onder controle gebracht zal moeten worden. Maar als het gebruik van geweld tegen vrouwen een wijdverbreid probleem blijkt te zijn, kunnen campagnes om vrouwen weerbaarder te maken van belang zijn, in combinatie met campagnes gericht op een gedragsverandering van mannen. Dat betekent dat AVR-programma’s kunnen plaatsvinden op allerlei niveaus: op internationaal of nationaal niveau (bijvoorbeeld in de vorm van wapenhandelsverdragen of wapenregistratieprogramma’s), maar ook van programma’s gericht op gemeenschaps- of zelfs individueel niveau, zoals campagnes om individuele of groepsattitudes te veranderen.

Ook kunnen AVR-programma’s volgens het OESO-rapport zowel direct als indirect zijn. Directe programma’s richten zich op factoren die rechtstreeks invloed hebben op gewapend geweld, zoals ontwapeningsprogramma’s om het aantal wapens in omloop terug te brengen. Indirecte programma’s daarentegen zijn AVR-sensitieve ontwikkelingsprogramma’s of algemene ontwikkelingsprogramma’s met AVR-sub-doelen. Een voorbeeld hiervan is het opnemen van geweldloze conflictoplossing als onderdeel van *curricula* in algemene onderwijsprogramma’s. Het

soort activiteiten en interventies dat onder AVR valt, is daarmee zeer breed. Met het ontwikkelen van drie programmanotities – een over jeugdgeweld, een over geweld in steden en een over programmatische verbanden tussen *Security Sector Reform* (SSR) en AVR – hoopt de OESO iets meer duidelijkheid te geven over de richting die het programmeren van AVR-interventies moet nemen. Of dit ook zal leiden tot een meer concrete invulling van het AVR-beleid is de vraag, omdat het concept zelf erg breed blijft.⁷

Het nut van het AVR-concept

Het rapport biedt aldus de mogelijkheid oorzaken en gevolgen van geweld op alle niveaus in kaart te brengen. Daarmee biedt het de meest holistische en geavanceerde benadering om geweld en onveiligheid te analyseren die er thans bestaat. Het beantwoordt aan de zucht naar het steeds beter willen begrijpen van geweld, onveiligheid en conflict, en het lijkt het voorlopig hoogtepunt in deze zoektocht. Deze trend is bijvoorbeeld ook zichtbaar in activiteiten gericht op het hervormen van de veiligheidssector. Dergelijke programma’s zijn ooit begonnen met internationale militaire samenwerking. Vanwege voortschrijdende inzichten in het belang van allerlei andere actoren voor veiligheid van staat en burgers is dit uiteindelijk uitgebreid tot het holistische SSR-concept dat kijkt naar het gehele veiligheidssysteem, waarin de verbanden tussen alle veiligheidsactoren worden benadrukt. AVR gaat nog een stap verder met het in kaart brengen van alle facetten van onveiligheid, door te benadrukken dat geweld oorzaken en gevolgen heeft op allerlei niveaus – van het individuele tot het internationale – en voor veel verschillende groepen. AVR is daarmee een nuttige aanvulling op bestaande *assessment*-methoden, omdat het aspecten en verbanden benadrukt die anders onderbelicht zouden blijven of helemaal over het hoofd zouden worden gezien, met als mogelijk gevolg activiteiten en programma’s die onverwachte (en negatieve) consequenties voor geweld kunnen hebben.

Het AVR-concept kan ook worden gebruikt om meer aandacht te vragen voor het probleem van geweld, niet alleen van diegenen die zich toch al bezighielden met veiligheidsvraagstukken, maar ook van mensen uit de meer algemene ontwikkelingshoeken, zoals gezondheidszorg en onderwijs. Door het in kaart brengen van de bestaande verbanden tussen dit soort onderwerpen en geweld, kan AVR bijdragen aan bewustwording van de rol die beleid kan spelen

bij het indammen van geweld. In die zin zou AVR als 'lens' ook een bredere vorm van een conflictsensitieve benadering van ontwikkelingssamenwerking kunnen bewerkstelligen. Dankzij de holistische benadering van het probleem biedt AVR bovendien een vlag waarachter veel actoren zich kunnen scharen en waar ontwikkelings- en veiligheidsbeleidsprogramma's elkaar kunnen vinden. Dat soort samenwerking zou ook meer begrip voor elkaars denkwijzen en activiteiten kunnen kweken, hetgeen niet onwelkom is, gezien het wantrouwen en onbegrip dat ondanks de erkenning van de veiligheids-ontwikkelingsnexus tussen de beide groepen deskundigen en beleidsmakers vaak nog bestaat.

De problematiek van een holistische aanpak

De holistische aanpak die AVR voorstaat, zorgt er dan misschien voor dat het concept als analytische lens een meerwaarde heeft, als *programma* wordt het er tegelijkertijd erg problematisch door. Het OESO-beleidsrapport definieert 'gewapend geweld' in zulke brede termen, dat het begrip letterlijk allesomvattend wordt – van grootschalig gewapend conflict tot persoonlijk geweld in de huiselijke kring; zolang een wapen wordt gebruikt of ermee wordt bedreigd en dit (psychologisch) letsel toebrengt, valt het onder de de-

aan te brengen. De programmatische aanwijzingen die door het beleidsrapport worden gegeven, zijn dan ook dusdanig breed, dat AVR een 'containerprogramma' wordt, dat mogelijk alles afdekt, maar niets in het bijzonder lijkt aan te pakken. Op AVR kan dan ook eenzelfde soort kritiek worden geuit als op 'human security': voor een beleidsmaker die een programma wil opzetten biedt het begrip weinig houvast,⁸ omdat als alles prioriteit heeft, niets meer prioriteit krijgt.⁹ De programmaties – bedoeld om het AVR-concept meer praktische invulling te geven – zijn ook gebaseerd op dit brede perspectief. Het resultaat is dat deze notities veel ideeën geven van wat er allemaal mogelijk is op het gebied van programma's om geweld uit te bannen – bijvoorbeeld met een overzicht van alle mogelijke factoren die aangepakt kunnen worden om jeugdgeweld tegen te gaan – maar weinig tot geen concrete aanwijzingen aanreiken voor een beleidsmaker die moet beslissen waar hij binnen een bepaalde context het beste op kan inzetten.

AVR en bestaande veiligheidsprogramma's

Bovendien is AVR niet het eerste of het enige beleidskader is dat zich bezighoudt met de vraag hoe veiligheid kan worden vergroot in fragiele, (post-) conflict- of algemeen onveilige situaties. Programma's

De analytische lens lijkt meer gericht op het leggen van verbanden dan op rangschikking van oorzaken.

finitie. Hoewel zo'n brede definitie nuttig kan zijn om aandacht te vragen voor het probleem – vergelijkbaar met het concept 'human security', dat ook vaak wordt gebruikt als een soort slagzin – worden het bepalen van prioriteiten en de afbakening van programma's er vrijwel onmogelijk door. De analytische lens lijkt meer gericht op het leggen van verbanden dan het rangschikken van oorzaken.

Het gevolg is dat de programma-aanbevelingen van AVR ook uitermate breed zijn. De AVR-lens kijkt naar alle aspecten die het gebruik van geweld stimuleren dan wel faciliteren, maar zonder daarbij veel handvatten te bieden over waar dan te beginnen met een oplossing. Moeten we beginnen bij het indammen van het aantal in omloop zijnde wapens? Gaat het om een attitudeverandering rondom het gebruik van geweld op het individuele niveau? Of moet worden ingezet op het aanpakken van de omgevingsfactoren die gewapend geweld in de hand werken? Doordat alles met elkaar in verband wordt gebracht, wordt het moeilijk om duidelijke prioriteiten te stellen, of zelfs een volgorde in de aanpak van problemen

als *Disarmament, Demobilization and Reintegration* (DDR), kleine en lichte wapens (*SALW*) en SSR staan al jaren op de agenda. DDR vindt vooral plaats na afloop van conflicten, maar SSR en SALW worden, net als AVR, in allerlei onveilige situaties toegepast. SALW richt zich specifiek op factoren die vraag en aanbod van kleine en lichte wapens sturen, met het doel het aantal wapens dat in omloop is, terug te brengen. SSR richt zich heel specifiek op hervorming van het veiligheidssysteem in (fragiele) staten, met als doel ervoor te zorgen dat deze sector beter in staat is de veiligheid van burgers en staat te waarborgen. Het veiligheidssysteem wordt breed gezien, en omvat naast politie en leger ook veiligheidsdiensten, douane en grensbewaking, justitie, het gevangenisstelsel, de democratische toezichtsorganen en *civil society* (het maatschappelijk middenveld). Door dit gehele systeem meer effectief, efficiënt, democratisch gecontroleerd en verantwoordelijk te maken, hoopt men veiligheid te vergroten. In het SSR-concept staat daarbij de mens centraal: de vraag wat gewone burgers nodig hebben om zich veilig te voelen staat aan de ba-

sis van SSR-projecten. Dit vertoont veel overlap met wat AVR als 'nieuwkomer' nu opnieuw benadrukt.

De problematiek van het maken van een vertaalslag van een holistische analyse naar een pragmatische, haalbare aanpak is daarom niet alleen een uitdaging voor AVR – ook SSR, SALW en DDR kennen deze uitdaging. In de praktijk zijn deze programma's daarom nog lang niet altijd even effectief. In tegenstelling tot AVR zijn andere veiligheidsprogramma's echter inmiddels in hoge mate verfijnd, met handboeken, standaarden en de nodige 'geleerde lessen'.¹⁰ Het grote verschil met AVR is dan ook dat SSR en SALW relatief gezien heldere doelstellingen hebben, met praktische methoden om die doelstellingen te bereiken. Bijvoorbeeld: waar AVR het houdt op het algemene idee dat geweldniveaus verlaagd moeten worden, is de doelstelling van SSR veel specifiek: het hervormen van het veiligheidssysteem als een manier om veiligheid te vergroten. Daarbij is het voor beleidsmakers duidelijk uit welke onderdelen dat systeem bestaat.

Zo'n hervorming is uiteraard geen geringe taak; het veiligheidssysteem is ook zeer breed, en kent, vooral in fragiele staten, veel problemen. Maar, de definitie en de onderverdeling in sub-sectoren bieden wel de mogelijkheid tot afbakening door te kijken in welke sub-sectoren de noodzaak voor hervorming het grootst is en waar de beste ingangen bestaan om problemen aan te pakken. Bovendien bestaat door de conceptuele duidelijkheid de mogelijkheid activiteiten tussen donoren en andere actoren te coördineren. Voor AVR is dit aanzienlijk ingewikkelder, omdat het beleidsconcept zo veel aandachtspunten, projecten en programma's omvat op zó veel niveaus, dat iedereen er, zonder aandacht voor wat anderen doen, het zijne uit kan pikken. Dat vergroot het risico op coördinatie- en duplicatieproblemen, waarmee de kans bestaat dat programma's minder effectief worden.

Conclusie

Zoals nu beschreven in het OESO-beleidsrapport heeft AVR vooral een toegevoegde waarde als lens, die de mogelijkheid biedt een analyse te maken van alle dimensies, verbanden en dynamieken die geweld faciliteren en veroorzaken. Een dergelijke holistische analyse kan beleidsmakers in ontwikkelingssamenwerking en veiligheidsbevordering helpen zich bewust te worden van de effecten van hun activiteiten op geweld en de rol die hun programma's kunnen spelen bij het indammen van geweld. Ook kan AVR gezien worden als een etiket om spelers die anders niet door één deur zouden kunnen, bij elkaar te brengen.

De waarde van AVR als instrument voor het opzetten van *programma's* of als op zichzelf staand pro-

gramma lijkt aanzienlijk moeilijker te liggen. Het is moeilijk praktisch in te vullen, omdat het nauwelijks richtlijnen geeft voor het stellen van prioriteiten; het overlapt met al bestaande, beter uitgewerkte beleidslijnen en het is zo breed gedefinieerd, dat het weinig mogelijkheden biedt voor 'focus' en coördinatie. Vandaar ook dat er nog veel werk verzet zal moeten worden, wil AVR echt een programma worden. In dat geval zal beter moeten worden gedefinieerd hoe AVR zich verhoudt tot al bestaande programma's. Maar de grootste uitdaging zal liggen in het ontwikkelen van praktische handreikingen voor de vertaalslag van holistische analyse naar praktische aanpak.

Maria Derks is als onderzoeker verbonden aan de *Conflict Research Unit* (CRU) van Instituut Clingendael, waar zij zich bezighoudt met veiligheidsprogramma's en het thema veiligheid. Aan Carleton University in Canada werkt zij tegelijkertijd ook aan een proefschrift over de verbanden tussen onderzoek en beleid op het gebied van veiligheidsprogramma's. Eerder werkte zij als docent internationale betrekkingen en veiligheidsstudies aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Noten

1 Zie bijv.: OECD, *Helping Prevent Violent Conflict. Orientation for External Partners*. 2009, blz. 1 (<http://www.oecd.org/dataoecd/46/9/1895316.pdf>); of Francis Stewart, C. Huang & Y. Wang, 'Internal Wars: An Empirical Overview of the Economic and Social Consequences', in: F. Stewart & V. Fitzgerald (red.), *War and Underdevelopment, Vol. 1: The Economic and Social Consequences of Conflict*, Oxford: Oxford University Press, 2001, blz. 67-104.

2 Zie bijv.: P. Collier, V.L. Elliott, H. Hegre, A. Hoeffler, M. Reynal-Querol & N. Sambanis, *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy*, Washington, DC: The WorldBank & Oxford University Press, 2003.

3 Geneva Declaration, *Global Burden of Armed Violence*, Genève: Geneva Declaration Secretariat, 2008.

4 *The Geneva Declaration on Armed Violence and Development*, 2006.

5 OECD, *a.w. noot 1*, blz. 21.

6 Zie bijv.: O.N.T. Thoms & J. Ron, 'Public health, conflict and human rights: toward a collaborative research agenda', in: *Conflict and Health*, vol. 1, no. 11, 2007; en WHO (World Health Organization), *Violence Prevention Alliance: The Public Health Approach*, Genève: WHO, 2009 (http://www.who.int/violenceprevention/approach/public_health/en/index.html).

7 Deze programmanotities zullen naar verwachting eind 2010 gepubliceerd worden. Zij waren voor de auteur beschikbaar als draft.

8 Zie Roland Paris, 'Human Security, Paradigm Shift or Hot Air?', in: *International Security*, vol. 26, no. 2, 2001, blz. 87-102.

9 Zie Yuen Foong Khong, 'Human Security: A Shotgun Approach to Alleviating Human Misery', in: *Global Governance*, vol. 7, no.3, 2001, blz. 231-236.

10 Zie bijv. voor SSR het *OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting Security and Justice* (2007); en voor DDR de *UN Integrated DDR Standards* op: <http://www.unddr.org/iddrs/framework.php>

Kennismanagement ten behoeve van een samenwerking of tegenwerking?

De noodzaak van ‘meer samenwerking en samenhang’ bij internationale interventies in fragiele staten wordt alom onderkend. Ook het Nederlandse overheidsbeleid gaat uit van een geïntegreerde benadering, waarbij diplomatieke, civiele en militaire middelen deel uitmaken van een breder (inter)nationaal beleid, dat is gericht op duurzame vrede en veiligheid.¹ Een geïntegreerde benadering is gebaseerd op het inzicht dat de uiteenlopende activiteiten in onderlinge samenhang moeten worden uitgevoerd. Het gaat hierbij om langdurige processen van politieke, sociale en economische verandering, waarbij het belang van *kennismanagement* onderstreept wordt: ‘de complexe en dynamische context waarbinnen de internationale samenwerking plaatsvindt, vergt een goed ontwikkeld reflectief vermogen om activiteiten, beleid en visie te verbeteren, te vernieuwen en te ontwikkelen, om te ontdekken welke oplossingen werken en welke niet.’²

Kennismanagement omvat zowel het verzamelen en genereren van kennis, als het structureren en ontsluiten ervan. In de Nederlandse praktijk vertaalt dit beleid zich in het streven naar nauwe coördinatie, samenwerking en uitwisseling in wetenschap, beleid en praktijk tussen alle betrokken actoren in fragiele staten. Vanuit de overheid spelen niet alleen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie een belangrijke rol, maar ook andere ministeries (Binnenlandse Zaken, Justitie, Financiën). Daarnaast wordt het belang van afstemming en samenwerking met NGO's, kennisinstellingen en het bedrijfsleven onderkend: ‘Nederland kan de effectiviteit van (...) beleid verhogen door uitwisseling van ideeën en nauwe samenwerking in het veld met partners, zoals internationale en Nederlandse maatschappelijke organisaties en bedrijven.’³

In deze beleidscontext zijn allerlei trajecten op gang gebracht, waaronder de *Schokland Akkoorden* (onlangs omgedoopt tot Millennium Akkoorden), het nieuwe medefinancieringsstelsel (MFSII), de *IS Academie*, het *Development Policy Review Network* en de KennisKringen.⁴ Deze initiatieven zijn erop gericht informatie en kennis van de van belang zijnde instellingen bijeen te brengen, om tot een beter kennismanagement te komen, en op die manier coördinatie en samenwerking te verbeteren met het oog op effectievere inzet in fragiele staten. Na enkele jaren ervaringen met deze samenwerkingsverbanden is het nuttig de balans op te maken. Wat hebben deze initiatieven

tot nu toe opgeleverd? Waar ligt hun meerwaarde en wat zijn de hinderpalen voor samenwerking op het gebied van kennismanagement ten behoeve van een geïntegreerde benadering in fragiele staten?

Samenwerking

De complexiteit van interventies in fragiele staten wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van een groot aantal verschillende actoren, die betrokken zijn bij allerlei soorten interventies, van de totstandbrenging van een veilige en stabiele leefomgeving, het bevorderen van respect voor rechtshandhaving en staatsvorming, tot het vormen van stabiele sociale en economische structuren. Vanwege de interdependentie en het streven naar samenhang tussen deze activiteiten is een goede communicatie tussen de betrokken actoren doorslaggevend voor succes. Voor een geïntegreerde benadering is het enerzijds van belang een compleet en gedeeld omgevingsbeeld te krijgen door uitwisseling van informatie en kennis over de situatie ter plekke (*situational awareness*) en volledig begrip te ontwikkelen van elkaars rollen en activiteiten (*mutual awareness*). Anderzijds moet de opgedane kennis ten aanzien van aanpak, positieve en negatieve ervaringen (*practitioner awareness*) worden uitgewisseld, om daarmee van elkaar te leren en de krachten waar mogelijk te bundelen: ‘ontwikkelingssamenwerking gaat erom kansen te benutten, te leren van eerdere prestaties – goed of slecht – en samenwerking te zoeken met anderen om de effectiviteit van de hulp te vergroten.’⁵

Tegelijkertijd zien we tegenwoordig een situatie waarbij heel veel informatie voor iedereen beschikbaar en toegankelijk is. Niet alleen door de vele betrokken actoren, maar ook door het gebruik van internet en de grotere mobiliteit van mensen is een overdaad aan informatie ontstaan. Dit maakt het steeds moeilijker niet alleen aan de *juiste informatie* te komen, maar ook te zorgen dat deze informatie op de *juiste plekken* terecht komt. Het gaat daarbij niet zozeer om feitelijke informatie, maar vooral om kennis, d.w.z. de manier waarop de informatie wordt toegepast en door ervaringen is verrijkt. In dit opzicht merkte *trendwatcher* John Naisbitt jaren geleden al op: ‘[W]e verdrinken in informatie, maar we hunkeren naar kennis.’⁶ De complexiteit van fragiele staten en de hedendaagse overvloed aan beschikbare informatie maken goed kennismanagement ten behoeve van een geïntegreerde benadering van doorslaggevend belang.

geïntegreerde benadering in fragiele staten:

Beleid in de praktijk

Bij de start van zijn ambtstermijn pleitte minister voor Ontwikkelingssamenwerking Koenders nadrukkelijk voor meer investeringen in een kennisinfrastructuur en het vermogen veranderingen van de complexe realiteit van fragiele staten te analyseren. De nadruk werd gelegd op toegang tot kennis door netwerkrelaties te ontwikkelen tussen ministeries, NGO's en kenniscentra. Belangrijke prikkels voor kennisontwikkeling dienden te worden gezocht in het aangaan van nieuwe partnerschappen, kruisbestuiving tussen allerlei soorten organisaties en het aanboren van nieuwe bronnen van kennis.⁷ Koenders riep de samenleving op innovatieve samenwerkingsverbanden aan te gaan met het oog op het behalen van de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen. Deze oproep kreeg gestalte in tientallen 'Schoklandakkoorden',⁸ die door publieke en private partijen werden ondertekend, waaronder het *KennisNetwerk Vrede Veiligheid en Ontwikkeling*. Dit project, waarbij ruim 50 NGO's, kennisinstellingen, bedrijven en ministeries zijn aangesloten, bestaat uit twee delen: het Netwerk voor Vrede, Veiligheid en Ontwikkeling (VVO-Netwerk) en het project Meer dan de Som der Delen (MDDSDD). Beide onderdelen beogen nieuwe inzichten te verwerven ten aanzien van een geïntegreerde benadering in fragiele staten. Daarbij is het VVO-Netwerk op het uitvoeren van gezamenlijk onderzoek en andere activiteiten gericht, en het MDDSDD-project op actuele informatie-uitwisseling en samenwerking tussen Nederlandse actoren die actief zijn in Soedan en Burundi, via een virtueel platform (PRIME) en door bijeenkomsten.

Ook binnen het programma van de Medefinancieringsorganisaties MFSII is samenwerking een centraal begrip. MFSII is bedoeld voor Nederlandse maatschappelijke organisaties die zich structureel inzetten voor versterking van het maatschappelijk middenveld als bouwsteen voor duurzame armoedevermindering in ontwikkelingslanden. In het kader van MFSII zal het ministerie van Buitenlandse Zaken maximaal nog slechts 30 allianties van maatschappelijke organisaties financieren, met als doel de krachten te bundelen en versnippering van kennis tegen te gaan. In de beleidsnotitie *Maatschappelijke Organisaties*, waarin het beleid rond het nieuwe financieringsstelsel wordt toegelicht, worden samenwerkingsverbanden en coalities beloofd en afgerekend op meerwaarde,

effectiviteit en doelmatigheid van de samenwerking. Het aanvraagstramien voor MFSII heeft het afgelopen jaar geleid tot 'speed-dating' tussen organisaties op zoek naar een (juiste) match en de meeste kans van slagen om met een gezamenlijke aanvraag de financiering voor de volgende fase binnen te slepen.

De balans opmaken

In de uitvoering van het beleid dat samenwerking op het gebied van kennismanagement ten behoeve van een geïntegreerde benadering in fragiele staten stimuleert, is de nodige vooruitgang geboekt. De initiatieven hebben de relaties tussen de deelnemende partijen geïntensiveerd. Het MFSII-traject heeft al tot dertig polygame huwelijken geleid tussen organisaties die zich bezighouden met gelijksoortige thema's en landen. Het KennisNetwerk loopt inmiddels twee jaar en heeft vruchten afgeworpen. Het PRIME-platform omvat thans zo'n 130 deelnemers van 42 organisaties en ministeries die actief zijn in Soedan en Burundi. Daarnaast vinden er netwerkbijeenkomsten plaats, waar deelnemers samenkomen voor informatie-uitwisseling, discussies en scenario-ontwikkelingsessies. Het VVO-netwerk heeft zich ontwikkeld tot een veelzijdig forum om gecompliceerde vraagstukken vanuit uiteenlopende expertises te ontleden en te bespreken. Bovendien heeft de samenwerking binnen het VVO-netwerk geleid tot de eerste Nederlandse handelsmissie naar Zuid-Soedan. Dit traject resulteerde in een kennismaking van een tiental Nederlandse bedrijven met Soedanese ondernemers. Het afstemmen van de (veiligheids)eisen op de (economische) vraag vanuit de lokale markt en vanuit de Nederlandse bedrijven vergt een grote mate van flexibiliteit en doorzettingsvermogen. Enerzijds is de betrokkenheid van alle partijen (ambassades, bedrijven, NGO's, ministeries) noodzakelijk voor een kans van slagen, anderzijds is de interactie tussen deze partijen complex vanwege onder andere het gebruik van verschillende talen (letterlijk en figuurlijk).

Tegelijkertijd zijn bijbehorende samenwerkingsprocessen intensief, complex en zeer tijdrovend. Zij vergen een goede coördinatie, alsmede een grote mate van openheid en grote inzet van de deelnemende partners. De vraag is of de benodigde investeringen opwegen tegen de behaalde resultaten, en hoe hierin de juiste balans bereikt kan worden. Daarnaast kan men zich afvragen of het stellen van samenwerking

als voorwaarde (MFSII) of duidelijke stimulans (KennisNetwerk) voor financiering wel de juiste aanpak is om tot beter kennismanagement te komen.

Tegenwerking

De successen kunnen de fundamentele tekortkomingen in het bewerkstelligen van effectieve samenwerking tussen de betrokken organisaties op het terrein van kennismanagement niet verhullen. Impliciete factoren hebben vooral te maken met de inherente uitdagingen van een geïntegreerde benadering in fragiele staten. Hoewel alle betrokken actoren een schijnbaar eensgezind beoogd einddoel hebben ten aanzien van vrede en veiligheid, laat de praktijk zien dat ministeries en organisaties vanuit uiteenlopende invalshoeken, mandaten en doelstellingen te werk gaan. Terwijl er in de praktijk veel overlap is en allerlei wijzen van aanpak elkaar ook aanvullen, kunnen er fundamentele verschillen in benadering bestaan, wat de samenwerking moeilijker maakt.

Zelfs wanneer er sprake zou zijn van één gemeenschappelijk doel ten aanzien van vrede en veiligheid, bestaan er grote verschillen qua beleid, visie en methoden hoe dit doel te bereiken. Naast de wijze van optreden spelen ook cultuurverschillen een grote rol, in het bijzonder tussen civiele en militaire actoren. De vaak platte, minder gestructureerde maatschappelijke organisaties met een lange-termijnplanning, en de anderzijds hiërarchische structuren binnen militaire missies met een korte-termijnblik, staan mijlenver van elkaar af. Daar komt nog bij dat NGO's zich vaak liever niet teveel associëren met militaire doelstellingen en dat principes van neutraliteit en onpartijdigheid goede samenwerking in de weg staan. Over het algemeen bestaat er een spanningsveld waarbij NGO's als uitvoerende partner van de overheid worden gezien, terwijl zij ook hun onafhankelijkheid willen bewaren.

Van grote invloed is ook de mate van onderlinge concurrentie tussen NGO's in Nederland als hinderpaal voor samenwerking op het terrein van kennismanagement. Een grote hoeveelheid gelijksoortige NGO's vissen uit dezelfde subsidiepot en de (overlevings)drang zich te onderscheiden is groot. Hierdoor is er een zekere terughoudendheid in het willen delen van informatie en kennis. Weerspiegeld in de vaak gehoorde redenatie: 'wat zit er voor ons in?', zijn organisaties vaak minder geneigd hun informatie met anderen te delen, als daar geen wederkerige informatie tegenover staat. Hoewel het MFSII-traject het

aantal concurrerende organisaties probeert te verminderen door alliantievorming verplicht te stellen, heeft dit traject juist óók de onderlinge concurrentie versterkt. In plaats van 108 individuele organisaties zijn er nu dertig allianties met elkaar in strijd. René Grotenhuis, directeur van Cordaid, gaf begin dit jaar al aan: '[I]k vrees dat het vooral optisch bedrog zal blijken. De sector wordt herschikt achter dertig voordeuren, maar verplichte samenwerking is geen modernisering.'⁹ Bovendien creëerde de concurrentieslag in het kader van het indienen van de MFSII-voorstellen het afgelopen jaar ook nog enige terughoudendheid om via andere samenwerkingsverbanden (zoals het KennisNetwerk) informatie met derden te delen. In dit opzicht hebben de initiatieven van minister Koenders, alhoewel opgezet met dezelfde doelstellingen (meer samenwerking), elkaar behoorlijk tegengewerkt.

Prioriteitenstelling en gebrek aan tijd

Vaker en meer uitdrukkelijk benoemde redenen voor terughoudendheid te willen samenwerken hebben te maken met het gebrek aan tijd, een andere prioriteitenstelling en een gebrek aan onderling vertrouwen. Samenwerken kost tijd. Zowel als het gaat om deelname aan bijeenkomsten op verschillende locaties als om de tijdsinvestering om andermans werkwijze, taal of (hiërarchische) structuur te leren kennen. Ironisch genoeg hebben het bureaucratische MFSII-aanvraagtraject en de daarmee gepaarde gaande enorme hoeveelheid benodigde documenten ter verantwoording van de ingediende aanvragen de organisaties de afgelopen maanden zo in beslag genomen, dat dit vaak genoemd werd als reden voor onvoldoende tijd om aan het KennisNetwerk deel te nemen. Sterker nog, de medewerkers van diverse NGO's zeiden dat men hierdoor zelfs niet meer aan de eigen werkzaamheden voor projecten in het veld toekwam.

Voorts speelt de mate van onderling vertrouwen en wederzijds begrip een grote rol in de onderlinge toenadering en openheid. Zo schreef de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken in zijn rapport over crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten in 2009 dat goede persoonlijke relaties vaak belangrijker zijn dan structurele samenwerkingsverbanden.¹⁰ De hoge doorstroom van personeel, vooral bij ministeries, is een bijkomende belemmerende factor in de totstandkoming van goede relaties. In het geval van een virtueel samenwerkingsplatform is de invloed van

de vertrouwensfactor nog sterker; het onpersoonlijke contact belemmert de wil om informatie op een virtueel platform te plaatsen. In een virtuele omgeving vormt ten slotte ook de mate van veiligheid een hinderpaal, zeker als het gaat om gevoelige informatie die men liever uit handen houdt van de lokale inlichtingendiensten die de virtuele omgeving mogelijk ongewenst kunnen betreden.

Zo bekeken lijkt er tot nog toe maar weinig winst te zijn behaald ten aanzien van de beoogde samenwerking tussen actoren op het gebied van kennismanagement ten behoeve van een geïntegreerde benadering in fragiele staten. Toch is dit maar één zijde van het verhaal. Net als de constatering dat ontwikkelingsprocessen langdurig zijn, is ook het tot stand brengen van goede, structurele samenwerking een proces van lange adem. Dit inzicht is inmiddels doorgedrongen bij alle betrokken instanties, zowel als het gaat om de Nederlandse overheid, als het bedrijfsleven, kennisinstellingen en NGO's. De onderlinge afhankelijkheid alsmede de overdaad aan beschikbare informatie maken een effectieve, gezamenlijke vorm van kennismanagement noodzakelijk. Het is dus niet zozeer de vraag *of* we willen samenwerken, maar *hoe*.

Inzichten ter verbetering

De complexiteit van conflictsituaties zal voorlopig niet veranderen, en daarmee evenmin de noodzaak van structurele samenwerking op het gebied van kennismanagement. Over het algemeen zijn organisaties zich hiervan bewust en komt dit tot uiting in hun beleid en visie; het strookt echter vaak niet met de implementatie daarvan. Zo botst het proces van kennismanagement met de korte-termijnkarakteristieken van het huidige beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking en fragiele staten. De uitgebreide verantwoordingsplicht en de vraag om korte-termijnresultaten – deels als reactie op de kritiek en roep vanuit de samenleving om concrete vooruitgang te laten zien – stroken niet met de tijd die in deze complexe situaties nodig is om werkelijke veranderingsprocessen te bewerkstelligen. Dit beleid uit zich ook in de relatief korte subsidieperioden van vier jaar waarin resultaten zichtbaar moeten worden gemaakt, en waarna mogelijk weer een ander kabinet geheel andere beleidsprioriteiten aanwijst. De druk die hierdoor ontstaat, verhoogt niet alleen de mate van concurrentie tussen organisaties, maar vermindert ook de tijd die beschikbaar wordt gemaakt voor het opbouwen van goede waardevolle partnerschappen. Zo krijg je

gedwongen, kunstmatige samenwerkingsverbanden, die geen lang leven beschoren zijn. Zoals Jack van Ham, directeur van ICCO, eerder dit jaar al kritisch stelde: '[G]oede inhoudelijke samenwerking bereik je nooit in een paar maanden tijd.'¹¹

Door het grote aantal medespelers kan een tijdsinvestering in het onderhouden van externe relaties echter ook ten koste gaan van de tijd die men steekt in het uitvoeren van de eigen activiteiten. Een goede manier om een volledig situatiebeeld en een besef van onderlinge aanwezigheid en rollen (*situational and mutual awareness*) te faciliteren, zou het gezamenlijk aanstellen van een externe vaste coördinator per land kunnen zijn. Deze persoon of organisatie kan langdurige relaties opbouwen met alle betrokken instanties, houdt het totaalbeeld actueel en voor eenieder toegankelijk en treedt waar nodig op als kennismakelaar. Een goed voorbeeld van een dergelijk mechanisme is de rol van de Coördinator in de *Three Areas Donor Working Group* in Soedan, waar ook de Nederlandse ambassade bij betrokken is. Deze persoon verbindt alle donoren en internationale organisaties door continu tot een totaalbeeld te komen en aanknopingspunten te zoeken voor coördinatie en samenwerking.

Dit vergt echter wel een grote mate van bereidheid en openheid vanuit alle organisaties om informatie en kennis beschikbaar te stellen. Het gaat hierbij niet alleen om de kennis over de situatie en rollen ter plekke, maar vooral ook om te leren van elkaars aanpak, ervaringen en geleerde lessen (*practitioner awareness*). Dit vereist een fundamentele verandering van beleid en handelwijze, alsmede een cultuurverandering in de manier waarop er over informatie en kennis wordt gedacht. In plaats van alleen gefixeerd te zijn op de eigen resultaten en de gedachte 'wat zit er voor ons in?', moet er veel meer worden uitgegaan van 'wat hebben anderen aan mijn informatie en kennis?', om op die wijze echt op een gezamenlijke manier tot een beter resultaat te komen. Het gaat dan om een open leercultuur, waarin men bereid is, en de ruimte krijgt, niet alleen succesverhalen met elkaar te delen, maar ook aan te kunnen geven hoe het niet moet of beter kan, m.a.w. zich kwetsbaar op te durven stellen. Daarbij is het ook van belang onderling meer duidelijkheid en openheid te krijgen in de kerndoelen en capaciteiten van alle betrokken instanties, en om de juiste partners en instanties in de juiste fase van het proces te betrekken. De uitdaging ligt niet zozeer in het streven naar een gemeenschappelijk doel, maar in het bereiken van een optimale vorm van samenwerking,

waarbij de *juiste* kennis op het *juiste* moment wordt gedeeld, om op die wijze tot de meeste effectieve inzet van beschikbare kennis en middelen te komen.

Conclusie: breder begrip, meer geduld

Er bestaat geen blauwdruk voor een geïntegreerde benadering. Het is meer een streven dat is gegroeid uit het besef dat een hedendaags conflict niet langs één dimensie kan worden opgelost. De bevordering van vrede, veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten vereist een context-specifieke aanpak die is gebaseerd op een grondige krachtenveldanalyse. Hierbij moeten de betrokken actoren zich er voortdurend rekenschap van geven hoe onvolledig hun kennis is van het land in kwestie en hoe sterk de beoogde effecten van activiteiten afhankelijk zijn van de activiteiten van andere actoren. Daarvan wordt de noodzaak van samenwerking op het gebied van kennismanagement (zowel kennisontwikkeling als -uitwisseling) wijdverbreid erkend. Nederland heeft de afgelopen jaren vooruitgang geboekt wat betreft toenadering, coördinatie en uitwisseling ten aanzien van wetenschap, beleid en praktijk. Daarentegen is er de afgelopen jaren ook kritiek geuit op de geïnitieerde samenwerkingstrajecten en zijn er tegengestelde effecten ontstaan uit verscheidene initiatieven met schijnbaar eenduidige beleidsdoelstellingen.

Het gevaar is dat vanwege een zekere mate van scepsis en soms teleurstellende resultaten de neiging ontstaat maar niet meer aan dergelijke trajecten deel te nemen. Deels hebben organisaties geen keuze, zolang ze in grote mate afhankelijk zijn van overheids-subsidiëring en dit soort samenwerkingsverbanden als voorwaarde of drijfveer voor financiering gelden. Deels echter beseffen alle organisaties inmiddels zelf dat ze onderdeel zijn van een groter geheel; dat men samen meer is dan de som der delen. Dit besef is integraal deel van een benodigde omslag, waarin samenwerking bij kennismanagement ten behoeve van een geïntegreerde benadering tussen organisaties intern als een vanzelfsprekendheid wordt gezien, in plaats van dat zij extern wordt afgedwongen. Goede samenwerking is echter een proces van lange adem, sterk gebaseerd op persoonlijke relaties en vertrouwen. Dit vereist ook vermindering van druk op resultaten, en meer vrijheid qua tijd en middelen om tot goede langdurige partnerschappen te komen en daarmee een werkelijke mate van samenhang te cultiveren.

Christine van Empel is werkzaam bij CRU als projectmanager van het Netwerk Vrede Veiligheid en Ontwikkeling. **Evelien Weller** is werkzaam bij het Den Haag Centrum voor Strategische Studies als beleidsanalist en is projectmanager van 'Meer dan de Som der Delen'.

Noten

- 1 De overtuiging dat de diverse ministeries bij crisisbeheersingsoperaties met elkaar moeten samenwerken komt terug in beleidsnotities: vanaf de 'Herijkingsnota' (1995) via de notitie 'Wederopbouw na gewapend conflict' (2005) tot de strategie 'Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten' (2008). Voor het Nederlandse geïntegreerde beleid is de basis gelegd in de notitie 'Wederopbouw na gewapend conflict'. Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten, de noodzaak van een samenhangende aanpak*, no. 64, maart 2009, blz. 14.
- 2 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Internationale samenwerking in verandering. Syntheserapport van de dialoog 2008 'Ontwikkeling is verandering'*, 2008, blz. 6.
- 3 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten. Strategie voor de Nederlandse inzet 2008-2011*, blz. 20.
- 4 In dit artikel worden alleen het Schokland Akkoord voor Fragiele Staten en MFSII uitgebreid besproken. Er zijn vele voorbeelden van samenwerkingsverbanden inzake wetenschap, beleid en praktijk in fragiele staten. Het artikel beperkt zich tot een analyse van deze samenwerkingsverbanden tussen organisaties in de Nederlandse context. De lokale en internationale context is een andere belangrijke dimensie van kennismanagement, maar valt buiten de reikwijdte van dit artikel.
- 5 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Een zaak van iedereen. Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld*, oktober 2007, blz. 8.
- 6 John Naisbitt, *Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives*, New York: Warner Books Knowledge, 1982, blz. 24.
- 7 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *a.w. noot 2*, blz. 6.
- 8 Op 30 juni 2007 tekenden op het voormalige eiland Schokland verscheidene ministers en staatssecretarissen, bedrijven en maatschappelijke organisaties de 36 akkoorden van Schokland. Deze moeten een bijdrage leveren aan het behalen van de millenniumdoelen in 2015 (meer informatie via: www.millenniumakkoorden.nl).
- 9 Marusja Aangeenbrug & Marc Broere, 'De vechter versus de denker', in: *Vice Versa*, jrg. 44, nr. 2, 2010, blz. 8.
- 10 AIV, *a.w. noot 1*, blz. 43.
- 11 Aangeenbrug & Broere, *a.w. noot 9*, blz. 8.

VN-Resolutie 1325: genderbeleid op een dwaalspoor

*Vraagtekens bij toepasbaarheid voor gendersensitief
fragiele-statenbeleid*

Aan de vooravond van de tiende verjaardag van resolutie 1325 'Vrouwen, Vrede en Veiligheid' van de Verenigde Naties maken we de balans op. Zonder twijfel is de resolutie het afgelopen decennium een belangrijk middel gebleken voor pleitbezorgers van vrouwenemancipatie en gendergelijkheid in conflictgebieden. Beleidsmakers ontwikkelden tal van Nationale Actieplannen, *toolboxes* en indicatoren om de resolutie nadere invulling te geven en vrouwen te betrekken bij vredesprocessen. En menig genderadviseur elleboogde, met de resolutie onder de arm, zich een weg binnen de coördinatiecellen van VN-vredesmissies. Kortom, '1325' is een mérk. Maar de vraag of dit alles heeft bijgedragen aan een meer gendersensitief en effectiever internationaal beleid voor (post-)conflictgebieden verdient een kritische afwijking.

Gender, vrede en veiligheid: een overzicht

Laten we allereerst stilstaan bij de aloude vraag waarom gender en gendergelijkheid centrale concepten zijn in de discussie over doelmatigheid en duurzaamheid van veiligheids- en wederopbouwprogramma's.

'Gender': analytisch concept in fragiele-statenbeleid

Gender gaat niet zozeer om de verschillen tussen mannen en vrouwen, maar om sociaal-culturele ideaalbeelden van masculiene en feminiene identiteit. Het stelt op individueel, relationeel en maatschappelijk niveau wat sociaal geaccepteerd gedrag is voor mannen en vrouwen, ofwel welke genderrollen zij op zich nemen. Gendernormen bepalen bijvoorbeeld of het geoorloofd is om als vrouw politiek leiderschap te ambiëren,¹ of om als mannelijke politicus het compromis te zoeken in plaats van de confrontatie.² Afhankelijk van de context kunnen ideeën over militante mannelijkheid er mede aan bijdragen dat werkloze mannen zich aansluiten bij gewapende groepen of dat ontwapende oud-strijders seksueel geweld plegen.³

Maar ook geven gendernormen invulling aan machtsverhoudingen binnen een samenleving. Afhankelijk van de cultureel-politieke context wordt de ene masculiene of feminiene identiteit dominante

re eigenschappen toegedicht dan de andere.⁴ Dit betekent dat *gender* niet alleen gaat om individuen, maar ook om politieke invloed en uitsluiting; *gender* symboliseert verschillen in menselijk gedrag en brengt daarbinnen een hiërarchie aan; daarmee is het een integraal onderdeel van een politiek systeem.⁵ Dit suggereert tevens dat ook vrouwen vormen van sociaal geïnterpreteerd masculien gedrag kunnen toepassen (bijvoorbeeld in leidinggevende posities) en *vice versa*.⁶ Een analyse van genderrollen en gendernormen helpt zodoende om een politieke cultuur en machtsdynamiek te begrijpen; niet alleen tussen mannen en vrouwen, maar ook binnen groepen van gelijke sekse.

Lokaal geldende gendernormen vormen dus één van de parameters waarbinnen internationale veiligheids- of wederopbouwprogramma's worden ontplooid. Een genderanalyse kan richting geven bij het stellen van prioriteiten binnen dergelijke programma's. Daaruit kan bijvoorbeeld blijken dat een democratiseringsproces gehinderd wordt, doordat maatschappelijke gendernormen het democratisch gedrag van politici en burgers negatief beïnvloeden. Daarnaast geeft een genderanalyse inzicht in de mogelijk eenzijdige impact van (post-)conflictinterventies – zoals opbouw van het rechtssysteem of het terugbrengen van een geweldsmonopolie bij de staat – die doorgaans als 'genderneutraal' worden beschouwd. Zo blijkt in Colombia dat lokale programma's gericht op veiligheid vooral ten gunste komen van mannen, terwijl vrouwen meer baat zouden kunnen hebben bij het ondersteunen van lokale rechtspraak.⁷ Kortom, *gender* is als analytisch concept onontbeerlijk bij het vaststellen van criteria voor interventies en de monitoring en evaluatie ervan.

Gendergelijkheid: strategie of doel op zich zelf?

Gender als analytisch concept moet niet worden verward met een streven naar gendergelijkheid binnen programma's gericht op veiligheid en wederopbouw. Verscheidene onderzoekers hebben aannemelijk gemaakt dat bij toenemende gendergelijkheid de kans op gewapend conflict kan afnemen.⁸ Het bevorderen van gendergelijkheid zou dan een strategie kunnen

zijn om een stabiliteitsdoelstelling te dienen, Maar dan moet deze strategie wel zijn gebaseerd op een gegene genderanalyse.

In de praktijk blijkt gendergelijkheid echter vaak een doel op zich zelf.⁹ Omdat wordt aangenomen dat bij ongelijke genderverhoudingen vrouwen zijn achtergesteld, mondt een gendergelijkheidsdoelstelling in de regel uit in beleid gericht op versterking van hun positie. Meer concreet richt een beleidsstreven naar gelijkheid tussen mannen en vrouwen zich meestal op *numeriek gelijke participatie*, zonder in te gaan op de vraag in hoeverre complexe en kwalitatieve genderdimensies van machtsverhoudingen gekwantificeerd kunnen worden. Dit raakt aan de kwestie hoe meetbaar dergelijke doelstellingen kunnen en moeten zijn. Volgens sommige critici reduceert dit streven *gender* tot een 'one-sided affair, with its tunnel vision of women and women's issues as gender issues to the exclusion of men and masculinity, with men appearing as shadowy characters at best and problems at worst'.¹⁰ Het kwantitatief georiënteerde genderbeleid riskeert dan de man-vrouwverhoudingen in een samenleving te bevestigen en zelfs te stereotyperen.

Dat bij (post-)conflictinterventies het concept *gender* vaak wordt vertaald in het versterken van de positie van vrouwen – ten koste van zijn waarde als analytisch raamwerk – is op zich zelf niet volkomen onbegrijpelijk. Alleen al de beelden van vrouwen in Afghanistan, of de berichten over massale verkrachting van vrouwen in Oost-Congo, roepen zoveel verontwaardiging op, dat het niet moeilijk is mee te voelen in de wens het grote onrecht te bestrijden dat vrouwen over de hele wereld wordt aangedaan. Gendergelijkheid appelleert dus aan een basaal begrip van rechtvaardigheid. Dit heeft al vorm gekregen in tal van internationale conventies tegen discriminatie van vrouwen,¹¹ zij het dat de conclusies en besluiten vaak te simplistisch worden geoperationaliseerd. Ook is het verklaarbaar dat pleitbezorgers van vrouwenemancipatie in de nasleep van een conflict kansen zien. Gewapende strijd heeft vrijwel altijd invloed op bestaande genderrollen in een samenleving. Vrouwen nemen dan doorgaans zwaardere verantwoordelijkheden op zich binnen de gemeenschap, terwijl die van mannen afnemen door hun vertrek naar het front of doordat hun oorspronkelijke autoriteitsbasis erodeert. Er lijkt echter geen direct verband te bestaan tussen verschuivende genderrollen en een transformatie van *gendernormen*. Dat wil zeggen dat de rollen van afzonderlijke mannen en vrouwen weliswaar fors kunnen veranderen als gevolg

van conflicten – vrouwen gaan bijvoorbeeld leiderschapsposities bekleden – maar dat er nauwelijks verandering optreedt in masculiene en feminiene ideaalbeelden en in institutioneel handelen.¹²

VN-resolutie 1325: een adequate richtlijn voor genderbeleid?

VN-resolutie 1325 past als instrument voor vrouwenemancipatie binnen de denkrichting georiënteerd op gendergelijkheid als *doel op zich zelf*. Tien jaar geleden was '1325' de eerste formele uitdrukkelijke erkenning van de specifieke belangen en actieve rollen van vrouwen in (post-)conflictsituaties. Hiermee riep de VN-Veiligheidsraad op tot gerichte activiteiten om de participatie van vrouwen op elk niveau van vredesmissies en politieke vredes- en wederopbouwprocessen te bevorderen en eiste de Raad operationele aandacht voor preventie van en bescherming tegen geweld tegen vrouwen in conflictsituaties. Het baanbrekend strategisch belang hiervan voor de status van vrouwen over de hele wereld kan niet worden onderschat.

De resolutie biedt echter allerminst handvatten voor de integratie van een *gender*perspectief binnen (post-)conflictinterventies. Sterker nog, de woorden 'gender' en 'vrouwen' zijn in de resolutietekst vrijwel inwisselbaar.¹³ Tien jaar *1325-branding* hebben helaas als (onbedoeld) effect gehad dat de resolutie tegenwoordig wél als richtinggevend wordt beschouwd voor beleidsontwikkeling rondom *gender* in (post-)conflictsituaties in het algemeen. Hiermee is het genderbeleid voor fragiele staten op een zijspoor gezet. *Gender* als waardevol analytisch raamwerk om de invloed van complexe identiteiten op politieke verhoudingen in een land te begrijpen, is namelijk ongemerkt naar de achtergrond verdwenen, vanwege de wijdverbreide misvatting dat *gender* is ingebed in beleid zodra bij de ontwikkeling ervan rekening is gehouden met vrouwen en hun belangen. Dit wordt problematisch wanneer we deze algemene beleidsinvloed van '1325' toetsen aan de *principes* van effectief en duurzaam gendersensitief fragiele-statenbeleid.

Principe 1: Gender omvat alle mannen, vrouwen, jongens en meisjes in een samenleving

Door de resolutie als leidraad te nemen voor het incorporeren van een *gender*perspectief binnen (post-)conflictinterventies, reduceert en simplificeert men de zeer complexe genderdimensies van geweld en van de wederopbouwuitdagingen tot een *vrouwenzaak*. Hiermee komt de verantwoordelijkheid voor de

transformatie van problematische genderverhoudingen onevenredig op de schouders van vrouwen te liggen en wordt masculiniteit als een monolithisch natuurlijk gegeven beschouwd. Feitelijk gaat de resolutie nu voorbij aan de door de samenleving als geheel ingevulde genderdimensies van machtsverhoudingen in (post-)conflictsamenlevingen. Dit terwijl strategieën ter bevordering van vrouwenparticipatie aan effectiviteit zouden winnen door intensievere beleidsaandacht voor rollen van mannen, bestaande ideeën over gewenst masculien gedrag en voor de invloed daarvan op het politieke bestel.¹⁴

Principe 2: Vrouwen zijn niet vanzelfsprekend 'genderkampioenen'

Ook lijkt '1325' gebaseerd op de aanname dat het bevorderen van deelname van vrouwen in vredes- en wederopbouwprocessen automatisch leidt tot verbetering van hun maatschappelijke positie en daarmee tot grotere gendergelijkheid (het *doel op zich zelf*). Het bevorderen van participatie van vrouwen in alle stadia van vredes- en wederopbouwprocessen is in de resolutie immers een middel om hun belangen op de kaart te houden.

Ten *eerste* zou dit inderdaad bevestigen dat resolutie 1325 mannen en masculiniteit buiten beschouwing laat bij het stimuleren van gendergelijkheid. Ten *tweede* gaat het voorbij aan gender-ideologieën die cultureel worden toegeschreven aan leiderschap.¹⁵ De meeste vrouwen in leidinggevende posities in patriarchale systemen passen hetzelfde 'masculiene' politieke gedrag toe als mannen. Van hen kan net zo min verwacht worden dat zij zich ontwikkelen tot 'genderkampioenen', als dat we dat van hun mannelijke collega's verwachten.¹⁶ Dit bevestigen diverse studies. Ja, er zijn aanwijzingen dat vrouwelijke politieke vertegenwoordigers meer geneigd zijn onderwerpen te agenderen die eerder geassocieerd worden met vrouwen dan met mannen, zoals seksueel geweld tegen vrouwen en moedersterfte,¹⁷ maar er lijkt geen significant bewijs voor te bestaan dat vrouwelijke leiders een masculiene politieke cultuur een meer feminiene betekenis geven en daarmee een patriarchaal systeem openbreken.¹⁸ Integendeel, onderzoek in de Hoorn van Afrika en West-Afrika suggereert bijvoorbeeld dat internationale programma's ter bevordering van vrouwenparticipatie juist hebben geleid tot een stereotypering van bestaande ideaalbeelden van in het bijzonder masculiniteit.¹⁹ Met als gevolg een intensivering van patriarchale ideologieën en een antireactie

tegen vrouwenemancipatie.²⁰ Met andere woorden, een te simpele participatiedoelstelling kan een averechts effect hebben op egalisering van genderverhoudingen in (post-)conflictomgevingen.

Het stimuleren van vrouwelijk leiderschap om gendergelijkheid te bevorderen, blijkt als strategie dus niet per se effectief, als er geen zicht bestaat op de manier waarop *gender* de politieke cultuur invulling geeft en op de vraag in hoeverre vrouwelijke (en mannelijke) leiders binnen dat politieke bestel echt belang hebben bij transformatie van gendernormen. Het beleidsinstrumentarium rondom resolutie 1325 biedt vooral nog nauwelijks handvatten om interventies in te bedden in een bredere genderanalyse. Hierdoor blijft politieke participatie van vrouwen beperkt tot een kwantificeerbare doelstelling, terwijl het in essentie een kwalitatieve kwestie betreft die een dito beleidsrespons behoeft.

Principe 3: Gender gaat niet over 'speciale behoeften van vrouwen'

Een *derde* gevolg van de reductie van *gender* tot een vrouwenzaak is dat *gender* in de ogen van veel beleidsmakers en praktijkdeskundigen synoniem is met behartiging van de belangen van vrouwen als groep met bijzondere behoeften, naast bijvoorbeeld inheemse volken of gehandicapte oud-strijders. Dit strookt met resolutie 1325, die consequent spreekt van de 'special needs of women and girls'.²¹

Deze interpretatie wijst erop dat het denken over vrede en veiligheid een impliciete *gender-bias* heeft. Als de behoeften en rollen van vrouwen in conflict-situaties als 'bijzonder' zijn aangemerkt, suggereert dat namelijk dat deze, in tegenstelling tot die van mannen, afwijken van de norm of het uitgangspunt van beleidsontwikkeling op het gebied van vrede en veiligheid. Omdat het 'normale' veiligheidsdomein onbewust wordt gekarakteriseerd als masculien, zijn vrouwen dus geen vanzelfsprekende actor binnen en doelgroep van deze beleidsontwikkeling. Ze vallen buiten de boot als er niet voortdurend op hun bijzondere behoeften gehamerd wordt. Resolutie 1325 speelt in op de gevolgen van deze *gender-bias* binnen vredes- en veiligheidsbeleid, door vrouwen op voorhand een bijzondere status toe te wijzen en daar specifiek beleid op te richten.

Het wordt echter misleidend wanneer het specifieke 1325-gerelateerde beleid gericht op vrouwen vervolgens wordt aangemerkt als 'genderbeleid', terwijl de andere interventies simpelweg 'genderneu-

trale' veiligheidsinterventies zijn. Dit ontslaat praktijkdeskundigen die géén specifieke opdracht hebben om de vrouwenbelangen in het oog te houden, feitelijk van de noodzaak een genderperspectief toe te passen in hun beleidsanalyses rondom stabiliteits- en wederopbouwprogramma's. Hierdoor wordt *gender* een ietwat marginaal *onderwerp* in het licht van de prioritaire 'genderneutrale' stabiliteitsdoelstellingen, in plaats van een *analytische lens* om bijvoorbeeld genderdimensies van instabiliteit en geweld boven tafel te krijgen en daar met mannen en vrouwen mee aan de slag te gaan. Dit beperkt de beleidsruimte om *gender* te laten werken in het voordeel van effectief fragiele-statenbeleid.

Principe 4: Gender is onlosmakelijk verbonden met staatsopbouw

Tot slot is de resolutie niet alleen beperkt in de benadering van *gender*, ook bestrijkt die uitsluitend het interventiegebied van vrede en veiligheid. Met betrekking tot staatsopbouw en *governance* onderschrijft de resolutie slechts het belang van de vertegenwoordiging van vrouwen in besluitvormingsorganen.

De resolutie is echter wel de hoeksteen geworden van genderbeleid binnen de internationale betrokkenheid bij fragiele staten. Het gevolg is dat machtsvraagstukken bij staatsopbouw en *governance* grotendeels buiten het genderdebat blijven. Maar juist omdat staatsopbouw in fragiele situaties in essentie gaat om het opbouwen van een inclusieve staat-samenlevingsrelatie en het omvormen van een politieke cultuur, kan een genderanalyse hier verrassende nieuwe inzichten opleveren. In een situatie waar staatsinstituten zwak of grotendeels afwezig zijn, helpt een genderanalyse de informele regels van het machtsspel te begrijpen. Dit geeft inzicht in hoe op lokaal niveau politiek wordt bedreven, welke groepen mannen en vrouwen wel of niet profiteren van de politieke situatie in termen van status, bescherming en toegang tot economische bronnen en hoe een en ander de lokale machtsverhoudingen beïnvloedt. Op basis hiervan kan een afweging worden gemaakt over de inzet op realistische marges voor positieve verandering. Dit is vooralsnog *terra incognita* binnen het genderbeleid.²²

Conclusie

De invloed van VN-resolutie 1325 over 'Vrouwen, Vrede en Veiligheid' op de internationale betrokkenheid bij fragiele staten is wellicht groter dan menig pleitbezorger van vrouwenemancipatie destijds had

durven dromen. Anders dan tien jaar geleden staan vrouwen onmiskenbaar op de internationale agenda. Maar het succes van de resolutie kan uitsluitend worden gezien in dit verband.

Vraagtekens moeten worden geplaatst bij het enthousiasme waarmee de resolutie is omarmd als richtlijn voor *gendersensitieve* beleidsontwikkeling voor fragiele staten. Doordat menig minister voor ontwikkelingssamenwerking '1325' het zwaartepunt heeft gemaakt van het genderbeleid, is de resolutie haar doel misschien wel voorbijgeschoten. Want door de eenzijdige oriëntatie op vrouwenemancipatie kwam het internationale fragiele-statenbeleid het afgelopen decennium, kort gezegd, op een dwaalspoor ten aanzien van *gender*. De grote uitdaging voor de komende jaren is het beperkte genderbeleid, gericht op vrouwen, aan te vullen met een visie en met instrumentaria om *gender* als analytisch concept te gebruiken voor effectieve en duurzame beleidsontwikkeling.

Een kritische herbezinning van het genderdiscours is daarom gewenst. Uitgangspunt hiervoor zou moeten zijn *gender* als ingang voor verdere beleidsanalyse te gebruiken in plaats van de gendergelijkheid een doel op zich zelf laten zijn. Er kan allereerst grote inhoudelijke winst worden geboekt door het huidige genderbeleid te verbinden met een analyse van ook de rollen en ideaalbeelden van en voor jongens en mannen in (post-)conflictsituaties. Een beter begrip van de interactie tussen dominante masculiniteit, politieke dynamiek en genderverhoudingen is essentieel voor aanscherping van het genderconcept binnen het beleid voor fragiele staten. Met een verbeterde inzet van *gender* als analytisch raamwerk wordt ook duidelijk dat een genderlens een aanvulling is op huidige politiek-economische analyses en ten dienste moet en kan staan van het totaalpakket aan (post-)conflictinterventies, uiteenlopend van vrede en veiligheid tot staatsopbouw en politieke ontwikkeling.

Laat de tiende verjaardag van resolutie 1325 een startpunt zijn voor een dergelijke heroverweging van het genderdiscours, zodat in het komende decennium de doelstelling van internationale donoren om effectief fragiele-statenbeleid te voeren kan worden verenigd met die van voorvechters voor gendergelijkheid. Uiteindelijk werkt een adequaat genderbeleid namelijk in het gedeelde belang van vrouwen, mannen, meisjes en jongens over de hele wereld.

Rosan Smits is als Research Fellow verbonden aan de *Conflict Research Unit* van Instituut Clingendael. Voorheen werkte zij als politiek analist met niet-gouvernementele organisaties aan conflicttransformatie in de Afrikaanse Grote Meren-regio en de Hoorn van Afrika.

Noten

- 1 CRU-interviews met vertegenwoordigers van *SOS Femme et Enfant* en *Catastrophe*, Democratische Republiek Congo, maart 2010, en met CAUCUS, Democratische Republiek Congo, juni 2010.
- 2 CRU-interview met Igballe Rogova, *Kosovo Women Network*, in Kosovo, mei 2010.
- 3 Zie bijv.: M.E. Baaz & M. Stern, 'The Complexity of Violence: A critical analysis of sexual violence in the Democratic Republic of Congo (DRC)', Sida and the North Africa Institute, 2010.
- 4 J. El-Bushra & I.M.G. Sahl, *Cycles of Violence – Gender Relations and Armed Conflict*, Londen: ACCORD, 2005, blz. 94.
- 5 R.W. Connell, *Masculinities*, Oxford: Polity Press, 1995, blz. 223.
- 6 S.C. White, 'Men, Masculinities and the Politics of Development', in: *Gender & Development*, vol. 5, no. 2, 1997, blz. 14-22, i.h.b. blz. 20.
- 7 CRU-onderzoeksproject naar niet-statelijke veiligheidsactoren in Colombia, april 2010.
- 8 Zie bijv.: M. Caprioli, 'Primed for Violence: The Role of Gender Inequality in Predicting Internal Conflict', in: *International Studies Quarterly*, vol. 49, 2005, blz. 161-178; of: E. Melander, 'Gender Equality and Intrastate Conflict', in: *International Studies Quarterly*, vol. 49, 2005, blz. 695-714.
- 9 White, *a.w. noot* 6, blz. 21.

10 J. Tripathy, 'How gendered is Gender and Development? Culture, Masculinity, and Gender Difference', in: *Development in Practice*, vol. 20, no. 1, 2010, blz. 113-121, i.h.b. blz. 118.

11 Zie bijv.: Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, 1948; Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), 1979; en The Beijing Declaration and Platform for Action, 1995.

12 El-Bushra & Sahl, *a.w. noot* 4, blz. 96, 103.

13 M. Henry, 'Gender, Security and Development', in: *Conflict, Security and Development*, vol. 7, no. 1, 2007, blz. 61-84, i.h.b. blz. 75.

14 S. Schoofs, R. Smits & S. Cruz, 'Men, Masculinities and the Security Development Nexus: A Summary Overview', Peace, Security and Development Network, Gender & Conflict Working Group, 2010.

15 C. Reimann, 'Engendering the field of conflict management: why gender does *not* matter! Thoughts from a theoretical perspective', University of Bradford, *Peace Studies Papers*, vol. 2, no. 4, blz. 21-45, i.h.b. blz. 25.

16 CRU-interview met Solange Lwashiga Furara, CAUCUS, Democratische Republiek Congo, juni 2010.

17 UNIFEM, 'Who Answers to Women? – Gender & Accountability', in: *Progress of the World's Women 2008-2009*, blz. 26.

18 Melander, *a.w. noot* 8, blz. 710-711.

19 El-Bushra & Sahl, *a.w. noot* 4, blz. 103.

20 *Ibid.*, blz. 99.

21 United Nations Security Council Resolution 1325 (S/RES/1325 (2000)), blz. 2-3.

22 S. Schoofs & R. Smits, 'Aiming High, Reaching Low – Four Fundamentals for Gender-Responsive State-Building', Clingendael Conflict Research Unit, *Policy Brief* 13. 2010.

De Afrikaanse Unie in Somalië: een missie zonder missie?

Het is zondag 11 juli 2010. Overal ter wereld drommen mensen samen om te kijken naar de finale van het wereldkampioenschap voetbal, Spanje-Nederland. Zo ook in Kampala, de vriendelijke en voor Afrikaanse begrippen ietwat lome hoofdstad van Uganda. Spanje won, verdiend. De volgende dag ging het in Kampala echter niet over voetbal. Tijdens de wedstrijd gaan er explosieven af in een Ethiopisch restaurant en een populaire bar waar vooral rijke Ugandezen en westerlingen zich ophouden. De aanslagen kosten aan 76 mensen het leven en worden opgeëist door Al Shabab, een Somalische, radicaal-islamistische groepering, die met deze acties voor het eerst haar slagkracht buiten de eigen landsgrenzen demonstreerde.

De tragische gebeurtenissen op 11 juli hebben de discussie over de internationale strategie ten aanzien van Somalië weer doen oplaaien. In deze discussie speelt de Afrikaanse Unie (AU) een centrale rol. Kampala was immers geen willekeurig doelwit. Uganda is de belangrijkste leverancier van troepen aan AMISOM, de Afrikaanse missie die in 2007 in Somalië werd gestationeerd om er een internationaal erkende, maar tandenloze transitieregering in het zadel te houden. Ook de keuze voor een Ethiopisch restaurant was niet toevallig. Het was Ethiopië dat had aangedrongen op een AU-missie, om zijn eigen militaire aanwezigheid in het land te kunnen beëindigen, een aanwezigheid die eveneens als doel had de Somalische regering voor omverwerping te behoeden.

De aanslagen van Al-Shabab herinneren aan de prijs die de Afrikaanse Unie en haar lidstaten voor hun inspanningen in Somalië betalen. Tegelijkertijd roepen ze ook vragen op over hoe zinvol en effectief die inspanningen eigenlijk zijn. De Unie zou er na de aanval op Kampala goed aan doen de rust te bewaren en zich te bezinnen op de in Somalië te varen koers. Op de tot nu toe gekozen Afrikaanse aanpak valt namelijk best het een en ander aan te merken.

Crisis in Somalië

Al twee decennia lang is Somalië het toneel van een gewelddadige machtsstrijd tussen verscheidene clanmilities en islamistische groeperingen, en ontbeert het land elke vorm van centraal gezag. De ineenstorting van de Somalische staat werd voorafgegaan door de val van president Siad Barre, een generaal die het land sinds een staatsgreep in 1969 regeerde. Zijn ge-

militariseerde patronagesysteem, leunend op een mix van coöptatie en repressie, versterkte de breuklijnen tussen clans en leidde tot een uitholling van het overheidsapparaat, maar bleek jarenlang desalniettemin uiterst effectief als manier om aan de macht te blijven. Eind jaren '70 maakte Barre echter een kapitale fout. Zijn poging een betwiste regio in de grensstaat Ethiopië te annexeren mislukte jammerlijk en ging met grote personele en materiële verliezen gepaard, wat ruimte creëerde voor de Somalische oppositie om tegen het verzwakte regime in verzet te komen.

Barre zou nog tien jaar stand weten te houden. Het einde van de Koude Oorlog bleek voor hem uiteindelijk de genadeklap. Somalië verloor zijn strategisch belang in het steekspel tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie, waarop de Amerikaanse steun voor het land spectaculair afnam. Ontdaan van de middelen om zijn manier van besturen te financieren, raakte Barre de controle over het leger kwijt, en uiteindelijk ook over de hoofdstad Mogadishu. In januari 1991 vluchtte hij naar Nigeria, waarna er een machtsvacuum ontstond en Somalië in burgeroorlog verviel.¹

In de eerste jaren na de val van Siad Barre slaagden de noordelijke regio's Somaliland en in mindere mate Puntland erin zich aan de wanorde in de rest van het land te onttrekken en eigen bestuursystemen op te zetten. In centraal en zuidelijk Somalië duurt het gevecht om zijn opvolging echter tot op de dag van vandaag voort. Clanstrijd, banditisme en islamitisch extremisme hebben een verwoestende uitwerking op de materiële en sociale infrastructuur van het land en brengen het in een staat van permanente crisis, met desastreuze consequenties voor de burgerbevolking.

Al snel werd ook de buitenwereld geconfronteerd met de gevolgen van Somalië's staatsfalen. Piraterij en de dreiging van terrorisme ontrukten Somalië na de millenniumwisseling aan de vergetelheid en brachten een debat teweeg over hoe de grensoverschrijdende symptomen van de crisis in Somalië het best bestreden kunnen worden. In dit debat laat ook Afrika zelf zich niet onberoerd.

Het Afrikaanse antwoord: AMISOM

De oprichting van de Afrikaanse Unie in 2002 ging gepaard met een verandering in de normatieve grondslag van de samenwerking tussen Afrikaanse staten. Onder aanvoering van regionale grote mogendheden

Zuid-Afrika en Nigeria werd gebroken met de rigide non-interventiepolitiek van voorheen en begon men de opbouw van een vredes- en veiligheidsarchitectuur die Afrika in staat moest stellen proactief op te treden tegen misstanden op het continent.²

Onder het adagium dat *Afrikaanse problemen Afrikaanse oplossingen behoeven*, is aan deze institutionele ommezwaai de daaropvolgende jaren een vervolg gegeven met onder meer militaire (overbruggings-) missies in Burundi en Darfur, een actief bemiddelende rol in conflicten in Ivoorkust, Liberia, Kenia en Sudan, diplomatieke interventies na staatsgrepen in Togo, Mauritanië, Guinee en Niger, en zelfs een invasie van één van de eilanden van de Comoren, om een president af te zetten die onrechtmatig aan de macht probeerde te blijven.

In 2007 maakt ook Somalië kennis met Afrika's nieuwe dadendrang. In januari dat jaar autoriseerde de *Peace and Security Council* van de Afrikaanse Unie de totstandkoming van AMISOM, een vredesmacht met een beoogd aantal van 8.100 troepen, die de opdracht meekregen de transitie-regering van Somalië te beschermen en te ondersteunen, de humanitaire hulp aan de bevolking te faciliteren en de voorwaarden te creëren voor de stabilisatie, wederopbouw en ontwikkeling van het land.³ Bewust van de rampzalige afloop van eerdere militaire interventies in Somalië was de Afrikaanse Unie allesbehalve eensgezind over de wenselijkheid van het sturen van een missie. Dat deze er toch kwam, was vooral te danken aan Ethiopië, dat mede dankzij druk vanuit de Verenigde Staten uiteindelijk voldoende steun voor het idee wist te genereren. Anders dan veel andere AU-lidstaten had Ethiopië een duidelijk belang bij de totstandkoming van AMISOM.⁴

Eind 2006 was Ethiopië buurland Somalië binnengevallen om er een eind te maken aan een kortstondig bewind van de Islamitische Gerechtshoven, die in juni dat jaar de macht in Mogadishu hadden gegrepen en er in korte tijd in waren geslaagd grote delen van het land onder controle te brengen. Ethiopië was echter bevreesd voor de veiligheidsimplicaties van een krachtig, op islamitische leest geschoeid regime in Somalië. In december 2006 verdreef het Ethiopische leger met Amerikaanse steun de Gerechtshoven en herinstalleerde het de eerder naar het stadje Baidoa uitgeweken *Transitional Federal Government* (TFG), het meest recente product van internationale inspanningen om in Somalië het centrale gezag te herstellen.

Ethiopië ondervond al snel dat zijn militaire aanwezigheid in Somalië op de lange termijn zowel onwenselijk als onhoudbaar zou zijn. De bezetting door de gewezen aartsvijand verenigde de gewapende oppositiebewegingen in Somalië en verhoogde hun populariteit onder de bevolking, die evenmin van de Ethiopische inmenging gediend was. Van dit sentiment werd vooral geprofiteerd door Al Shabab, dat zich losweekte als militaire vleugel van de Islamitische Gerechtshoven en zich handig wist te profileren als de meest slagvaardige onder de 'bevrijdingsbewegingen'.

Daarnaast kon de krijgsmacht van Ethiopië de last van een dergelijk grootschalige interventie, waarbij naar schatting tussen de 8.000 en 15.000 Ethiopische militairen betrokken waren, ondanks Amerikaanse steun niet eindeloos dragen. De circa 3.000 AMISOM-troepen die in de loop van 2007 en 2008 in Somalië werden ontplooid, stelden Ethiopië in de gelegenheid uiteindelijk in januari 2009 zijn eigen leger terug te trekken, al houdt het land tot op de dag van vandaag militairen gestationeerd op strategische locaties in de grensstreek.

De Ethiopische terugtrekking viel samen met een wisseling van de wacht binnen de TFG. Na een akkoord met een gematigde, in Djibouti gevestigde factie van de Islamitische Gerechtshoven werd Sjeik Sharif Sjeik Achmed tot president van het land verkozen. De stille hoop was dat, met Sheik Sharif aan het roer, de officiële overgangsregering onder de veiligheidsparaplus van AMISOM en met massale steun van de internationale donorgemeenschap in staat zou blijken gematigde opstandelingen aan boord te brengen, de gewapende oppositie te neutraliseren en zo de stabiliteit in het land te herstellen. Inmiddels kan worden vastgesteld dat deze strategie tot op heden niet heeft gewerkt en dat de Afrikaanse Unie met haar missie zich in Somalië in een uiterst moeilijke positie heeft gemanoeuvreed.

Een missie zonder einde?

Na operaties in Burundi en Darfur begon de Afrikaanse Unie in 2007 in Somalië aan de derde vredesmissie in haar prille bestaan. Van de beoogde 8.100 troepen heeft AMISOM er inmiddels 6.200 op de grond, alle afkomstig uit Uganda en Burundi. Toezeggingen van Nigeria, Malawi, Ghana en Rwanda om strijdkrachten of andere bijstand te leveren werden niet in daden omgezet. Dit demonstreert de begrijpelijke terughoudendheid van veel Afrikaanse staten om bij de risico-

volle AU-activiteiten in Somalië betrokken te raken. AMISOM wordt door Somaliërs terecht geassocieerd met de TFG, Ethiopië en de westerse donorcoalitie die de missie financiert, wat het tot een geliefd doelwit maakt voor Al Shabab en andere opstandelingen, die formeel het vertrek van de missie hebben geëist. Ook een groot deel van de Somalische bevolking ziet de Ugandese en Burundese militairen inmiddels liever gaan. Hun soms tamelijk onbehouden optreden heeft onnodig veel burgerslachtoffers geëist en de populariteit van AMISOM geen goed gedaan.

Intussen geven de omstandigheden in Somalië aanleiding te denken dat de Afrikaanse Unie met een uitzichtloze missie bezig is. Ook onder leiding van Sjeik Sharif blijkt de TFG corrupt, hopeloos verdeeld en niet bij machte een functionerend veiligheidsapparaat op te bouwen en haar formeel gezag te doen gelden. Al Shabab beheerst, al dan niet in samenspel met gelieerde milities, het grootste deel van centraal- en zuid-Somalië, terwijl de bewegingsruimte van de TFG zich beperkt tot slechts enkele blokken

voorlopig van tafel is. Daarmee is de internationale druk op de Unie om in Somalië te blijven groot. Zonder AMISOM ligt de weg voor Al Shabab om Mogadishu in te nemen en de overwinning op de TFG te claimen immers open – een scenario dat het Westen, maar zeker ook Somalië's buurlanden, willen voorkomen, hoewel een dergelijke ontwikkeling waarschijnlijk weinig zou veranderen aan de feitelijke situatie op de grond.

De nasleep van 'Kampala'

De aanslagen in Kampala op 11 juli hebben de internationale en regionale tegenstellingen over de in Somalië te volgen strategie verder op scherp gezet, zoals bleek tijdens een driedaagse top van de Afrikaanse Unie amper twee weken later. Mede namens Ethiopië, Kenia en Djibouti presenteerde de Ugandese president Yoweri Museveni daar het voorstel het aantal troepen van AMISOM flink op te schroeven, de ban op troepenleveranties door grensstaten op te heffen en het mandaat van de missie te verruimen, opdat de

Met de aanslag in Kampala heeft Al Shabab letterlijk en figuurlijk een grens overschreden.

in Mogadishu. Het getoonde onvermogen van Sjeik Sharif en zijn aanhangers om de oppositie de hand te reiken, strategische allianties te sluiten en het draagvlak voor hun leiderschap te vergroten, doet twijfel rijzen over de levensduur van de overgangsregering, om over haar legitimiteit nog maar te zwijgen.

Daarmee staat de Afrikaanse Unie voor een dilemma. Het lot van de TFG ligt in handen van AMISOM, die de vrijwel volledige zorg draagt voor de veiligheid van zijn kopstukken en die waakt over het presidentieel paleis, de haven, het vliegveld en enkele andere strategische punten in Mogadishu. Terwijl het Al Shabab ontbreekt aan de militaire macht om AMISOM te overlopen en de TFG met geweld af te zetten, blijkt de TFG zelf niet in staat terrein op de gewapende oppositie te winnen, enkele internationaal gesteunde offensieven ten spijt. In afwezigheid van serieuze onderhandelingen tussen beide partijen is het einde van de resulterende militaire patstelling niet in zicht.

Op hun beurt hebben de Verenigde Naties te kennen gegeven de verantwoordelijkheid voor de missie niet te willen overnemen, tenzij de politieke en veiligheidssituatie aanzienlijk verbetert, waarmee deze lang gekoesterde wens van de Afrikaanse Unie

AU-troepen de confrontatie met Al Shabab kunnen aangaan en vrede kunnen afdwingen. Met de aanval op Kampala had Al Shabab letterlijk en figuurlijk een grens overschreden. Tijdens de AU-top wilden Somalië's burens geen misverstand laten bestaan over hun bereidheid meedogenloos terug te slaan.

Tot frustratie van de Oost-Afrikaanse landen, en Uganda in het bijzonder, trapte de internationale donorgemeenschap onder leiding van de Verenigde Staten op de rem. Over de wenselijkheid van meer troepen, naar verwachting zo'n 2.000 in totaal, ontstond snel consensus. De andere geopperde maatregelen ter versterking van AMISOM werden echter van tafel geveegd, met het argument dat ze slechts tot escalatie van het conflict in Somalië zouden leiden en de eenheid tussen de gewapende opstandelingen waarschijnlijk alleen maar zouden vergroten, een ontwikkeling waarvan vooral Al Shabab zou profiteren.

Pogingen van het leiderschap van de Afrikaanse Unie om beide partijen dichter bij elkaar te brengen, liepen op niets uit. Hoewel een meerderheid van de lidstaten sympathie kon opbrengen voor de dadendrang van het Oost-Afrikaanse blok, dwong het besef dat de gepresenteerde plannen zonder extra donorgelden en instemming van de VN-Veiligheidsraad

nooit konden worden uitgevoerd, tot bescheidenheid. Besloten werd dat AMISOM zou worden uitgebreid, waarbij de bovengrens van 8.100 troepen eventueel kan worden losgelaten, en dat het mandaat van de missie voortaan ruimer mag worden geïnterpreteerd om een meer robuuste vorm van zelfverdediging toe te staan.⁵ Of dit nogal mistige compromis *impact* zal hebben op de krachtsverhoudingen in Somalië en de machtsbalans kan doen omslaan in het voordeel van de TFG-AMISOM-coalitie, valt zeer te betwijfelen. Vooralsnog lijkt doormodderen het devies.

Afrikaanse oplossingen voor Afrikaanse problemen?

Somalië's buurlanden zijn er voorlopig niet in geslaagd voldoende steun te mobiliseren voor het plan AMISOM in een vechtmis­sie te transformeren en een militair offensief tegen Al Shabab te lanceren. En dat is maar goed ook. De discussie over het mandaat en de capaciteit van AMISOM gaat namelijk voorbij aan de realiteit dat de missie in Somalië nu onderdeel is van het probleem, niet van de oplossing. De huidige poging het land met militairen te stabiliseren *voordat* er overeenstemming is bereikt tussen de belangrijkste strijdende partijen, is gedoemd op een mislukking uit te lopen. In zijn huidige configuratie is de TFG voor een meerderheid van de Somaliërs geen acceptabele oplossing voor de bestaande politieke crisis. Door als lijfwacht van één van de strijdende facties op te treden, bestendigt AMISOM enkel het conflict dat Somalië al zoveel jaren in zijn greep houdt.

De gebeurtenissen in Kampala zouden de Afrikaanse Unie tot nadenken moeten stemmen. Overhaaste beslissingen en misplaatste daadkracht lopen het risico hun uitwerking te missen en Somalië in een nieuwe geweldsspiraal te storten; bij paniekreacties is nu niemand gebaat. De situatie in Somalië vraagt niet om meer militairen, maar vereist een nieuwe investering in dialoog tussen alle belanghebbenden. Tijdens een dergelijk proces zijn taboes op bepaalde gesprekspartners of een moratorium op bepaalde uitkomsten ongewenst. Het Somalische politieke speelveld laat zich niet reduceren tot een overzichtelijke strijd tussen goeden en kwaden, terwijl de geschiedenis leert dat buitenstaanders, andere Afrikaanse staten inbegrepen, de toekomst van het land niet in een bepaalde richting kunnen dwingen.

Internationaal lijkt het besef te groeien dat de ingeslagen weg dood loopt. Voorzichtig zijn de eerste tekenen van een denkomslag ten aanzien van

Somalië zichtbaar.⁶ De crisis in Somalië schreeuwt om een nieuwe ziens- en werkwijze. Het is nu aan de Afrikaanse Unie om leiderschap te tonen, de provocaties van Al Shabab te weerstaan en zich niet tot een nodeloos gewelddadig treffen te laten verleiden. In plaats daarvan zouden de Afrikaanse lidstaten er goed aan doen zich te buigen over de vraag of AMISOM in toekomstige pogingen Somalië te stabiliseren met-terdaad een rol te spelen heeft.

Jort Hemmer is als onderzoeker verbonden aan de *Conflict Research Unit* van Instituut Clingendael.

Noten

- 1 Mark Bradbury & Sally Healy, 'Endless war. A brief history of the Somali conflict', in: *Whose peace is it anyway? Connecting Somali and international peacemaking*, Conciliation Resources, Londen: Accord series, 2010.
- 2 Thomas Kwasi Tiekou, 'Explaining the Clash and Accommodation of Interests of Major Actors in the Creation of the African Union', in: *African Affairs*, vol. 103, 2004, blz. 249-267.
- 3 African Union Peace and Security Council, *Communiqué*, PSC/PR/Comm. (LXIX), 19 januari 2007.
- 4 Paul D. Williams, *AMISOM's Five Challenges* (2009). Published on the Center for Strategic and International Studies blog: <http://csis.org/print/18446>.
- 5 Michael A. Weinstein, *Somalia: The Power Struggle at the AU Summit*, 29 juli 2010 (<http://www.garoweonline.com>).
- 6 Ter illustratie, zie bijv. Bronwyn Bruton, *Somalia: A New Approach*, New York: Council on Foreign Relations Press, 2010; International Crisis Group, *Somalia's Divided Islamists*, Nairobi/Brussel: Policy Briefing, 2010; Jeffrey Gettleman, 'More Troops for Somalia, but No Peace to Keep', in: *The New York Times*, 27 juli 2010; en Bradbury & Healy, *Whose peace is it anyway? (a.w. noot 1)*.

De toekomst van Congo

Een fragiele staat tussen legitimiteit en effectiviteit

'Votre tâche est immense... Les dangers principaux qui vous menacent sont l'inexpérience des populations à se gouverner, les luttes tribales qui jadis ont fait tant de mal et qui à aucun prix ne doivent reprendre l'attraction que peuvent exercer sur certaines régions des puissances étrangères...'

Koning der Belgen Boudewijn I,
Léopoldville, 30 juni 1960

Op 30 juni 2010 was de Democratische Republiek Congo (DRC) 50 jaar onafhankelijk. Wat viel er te vieren? Ondanks de aanzienlijke natuurlijke rijkdommen is de DRC één van de armste landen ter wereld. Het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking bedraagt \$ 150, oftewel nog geen 14% van het gemiddelde van Afrika ten zuiden van de Sahara. Tweederde van de bevolking leeft onder de armoedegrens van \$ 1,25 per/dag en één op de vijf kinderen overlijdt voor zijn vijfde levensjaar.¹ De bevolking heeft een geschatte omvang van 68 miljoen, waarvan bijna de helft jonger is dan 15 jaar. Per vrouw worden meer dan zes kinderen geboren; de bevolking zal in 2050 tot zo'n 150 miljoen stijgen.²

De Congolese rijksbegroting voor 2010 bedraagt \$ 2,5 miljard, exclusief de donorhulp, die overwegend extra-budgettair wordt verleend. Van die begroting ligt het overgrote deel vast in verplichte uitgaven, die overigens lang niet altijd worden gehonoreerd. Wat valt daarmee te doen in een land zo groot als West-Europa, maar dan zonder noemenswaardige infrastructuur?

Met alle kritiek die terecht op de koloniale tijd onder de Belgen kan worden uitgeoefend, is Congo er nu aanzienlijk slechter aan toe dan in 1960. Daar staat tegenover dat de ontwikkeling in de afgelopen tien jaar als geheel positief is geweest: van oorlog naar relatieve vrede, van economische krimp naar een verwachte groei van 5,4% in 2010, de hyperinflatie beteugeld en een legitieme regering in het zadel. Tussen 2000 en 2007 is Congo op de *Human Development Index* gemiddeld met 1,41% per jaar gestegen.

Na zeven jaar en frequente bijsturing van het IMF en de Wereldbank heeft Congo bovendien op 1 juli 2010 het *HIPC completion*-punt bereikt, dat tot \$ 12,3 miljard aan schuldverlichting zal leiden.³ Een flinke stap voorwaarts, al moet een *track record* nog worden opgebouwd en is de toekomst vol risico's. Er staat grote druk op de begroting door de onafhankelijkheids-

viering, de komende verkiezingen, de veiligheidssituatie in het oosten, het uitgavenpatroon van president Joseph Kabila en de verleiding commerciële contracten af te sluiten op ondoorzichtige en te harde voorwaarden. Weinig donoren zijn bereid budgetsteun te geven, terwijl ten slotte de omvangrijke binnenlandse, publieke schuld een rol gaat spelen bij de broodnodige herstructurering van staatsbedrijven en de overheid.

Een legitieme regering

De verkiezingen van 2006 waren een grote stap voorwaarts in de geschiedenis van Congo en de internationale gemeenschap heeft een majeure inspanning geleverd om daar een succes van te maken. De laatste pluralistische verkiezingen waren in 1965 gehouden. Niemand wist hoeveel Congolezen er inmiddels waren, waar zij woonden en hoe hen te bereiken. De laatste bevolkingstelling dateerde van 1984. Minder dan 15% van de bevolking had een identiteitsbewijs. De logistieke uitdagingen waren substantieel; bij het overwinnen daarvan heeft de VN-vredesmissie MONUC een sleutelrol gespeeld. De kosten van het verkiezingsproces waren navenant hoog: 387 miljoen euro, waarvan 272 miljoen voor rekening van de EU.

Onmiddellijk na de nationale (presidentieële en parlementaire) verkiezingen waren lokale verkiezingen voorzien. Na herhaaldelijk uitstel staan deze nu gepland voor 2012. Helaas is in de tussentijd de kiezersregistratie niet geactualiseerd en is het kiesstelsel gewijzigd. Voor de nationale en lokale verkiezingen in 2011 en 2012 is een budget opgesteld van \$ 780 miljoen, d.w.z. ruim twaalf keer zo veel als de totale begroting voor gezondheidszorg in 2009. Pogingen de autoriteiten tot een eenvoudiger kiessysteem te brengen, zijn tot nu toe mislukt. De begroting is maar ten dele gedekt en het valt de regering moeilijk in te zien dat de donorgemeenschap niet elke paar jaar net zo'n bedrag kan opbrengen als zij in 2006 heeft gedaan.

De nieuwe grondwet uit 2005 introduceerde een verdeling van de macht tussen de centrale overheid en de provincies, met *checks and balances* op beide niveaus. Intussen is de macht in Congo diffuser geworden, nog meer verbrokkeld geraakt en het is lang niet altijd duidelijk wie waar achter zit. De jonge Kabila is slecht opgeleid, weinig bereid, geïsoleerd, impulsief en slecht geïnformeerd. De politieke ruimte is geleidelijk afgenomen, een trend die zich in de aanloop

naar de verkiezingen zal voortzetten, en Kabila heeft meer formele macht in zijn handen geconcentreerd. Desalniettemin blijft hij een zwakke en impopulaire president, die de zaken en de mensen steeds minder onder controle lijkt te hebben. 'You can hate Kabila, and many do, but he may be more to blame for the lack of order than for the orders given to kill your journalist friend', zo luidt het commentaar van een *Congo watcher*.⁴

Kabila heeft in zijn ambtsperiode weinig zichtbare resultaten laten zien, met uitzondering van enkele grote infrastructuurprojecten in Kinshasa. Voor de gemiddelde Congolees is het leven niet verbeterd. Zelfs nu zijn belangrijkste opponent Jean Pierre Bemba in Den Haag gevangen zit en de populaire Vital Kamerhe naar het buitenland is vertrokken, heeft Kabila reden tot zorg over zijn herverkiezing in 2011. Zijn verkiezing in 2006 was hoofdzakelijk gebaseerd op stemmen uit het oosten en zuiden van het land, waar hij veel aan populariteit heeft verloren. In het westen en noorden is Kabila nooit geliefd geweest.

Al met al bestaat het risico dat de lokale verkiezingen opnieuw worden uitgesteld en dat ook de nationale verkiezingen, een grondwettelijke verplichting, niet op tijd zullen worden gehouden of niet vrij en eerlijk zullen zijn. Dat laatste zou een fors verlies van investeringen betekenen.

De vraag is overigens gerechtvaardigd of de internationale gemeenschap in dit stadium van ontwikkeling van Congo niet te veel prioriteit geeft en heeft gegeven aan de *legitimiteit* in plaats van de *effectiviteit* van het landsbestuur. De nadruk moet in eerste instantie liggen op veiligheid en stabiliteit en de opbouw van lokale instituties op het gebied van de rechtsstaat, en niet op democratie en verkiezingen, zo concludeert ook de AIV.⁵ Tegelijkertijd is dat niet zonder risico's, gezien de hang naar een meer autoritaire stijl van regeren van Kabila en zijn entourage, alsmede aanhoudende speculaties over een aftreden van de president door 'niet aan verkiezingen gerelateerde gebeurtenissen'.⁶ De uitdaging in Congo gaat overigens verder dan alleen het leiderschap, hoe belangrijk dat ook is. Het gaat om het geheel van de instituties.

De staat van de staat

De DRC staat sinds jaren in de top van de *Failed States Index*⁷ en is het schoolvoorbeeld van een staat die zijn kerntaken niet uitvoert: het garanderen van veiligheid, het creëren van een rechtsstaat, effectieve

bestuurlijke controle, het leveren van basisvoorzieningen, enz. In hele gebieden is de overheid afwezig en veel diensten zijn *de facto* geprivatiseerd: gevangenisbewaarders leven van hun gevangenen, leraren van hun leerlingen en ziekenhuisartsen laten hun patiënten niet gaan voordat zij de rekening hebben voldaan. Wat onder Mobutu 'article 15' of 'débrouillez-vous' heette, d.w.z. de passage in de grondwet waarin de bevolking werd opgeroepen voor zichzelf te zorgen, bestaat in het dagelijks leven nog altijd.

Waar de staat wel is, is hij zwak en ineffectief. De president werkt met een 'parallele regering' van adviseurs en vertrouwelingen. Politieke en diplomatieke contacten richten zich in de eerste plaats op politici, en die hebben niet altijd de werkelijke macht. Coördinatie tussen staatsorganen vindt nauwelijks plaats. Functiedragers gebruiken hun functies om zich te verrijken: de *roofstaat*. Er is nauwelijks een scheidslijn tussen het publieke en private domein.

Het is moeilijk de omvang van deze problemen over te brengen; zij zijn werkelijk buitengewoon groot. De zwakte van de staat doet zich op alle terreinen voelen. Zo heeft de DRC het op één na slechtste zakenklimaat ter wereld.⁸ Er is grote rechtsonzekerheid en de enorme corruptie wordt slechts mondjesmaat aangepakt. Zelfs grote investeerders als Unilever en Shell hebben zich al jaren geleden uit Congo teruggetrokken. Het formele bedrijfsleven omvat minder dan 10% van de economie.

Het slechte zakenklimaat is des te ernstiger omdat de problemen in de DRC zo groot zijn. Wat donoren met ODA-middelen ook proberen bij te dragen aan de ontwikkeling van de DRC – en de afgelopen 15 jaar was dat naar schatting \$ 10 miljard⁹ – de sleutel tot economische groei en verdeling van de welvaart is de private sector.

Herstel van het gezag van de staat is van het grootste belang in het gehele land. De noodzaak daarvan doet zich het meest acuut voelen in het oosten, waar gewapende groepen en de VN-vredesmacht het machtsvacuüm gedeeltelijk hebben opgevuld. Inkrimping van MONUSCO dient gelijk op te gaan met herstel van de staat.

Vrede en veiligheid

Het beeld van de Grote-Merenregio is fundamenteel veranderd. Na bijna tien jaar van slechte relaties tussen de DRC en Rwanda zijn de diplomatieke betrekkingen hersteld. De verhouding van de DRC met Oeganda en Burundi ontwikkelde zich langs

dezelfde lijnen. De Congolese autoriteiten wijzen de opschorting van de Nederlandse en Zweedse begrotingssteun aan Rwanda (eind 2008) aan als één van de redenen waardoor deze ontwikkeling mogelijk is geweest. Waar anderhalf jaar geleden Nkunda's troepen nog vlak voor Goma gelegerd waren, heerst nu relatieve rust. Nkunda heeft huisarrest in Rwanda en kan president Kabila niet langer uitdagen. Zijn CNDP is, evenals de meeste andere rebellengroepen, grotendeels geïntegreerd in het Congolese leger FARDC. De militaire operaties tegen de FDLR hebben die beweging verzwakt en vernipperd.

Hoewel president Kabila 2009 als het jaar van de overwinning heeft willen presenteren, bestaat voor 2010 en daarna het risico van nieuwe gewapende conflicten in oost-DRC. Net zoals in andere fragiele staten moet de complexiteit van de situatie niet worden onderschat. De vrede is niet compleet én is uiterst broos. Eén uit de hand gelopen incident kan alles weer op scherp zetten. De relatie van de DRC met Rwanda en Oeganda is nog steeds wankel. De buurlanden zijn politiek, economisch en deels ook militair nauw betrokken bij de situatie in oost-Congo; vooral de vergrote economische invloed van Rwandophonen in de Kivu's leidt tot spanningen. Het Verzetsleger van de Heer en de FDLR zijn niet verslagen. De integratie van de CNDP is mislukt. Rebellengroepen lopen weg uit de Goma-vredesakkoorden van 23 maart 2009,

dat de eigen, parallelle structuren heeft gehandhaafd en de geografische machtsbasis in het oosten heeft uitgebreid. De FARDC heeft alles bij elkaar tientallen rebellengroepen opgenomen en verdere absorptie is niet mogelijk. Het leger is nu al te zeer uitgedijd en de kwaliteit ervan is fors achteruitgegaan. Voor de toekomst zullen alternatieven voor het rebellenleven gevonden moeten worden in arbeidsintensieve projecten.

Niet alleen rebellengroepen, maar ook (en vaak: vooral) het Congolese leger zelf is een bron van onveiligheid in oost-DRC. Dat is, gezien het voorgaande, niet verwonderlijk. Hervorming van de strijdkrachten, de politie en het justitiële apparaat (*Security Sector Reform*) is dringend noodzakelijk en veel donoren, waaronder Nederland, hebben zich daar de afgelopen jaren voor ingezet. Het succes is beperkt. Alle donoren constateren een onwil, zelfs verzet tegen de hervormingen van het leger. Daarbij moet worden bedacht dat Kabila een geheel andere relatie met zijn leger onderhoudt dan president Kagame van Rwanda en president Museveni van Oeganda, die beiden met eigen troepen de macht hebben gegrepen. Kabila is bang de greep op zijn leger te verliezen; hij is nog niet vergeten hoe zijn eigen vader is gestorven.

Daarnaast houdt geen enkele training of hervorming stand als de mensen geen salaris krijgen. De Europese missie EUSEC heeft zich, o.a. met Nederlandse bij-

De integratie van ex-rebellengroepen in het leger heeft méér problemen gecreëerd dan opgelost.

omdat de regering haar beloften niet nakomt. Er vinden opnieuw rekruteringen plaats, nieuwe gewapende groepen ontstaan en allianties tussen de gewapende groepen wijzigen. Ontheemden zijn minder zichtbaar, omdat zij voor het overgrote deel niet meer in kampen maar in gastgezinnen verblijven; het zijn er echter nog altijd 1,8 miljoen. Met de terugkeer van ontheemden en vluchtelingen zullen de landrechten actueel worden. Waar oost-Congo vroeger een landbouwgebied was, dat de wijde omgeving van voedsel voorzag, is de agrarische productie nu tot een minimum gereduceerd. Voor het weer opstarten daarvan en de bijbehorende werkgelegenheid zijn vrede en stabiliteit nodig. Nu is de economie in het oosten nog steeds een oorlogseconomie, waar lucratieve mijnen bezet worden door rebellengroepen of delen van het Congolese leger. Ook onder de Congolese politici zijn er die belang hebben bij het voortduren van een *low intensity conflict*.

De integratie van ex-rebellengroepen in het leger, een mechanisme dat goed gewerkt heeft in Angola, Mozambique, Sierra Leone en Liberia, heeft in Congo uiteindelijk méér problemen gecreëerd dan opgelost. Dat geldt in het bijzonder voor de CNDP,

dragen, verdienstelijk gemaakt met de telling van de troepen en registratie van hun rangen. Daarbij kwamen veel spooksoldaten aan het licht, zodat de salarissen voor soldaten in vier jaar vervijfvoudigd konden worden. Nu resteren nog steeds problemen met de salarisbetalingen zelf. De VN-vredesmissie is in arren moede overgegaan tot het verstrekken van voedselpakketten aan het FARDC voor de gezamenlijke operaties, omdat niet-betaalde soldaten anders al te makkelijk aan het plunderen en verkrachten slaan.

Recent onderzoek maakt aannemelijk dat het bijna epidemische seksueel geweld niet, of niet zozeer, gezien moet worden als een oorlogswapen, maar veel eerder samenhangt met maatschappelijke marginalisering.¹⁰ Seksueel geweld komt steeds vaker voor onder de burgerbevolking en maakt bovendien deel uit van een bredere cultuur van geweld. Door de enorme straffeloosheid staat geen rem op de mensenrechtenschendingen, verkrachtingen en dergelijke. De aanpak van straffeloosheid, groots aangekondigd met een nul-tolerantiebeleid, komt onvoldoende van de grond. Zelfs oorlogsmisdaden blijven meestal onbestraft en er is geen systeem van *transitional justice*.

Als direct en indirect gevolg van oorlogsgeweld zijn in de jaren 1998-2007 in de DRC 5,4 miljoen dodelijke slachtoffers gevallen.¹¹ In het oosten zijn zowel post-conflict-, conflict- als pre-conflictgebieden, en ook elders in het land zijn centra van onrust. Al meer dan tien jaar is de *duurste en grootste vredesmissie van de VN* in Congo geleverd, met ongeveer 20.000 man per medio 2010, al is dat laatste relatief: KFOR had enkele jaren terug 16.000 man in Kosovo, en Congo is 213 keer zo groot. De VN-Veiligheidsraad heeft met de herconfiguratie van MONUC in MONUSCO per 1 juli 2010 o.a. tegemoet willen komen aan Kabila's eis een begin te maken met de terugtrekking van de missie, maar beseft tegelijkertijd dat het gezag van de staat dient te zijn hersteld, voordat van definitieve terugtrekking sprake kan zijn.

De internationale gemeenschap

De internationale gemeenschap bestaat uit een breed scala aan spelers met uiteenlopende belangen en principes. Ruim de helft van de hulp komt van de Europese Commissie plus lidstaten; de politieke invloed loopt daar niet mee in de pas en de relaties met de Congolese autoriteiten zijn niet altijd eenvoudig. Binnen de EU is niet altijd overeenstemming; zo stelt Nederland zich naar de Congolese autoriteiten meer conditioneel op dan bijvoorbeeld België en Frankrijk. Naast de Verenigde Staten en Canada is een groot aantal niet-traditionele spelers van belang, zoals China, India, Angola, Zuid-Afrika, Zuid-Korea en Iran. Harmonisatie van de politieke en ontwikkelingssamenwerkingsinzet is dan ook geen sinecure. Daar komt bij dat de *coördinatiemechanismen* zoals die in ontwikkelingslanden gebruikelijk zijn, in Congo nog in de kinderschoenen staan. In de huidige donorarchitectuur is een goede taakverdeling tussen donoren nog niet haalbaar gebleken.

Last but not least speelt de Congolese overheid niet de rol die van haar verwacht wordt. De president zet zich af tegen de 'bevoogding' door westerse landen die hij tijdens de transitieperiode heeft ervaren en hij ziet overleg al snel als aantasting van de soevereiniteit. De laatste jaren bestaat aan Congolese kant een duidelijke voorkeur voor bilaterale samenwerking, vooral met landen die minder voorwaarden stellen. De donorhulp is gefragmenteerd en de OESO/DAC-richtlijnen voor werken in fragiele staten worden in de DRC nog nauwelijks toegepast, ondanks een actieve internationale rol van het verantwoordelijke Ministerie van Planning en pogingen van o.a. Nederland om dit ook in Kinshasa op de agenda te krijgen.

Juist op het 'contract' tussen de overheid en donoren wringt het vaak. Investerings zijn daardoor niet effectief of gaan soms zelfs verloren. In gebieden waar

het gezag van de staat moet worden hersteld, staan door donoren gebouwde politiebureaus en gemeentehuizen leeg. Zojuist getrainde soldaten plunderen en verkrachten omdat zij niet worden betaald en er geen discipline wordt gehandhaafd. Het is niet goed, maar tegelijk niet onbegrijpelijk, dat hulporganisaties jarenlang buiten de overheid om hebben gewerkt.

Het tekort aan politieke wil in de DRC en het gebrek aan een wezenlijke dialoog tussen de internationale gemeenschap en de autoriteiten vormen een groot knelpunt. Juist op deze punten wreekt zich het feit dat de internationale gemeenschap niet op één lijn zit.

Nederlands beleid

Het Fragiele Statenbeleid uit 2008 richt zich op het vergroten van de veiligheid van burgers, een legitieme overheid met voldoende capaciteit en het creëren van vredesdividend.¹² Hoewel de slechte prestatie van fragiele staten op het gebied van de Millenniumdoelen wel heeft meegespeeld in de totstandkoming van het Fragiele Statenbeleid, is armoedebestrijding geen rechtstreeks doel. Het gaat veeleer om het creëren van de voorwaarden waaronder economische groei en armoedebestrijding kunnen plaatsvinden. Het Nederlandse besluit officieel in te zetten op dit type landen (in werkelijkheid gebeurde dat al langer), sluit aan bij het denken op internationaal niveau binnen het kader van de OESO en andere fora.

Gezien de complexiteit en de omvang van de problemen in de DRC kan de Nederlandse bijdrage hoe dan ook slechts marginaal zijn. Voor Nederland is wel een speciale rol in Congo weggelegd als 'onverdachte' speler zonder belast verleden of bilaterale belangen. Daarbij is de opzet van het Nederlandse OS-beleid heel geschikt voor fragiele staten: het gaat dan om de geïntegreerde en gedelegeerde wijze van werken, waardoor relatief snel kan worden ingespeeld op onverwachte ontwikkelingen, alsmede om het feit dat Nederland ook niet-ODA-middelen ter beschikking heeft.

Nederland is werkzaam in de sectoren vrede en veiligheid inclusief legerhervormingen; de strijd tegen seksueel geweld; humanitaire hulp; het bevorderen van democratisering (ondersteuning van verkiezingen); en het heeft ten slotte regionale milieuprojecten die bijdragen aan veiligheid en stabiliteit. Met zijn inzet op vrede en veiligheid en niet op het behalen van de Millenniumdoelen rechtstreeks, richt Nederland zich met veel andere donoren en NGO's op het oosten van de DRC. Dat is niet het allerarmste deel van het land, maar het is wel het deel dat al jarenlang het meest onveilig is.

Nederland geeft alle hulp op projectbasis. De omvang van de enveloppe lag de laatste jaren rond

40-45 miljoen euro per jaar, bijdragen via multilaterale organisaties (*core funding* e.d.) niet meegerekend. Die zijn in sommige gevallen wel aanzienlijk, zoals die aan MONUC (23 miljoen dollar in 2009). Via Nederlandse MFO's en NGO's stroomt nog eens ruim 20 miljoen euro naar de DRC, waarvan bijna de helft naar zuid-Kivu gaat.¹³

In het profiel dat Nederland de afgelopen jaren in Congo heeft opgebouwd, ligt de nadruk op goed bestuur en mensenrechten, inclusief de strijd tegen seksueel geweld. Binnen de EU is Nederland een drijvende kracht voor demarches, gezamenlijk beleid, en ook bilateraal neemt Nederland initiatieven. Typerend is voorts de nadruk op de kwaliteit van de hulp. Te denken valt aan Nederlandse initiatieven op het gebied van donorharmonisatie en donorcoördinatie, de dialoog met de overheid en de inzet op lokale implementatie van internationale afspraken. In 2010 gaat een Nederlandse *pilot* van start, uitgevoerd door Cordaid, waarbij staatsinstellingen gefinancierd worden op basis van resultaten. Dit is een belangrijke wijziging, na de jarenlange humanitaire en vroege wederopbouw-hulp, waarbij het accent lag op *input* en externe actoren.

Binnen de groep van westerse landen heeft Nederland alles bij elkaar een eigen rol in de DRC te vervullen die een toegevoegde waarde heeft naast de grote spelers met andere belangen. Nederland heeft tegelijk meer gewicht dan veel andere westerse spelers vanwege de omvang van de hulp. Dat neemt niet weg dat het heel hard werken is voor een bescheiden resultaat.

Een direct verband tussen resultaten en donorinspanningen valt in de complexe omgeving van de DRC, met de veelheid van spelers en factoren van invloed, moeilijk vast te stellen. De balans van de ontwikkelingen in de DRC over de afgelopen jaren is voorzichtig positief, ondanks veel slecht nieuws. Dat laatste was ook de reden waarom Nederland in Congo is gaan werken. Als de ontwikkelingen zijn achtergebleven bij onze hoop of verwachtingen, dan is dat in de eerste plaats omdat onze verwachtingen van deze fragiele staat tóch nog te hooggespannen waren. Nu het allemaal moeilijker en langzamer gaat dan we hoopten, is dat geen reden er weer mee op te houden. Integendeel, stelt de AIV: het nieuwe veiligheidsparadigma vergt dat Nederland actief betrokken blijft in fragiele staten, en juist een actief beleid voert op goed bestuur.¹⁴ Vrede, stabiliteit en welvaart voor de DRC zijn niet alleen van belang voor de Grote-Merenregio. Gezien de centrale ligging van dit grote en bevolkingsrijke land, het enorme potentieel aan energie, aan mineralen, aan bossen en aan landbouwproducten, heeft de situatie in Congo invloed op heel Afrika en daarbuiten. Er is een toekomst voor Congo.

Ellen Berends is oud-ambassadeur van het Koninkrijk der Nederlanden te Kinshasa (2007-2010). Zij schreef dit artikel op persoonlijke titel.

Noten

- 1 Gegevens uit het *Human Development Report 2009* (UNDP) en de *Development Economics Live database 2008* (World Bank). Wat betreft de positie van de DRC: *Human Development Index 2009*: 176 op 182 landen; *Human Poverty Index 2009*: 120 op 135; *Gender-related Development Index 2009*: 151 op 155.
- 2 Resp. UNFPA 2007 en *UN World Population Prospects: The 2008 Revision Population Database*.
- 3 Persbericht 10/274 van het Internationaal Monetair Fonds, 1 juli 2010. HIPC = Highly Indebted Poor Countries.
- 4 Jason Stearns, *Congo Siasa. A Blog on Congo, its Politics and Tribulations* (<http://congosiassa.blogspot.com>, 14 juni 2010).
- 5 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten. De noodzaak van een samenhangende aanpak*, advies no. 64, maart 2009, blz. 56 e.v. Vergelijk ook het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Minder pretentie, meer ambitie: ontwikkelingshulp die verschil maakt*, r84, januari 2010.
- 6 O.a. een prominent leider van oppositiepartij *Mouvement de Libération du Congo*, privégesprek op 1 juli jl.
- 7 *The Failed States Index 2010*, Foreign Policy and The Fund for Peace (www.foreignpolicy.com). De DRC bezet de vijfde positie en staat daarmee boven Afghanistan.
- 8 *Doing Business 2010*: de DRC bezet positie 182 van 183 landen (World Bank); *Corruption Perception Index 2009*: positie 162 op 180 landen (*Transparency International*).
- 9 Dr D.J. Koch op basis van gegevens OECD/DAC.
- 10 O.a. Maria Eriksson Baaz & Maria Stern, *The Complexity of Violence. A critical analysis of sexual violence in the Democratic Republic of Congo (DRC)*, Working Paper on Gender Based Violence, Sida/Nordiska Afrikainstitutet, mei 2010; zie ook Saskia Rademaker, 'Seksueel geweld in Oost-Congo: het wilde westen in het oosten', in: *Internationale Spectator*, juni 2009, blz. 314-318.
- 11 International Rescue Committee, *Mortality in the Democratic Republic of Congo. An Ongoing Crisis*, 2007.
- 12 *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten. Strategie voor de Nederlandse inzet 2008-2011*, november 2008.
- 13 Cijfers ministerie van Buitenlandse Zaken en *Cartographie de l'aide des ONG néerlandaises en RD Congo*, maart 2010, Ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden en Congo Platform.
- 14 Bescheidenheid en nuchterheid moeten samen de boventoon voeren over op zichzelf lovenswaardige maar weinig realistische ambities, zoals een snelle democratisering van de fragiele staat, zo concludeert ook de AIV, *a.w. noot 5*, blz. 57; en AIV, *Samenhang in internationale samenwerking. Reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie'*, No. 69, mei 2010, blz. 28.

Internationale invloed van NGO's: de *Control Arms*-campagne tegen de conventionele wapenhandel

In 2003 startten *Amnesty International*, *International Action Network on Small Arms* (IANSA) en *Oxfam International* de 'Control Arms'-campagne. De verspreiding van kleine en lichte wapens verandert machtsverhoudingen in alle gemeenschappen en tot op het laagste niveau. Individuen en benden met kleine wapens maken zich met gewapende delicten schuldig aan het ontregelen of domineren van gezinnen, wijken, dorpen en steden. Zij zijn moeilijk tot de orde te roepen door het gezag van ouders, dorpsoudsten, clanleiders, politie, justitie en andere overheden. Met deze campagne hoopten enkele niet-gouvernementele organisaties (NGO's) een internationaal, juridisch bindend, conventioneel wapenhandelverdrag tot stand te brengen om het aantal slachtoffers als gevolg van wapengeweld te verminderen. In december 2006 stemden de lidstaten van de Verenigde Naties in de Algemene Vergadering met 153 stemmen vóór, 24 onthoudingen en één stem tegen voor het in de toekomst overwegen van een juridisch bindend en universeel wapenhandelverdrag. Volgens de NGO's gaven de staten hiermee aan dat zij de bestaande regelingen met betrekking tot conventionele wapenhandel ontoereikend achten. Tot vreugde van de NGO's resulteerde hun campagne in oktober 2009 in een VN-resolutie waarin de lidstaten besloten in 2012 de inhoudelijke verdragsonderhandelingen te starten.

Dit artikel berust op campagnedocumenten en op interviews met betrokkenen en richt zich op de mate waarin de NGO's erin slagen op internationaal niveau effectief invloed uit te oefenen.

Vier internationale rollen van NGO's

Op het terrein van mensenrechten, vredesopbouw en ontwikkeling kunnen in het algemeen vier rollen van NGO's worden onderscheiden. Ten eerste vervullen zij een rol als *toezichthouders en informatieverschaffers*. NGO's, in het bijzonder mensenrechtengroeperingen, vragen veelal als eerste aandacht voor schendingen van mensenrechten en *mobiliseren* vervolgens publiek en politici. Amnesty International heeft een reputatie als betrouwbare berichtgever opgebouwd en brengt informatie onder de aandacht van staten. Verscheidene NGO's die in de loop der jaren een steeds actievere rol aannamen op het gebied van mensenrechten, pre-

senteren zich naar publiek en politici als experts op dit terrein dankzij hun opgedane ervaring, hun kennis en hun samenwerking met overheden. Doordat zij dichtbij de slachtoffers van mensenrechtenschendingen staan, nemen NGO's een specialistische identiteit aan. Tevens spelen NGO's een belangrijke rol in *rechts- en beleidsvorming*. De VN zijn voor een groot deel van hun informatievoorziening afhankelijk van NGO's. Soms is zelfs sprake van betrokkenheid bij de *uitvoering van beleid* van (inter-)gouvernementele organisaties. Ten slotte is de positie van NGO's bij *nood- en ontwikkelingshulp* sinds de jaren negentig steeds belangrijker geworden.¹

Beperkingen van NGO-invloed

De mate waarin staten zich door NGO's laten beïnvloeden, is een lastig onderwerp. Invloed heeft in dit perspectief twee dimensies: de informatie die NGO's vrijgeven en hoe andere actoren hun gedrag hieraan aanpassen. Juist bij dit laatste schuilt het probleem van het meten van NGO-invloed. Vanwege hun imago en gezaghebbende positie geven staten niet snel toe dat zij zich bij het maken van politieke keuzen door NGO's laten leiden.²

NGO's zelf kampen met een aantal beperkingen bij het uitoefenen van hun invloed op internationaal niveau. Een belangrijke *externe* factor is dat NGO's sterk afhankelijk zijn van de medewerking van staten. Het gegroeide aantal NGO's heeft het onmogelijk gemaakt hen allemaal te laten participeren in VN-conferenties. Staten hebben de macht de directe toegang van NGO's tot besluitvormingsprocessen te beperken. Het ontbreken van duidelijke richtlijnen hierover leidt tot ongelijke behandeling van NGO's en onduidelijke inspraakprocedures. Tevens bewaren sommige staten bewust een zekere afstand tot NGO's, om conflicten te voorkomen met staten die door de NGO's worden bekritiseerd. Zo geven weinig westerse landen gehoor aan de oproep van NGO's tot maatregelen tegen China ten behoeve van verbetering van de mensenrechtensituatie aldaar. Voor NGO's ontstaat hier een dilemma; zij hebben een zekere mate van toegang tot overheidsfunctionarissen en -bijeenkomsten nodig om hun idealen te verwezenlijken, maar tegelijkertijd kan hiermee hun onafhankelijk-

heid in het geding komen.³ Bij leden en donateurs kan twijfel ontstaan over de ongebondenheid van de NGO-medewerkers wanneer zij in een dergelijke positie verkeren: 'It is not enough *to be* independent; the organization should also *be seen* as independent.'⁴

Een *interne* invloedsbeperking voor NGO's is het tekort aan financiële middelen. Daarnaast kan gebrek aan inzicht en verkeerd gebruik van terminologie of procedures leiden tot onduidelijkheid over de na te streven doelen.⁵

De noodzaak van een wapenhandelverdrag: de globalisering van de conventionele wapenhandel en de 'Control Arms'-campagne

Het hoofddoel van de NGO's is het voorkomen van mensenrechtenschendingen en het verminderen van het aantal slachtoffers als gevolg van wapengeweld. In oktober 2006 presenteerden Amnesty International, IANSA en Oxfam International hun campagne-rapport *Arms without borders: why a globalised trade needs global controls*. Het rapport laat zien hoe patronen van wapenbezit en -productie sinds het begin van de jaren negentig zijn veranderd en de basis vormen van de tekortkomingen van bestaande nationale regelingen om wapenmisbruik tegen te gaan. De betrokken NGO's betogen dat de ongecontroleerde wapenmarkt bijdraagt aan menselijk leed op zeer grote schaal. Volgens de gegevens in het rapport sterven gemiddeld duizend mensen per dag aan de directe gevolgen van wapengebruik, maar nog veel meer mensen raken dagelijks gewond, worden beroofd of worden gedwongen te vluchten voor bewapende groepen. Tevens is het aantal slachtoffers van indirecte gevolgen hoog, door bijvoorbeeld vernietigde of onveilige gezondheidsvoorzieningen, ziekten en honger.

Een recent rapport van Oxfam International geeft ter illustratie enkele cijfers weer. Volgens dit rapport beschikken de NGO's over nieuwe slachtoffercijfers en zijn, sinds het gewelddadig gedrag in 2006 op internationaal niveau aan de kaak werd gesteld, in drie jaar tijd 2,1 miljoen mensen omgekomen door zowel directe als indirecte gevolgen van wapengeweld. Dit betekent tweeduizend slachtoffers per dag, honderd per uur en meer dan een per minuut. Daarnaast bleek dat 74% van het aantal verkrachtingen in de Democratische Republiek Congo plaatsvindt door gewapende mannen.⁶

Het rapport *Arms without borders* is een pleidooi van NGO's voor erkenning door staten van deze tekortkomingen en de noodzaak van een nieuw, juridisch bindend internationaal wapenverdrag. De gegevens tonen dat de mondiale militaire uitgaven sinds 1999 gestaag zijn gestegen en eind 2006 bijna even hoog waren als tijdens de Koude Oorlog. Volgens het rapport vloeit deze omvang voort uit de globalisering van de markt

voor conventionele wapens. Rusland, de Verenigde Staten, Frankrijk, Duitsland en Groot-Britannië domineren deze markt, met een door de NGO's geschat gezamenlijk aandeel van 82%. Wapens worden gewoonlijk samengesteld uit onderdelen uit alle uithoeken van de wereld, zodat bedrijven of landen geen verantwoording afleggen voor de productie van complete wapens. De bedrijven zelf zetten productiefaciliteiten op in landen waar weinig controle is op de eindbestemming of het doel van de wapens.

Vanwege de 'globalisering' van de wapenindustrie kunnen regeringen niet langer op alleen hun nationale of regionale systemen terugvallen bij de beheersing van de wapenexport. Effectieve controle op deze wereldomvattende handel vraagt volgens de NGO's om nieuwe regelingen die zijn gebaseerd op internationaal recht. De markt levert wapens voor legitieme zelfverdediging van landen, voor het handhaven van het recht en het uitvoeren van vredesoperaties die in overeenstemming zijn met internationale regelingen. Volgens het rapport gebruiken staten de wapens echter ook onwettig tegen burgers en schenden zij hiermee mensenrechten. Daarnaast kunnen wapens en munitie zonder adequate controles gemakkelijk in handen vallen van rebellen, terroristen en de georganiseerde misdaad.⁷

De reikwijdte van bestaande regelingen voor het beheersen van de conventionele wapenhandel is zeer beperkt. Wapenembargo's zijn evenmin toereikend. Deze worden namelijk pas van kracht wanneer een humanitaire crisis plaatsvindt of zich ontwikkelt. De strijdende groeperingen kunnen dan al wapens bezitten die voordien zijn verworven. Bovendien schiet de tenuitvoerlegging van deze embargo's volgens de NGO's vaak tekort.⁸

In december 2006 stemden de VN-lidstaten voor het in de toekomst overwegen van een juridisch bindend en universeel wapenhandelverdrag.⁹ Actieve inzet van NGO's leidde in oktober 2009 tot een VN-resolutie, toen de lidstaten besloten in 2012 de verdragsonderhandelingen te starten.¹⁰ Vóór oktober 2009 hadden de NGO's in hun rapporten aangegeven dat er van een geslaagde campagne sprake zou zijn indien de lidstaten tot het starten van de onderhandelingen besloten zonder dat de Verenigde Staten tegenstemden.

De inhoud van het verdragsontwerp

Door actief lobbyen bij overheden en verspreiding van talloze campagnedocumenten vroegen Amnesty International, IANSA en Oxfam International aandacht voor de globaliserende wapenhandel. In het rapport *Global principles for arms transfers* (2005) presenteerden zij zes basisvereisten waaraan staten moeten voldoen om een succesvol en op mensenrechten

gebaseerd verdrag te waarborgen, dat uiteindelijk tot vermindering van het aantal slachtoffers van wapengeweld over de gehele wereld leidt. Het verdrag moet vervolgens worden geïmplementeerd in elke staat die de overeenkomst ratificeert. Betrokken staten dienen goedkeuring te verlenen aan alle internationale *transfers* van wapens en munitie. De staten moeten zich ook houden aan de uitdrukkelijke beperkingen die de VN hun opleggen, aan ieder ander verdrag of besluit waaraan de staat zich heeft verbonden, alsmede aan universeel geaccepteerde standaarden van mensenrechten. Ook mogen staten geen toestemming verlenen aan wapentransfers indien deze worden gebruikt, of indien kan worden aangenomen dat zij zullen worden gebruikt, voor het schenden van het internationale recht. Daarnaast dienen staten andere factoren mee te wegen, zoals de staat van dienst van de wapenontvanger betreffende naleving van bestaande wapenregelingen. De NGO's pleiten nadrukkelijk voor het in het leven roepen van een internationaal registratiekantoor, waar staten jaarlijks uitvoerige nationale rapporten aangaande al hun internationale wapen- en munitieverkopen moeten voorleggen. Dit registratiekantoor moet ieder jaar een uitgebreid rapport samenstellen dat een internationaal overzicht geeft van de handel in alle conventionele wapens en munitie, inclusief kleine en lichte wapens. De staten moeten algemene standaarden voor specifieke controlemechanismen instellen om de wapenmarkt te beheersen.¹¹

Het Amerikaanse standpunt

De positie van de Verenigde Staten ten opzichte van de vrije wapenhandel blijkt van grote invloed op het internationale besluitvormingsproces. Het Tweede Amendement op de Grondwet van de Verenigde Staten uit 1791 luidt als volgt: 'A well regulated Militia, being necessary to the security of a free State, the right of the people to keep and bear Arms, shall not be infringed.' Voor veel Amerikanen staat het recht om wapens te dragen symbool voor de Amerikaanse traditie en vrijheid. De *National Rifle Association* (NRA), een lobbyorganisatie die zich inzet voor behoud van dit recht, bleek succesvol toen de regering van president George W. Bush in 2006 als enige land tegen het overwegen van een internationaal wapenhandelverdrag stemde.¹² Onder president Barack Obama kozen de Amerikanen in oktober 2009 echter voor het starten van onderhandelingen in 2012, maar stelden ze tot teleurstelling van de NGO's wel als voorwaarde dat een uiteindelijk verdrag op basis van consensus tot stand moet komen.¹³

Exportbelangen

In de documentaire *Dealing and wheeling in small arms* komt een Belgische VN-ambassadeur aan het woord

die stelt dat een verklaring voor dit stemgedrag tevens ligt verscholen in de exportbelangen van staten.¹⁴ Bij hen bestaat de angst dat dit economisch belang, alsmede de eigen nationale veiligheid, door een overeenkomst in het geding zou kunnen komen. Een bindend internationaal verdrag kan er immers toe leiden dat zij minder (gemakkelijk) conventionele wapens kunnen verhandelen. De landen die zich onthielden van stemming, waren Bahrein, China, Egypte, India, Irak, Iran, Israël, Jemen, Koeweit, Laos, Libië, de Marshall-eilanden, Nepal, Oman, Pakistan, Qatar, Rusland, Saoedi-Arabië, Soedan, Syrië, Venezuela, de Verenigde Arabische Emiraten, Wit-Rusland en Zimbabwe.¹⁵ Uit het rapport *Guns or growth?* uit 2004 blijkt volgens de campagnevoerende NGO's dat de vijf permanente leden van de VN-Veiligheidsraad voor 90% van de internationale wapenhandel verantwoordelijk zijn. Van dit aandeel is de Verenigde Staten hoofdleverancier met 41%; in 2002 verhandelden zij 45% van alle geëxporteerde conventionele wapens ter wereld.¹⁶

Het initiatief van de NGO's

De NGO's baseerden hun campagne op een internationale gedragscode die enkele bezorgde Nobelprijswinnaars in 1997 hadden opgesteld. Óscar Arias Sánchez, Nobelprijswinnaar voor de Vrede in 1987, vervulde hierbij een voortrekkersrol. Als president van Costa Rica (1986-1990 en wederom vanaf 2006) spande hij zich in om een einde te maken aan burgeroorlogen in delen van Centraal-Amerika. De NGO's voerden ook gesprekken met Senegal en Finland. Vervolgens zetten zowel de NGO's als deze landen zich actief in om meer steun voor het verdrag te werven, onder andere door regionale conventies te organiseren. Enkele landen, zoals Noorwegen en Kenia, sloten zich al snel bij deze groep aan, evenals de grootste wapenexporteur van Europa, Groot-Britannië. De Britse minister van buitenlandse zaken Jack Straw hield in maart 2005 een toespraak op een bijeenkomst van zijn Labour-partij, terwijl een deel van de achterban van deze partij in Londen demonstreerde tegen de Britse betrokkenheid bij de oorlog in Irak. De NGO's wisten dat Straw in een benarde positie terecht was gekomen en dat hij zijn achterban tevreden moest stellen met een positieve boodschap. *Oxfam Great Britain* speelde hierop in door Straw vlak voor de Labour Convention te benaderen. Straw liet zich overhalen en maakte op deze conventie bekend dat hij een internationaal wapenhandelverdrag steunde. Vervolgens kreeg hij een staande ovatie van de aanwezigen; de NGO's belichtten dit besluit uitvoerig in de media.

Na de bekendmaking van de Britse steun raakte de campagne in een stroomversnelling. In juli 2005

werden de Britten voorzitter van zowel de G8 als de EU. Vooral het Britse EU-voorzitterschap was voor de NGO's belangrijk. Zij hoopten dat hierdoor meer Europese staten zich voor het verdrag zouden uitspreken. Tot dan toe was er met uitzondering van Finland nog geen Europees land geweest dat zich actief voor het verdrag inzette. Nederland had de NGO's te kennen gegeven het verdrag een interessant idee te vinden, maar dat het als 'klein land' niet bereid was een intensieve leidersrol aan te nemen. Oktober 2005 maakte de EU onder aanvoering van de Britten bekend dat de toenmalige 25 lidstaten het verdrag steunden. De NGO's zagen dit als kritieke fase richting een universeel verdrag, omdat hiermee andere grote wapenexporteurs als Duitsland en Frankrijk zich achter het verdrag schaarde.

Na de EU werden ook andere regio's gemobiliseerd zich voor het verdrag uit te spreken. Achtereenvolgens werden conventies gehouden in West-Afrika en de Hoorn van Afrika en werd op een conferentie van het Gemenebest gepoogd de steun van voormalige Britse koloniën te verwerven. Op nationaal en regionaal niveau ontstonden zowel meer steun als meer initiatieven tot steunverwerving. Steeds wanneer een nieuw land of een groep landen zich voor het verdrag uitsprak, werd dit feit door de NGO's uitgebreid belicht en behandeld in de media. Volgens de NGO's zagen deze landen de extra aandacht als iets om mee te 'scoren' bij hun bevolking en bij andere staten. Deze steunverwerving geschiedde op zeer informele maar effectieve wijze. De NGO's verwachten dat, wanneer het definitieve verdrag wordt getekend, de Britten zullen pochen dat zij als grote wapenexporteur hun verantwoordelijkheid hebben genomen en gedurende de campagne een voortrekkersrol met actieve steun en inzet hebben vervuld.¹⁷

Effectiviteit

Volgens Anna MacDonald, campagnemanager van Oxfam International, ligt de kracht van deze campagne onder andere in het vermogen van de NGO's dit complexe onderwerp in begrijpelijke en toegankelijke taal over het voetlicht te brengen. Hierdoor zijn de NGO's in staat met de media, de politiek en een groot publiek te communiceren en deze sectoren te mobiliseren. De rol van internet is hierbij zeer belangrijk; hiermee bereiken de NGO's een groot publiek, terwijl de lobbyisten gemakkelijk hun activiteiten kunnen overeenstemmen. De moderne communicatiemiddelen dragen tevens bij aan de 'mobilization of shame', het aan de kaak stellen van fouten van staten op het gebied van gebrekkige controle op de wapenhandel. Via het relatief nieuwe medium Twitter sturen betrokkenen en geïnteresseerden elkaar berichten en verwijzingen naar artikelen en video's op het internet

en houden ze elkaar voortdurend op de hoogte van de campagne en het politieke besluitvormingsproces.

De drie betrokken NGO's vullen elkaar aan wat betreft expertise op dit terrein. De organisaties maakten een duidelijke rol- en werkverdeling om verspilling van bronnen en overlapping van werkzaamheden en verantwoordelijkheden te voorkomen. Zo richtte Amnesty zich op het mensenrechtenaspect, Oxfam op het ontwikkelingsaspect en IANSA op het conflictaspect.

Een belangrijkere rol voor NGO's in het besluitvormingsproces?

De NGO's richten zich er vooral op dat de criteria mensenrechten, humanitair recht en ontwikkeling in het verdrag worden opgenomen. Wanneer een van die elementen dreigt te worden afgezwakt in het besluitvormingsproces, laten zij wederom van zich horen. De NGO's beseffen overigens terdege dat staten beschikken over expertise die de NGO's niet bezitten, zoals technische kennis over wapensystemen.

In de fasen vóór en na de traditionele diplomatieke onderhandelingen over de verdragen betreffende het verbod op landmijnen en clustermunities bleken de NGO's aan relatief gewicht te hebben gewonnen.¹⁸ Een sterkere stem van NGO's binnen de Algemene Vergadering van de VN zou een welkome bijkomstigheid zijn, maar is geen doelstelling op zich zelf. De totstandkoming van het verdrag staat voorop en de NGO's zullen alles doen wat daarvoor nodig is. Uit eigen ervaring weet Oxfam dat sommige regeringen, zoals de Nederlandse, het prettig vinden wanneer zij nauw met NGO's samen kunnen werken. Andere houden meer afstand en zijn bereid NGO-rapporten te lezen, maar niet meer dan dat. De NGO's zitten soms met één bil op de stoel van de regering, omdat zij over veel kennis en informatie beschikken. Desondanks zijn de campagnevoerende NGO's nog niet actief tegengewerkt door staten die hun ongenoege uitten over het wapenhandelverdrag.

De toekomst

Dit onderzoek toont aan waarom Amnesty International, IANSA en Oxfam International in staat zijn op internationaal niveau een effectieve campagne neer te zetten. Er zijn vele factoren die de invloed van de NGO's ondersteunen en beperken. Vooral de openheid en grote verscheidenheid aan belangen van overheden en de mogelijkheden voor NGO's als agendabepaler de wapenkwestie bij landen aan de kaak te stellen en met hen samen te werken, zijn van belang. Ook moderne communicatietechnologie, een duidelijke interne rolverdeling binnen de NGO-coalitie wat betreft kennisniveau en expertise en de inzet van talloze professionals en vrijwilligers

hebben bijgedragen aan een effectieve campagne, zonder dat NGO's op de stoel van regeringen plaatsnamen. Zoals de anti-landmijnenovereenkomst als voorbeeld diende voor deze campagne, liggen hierin wellicht lessen verscholen voor toekomstige NGO-campagnes.

De precieze effectiviteit van de NGO's is echter lastig te bepalen. Zij zijn duidelijk geslaagd in hun doel internationale aandacht voor de wapenhandel te wekken, maar de mate waarin staten zich door NGO's hebben laten beïnvloeden, is moeilijk vast te stellen of in cijfers uit te drukken. De verscheidenheid aan factoren waar staten zich door laten leiden bij het maken van keuzen in internationaal perspectief, maakt het nagenoeg onmogelijk aan te geven in hoeverre hieraan activiteiten van NGO's ten grondslag liggen.¹⁹

Desalniettemin moeten we afwachten hoe de werkelijke onderhandelingen gaan verlopen en of de Verenigde Staten vasthouden aan hun voorwaarde in 2012 op basis van consensus inhoud aan het verdrag te geven. Daarnaast zullen de NGO's ervoor blijven strijden dat tijdens de onderhandelingen de scherpte niet van het verdrag wordt afgehaald en de elementen mensenrechten, humanitair recht en ontwikkeling zonder concessies erin worden opgenomen. De NGO's zullen de campagne nieuw leven inblazen wanneer een van die aspecten dreigt af te zwakken.

Wanneer over het verdrag uiteindelijk overeenstemming tussen de VN-lidstaten is bereikt, valt nog te bezien hoe de feitelijke implementatie ervan verloopt. China heeft een reputatie opgebouwd als het gaat om het schenden van wapenembargo's die zijn opgelegd door de EU en Afrikaanse regionale organisaties. Hoe dit land, dat zich door het Westen moeilijk tot de orde laat roepen, de economische restricties van het verdrag zal hanteren en of het toch wapens naar conflictgebieden zal blijven exporteren, is onzeker. Afrika-veiligheidsexpert Evert Kets verwacht dat het extreem moeilijk zal zijn groeperingen en individuen in Afrikaanse landen volledig van de wapenmarkt uit te sluiten. Na 2012 weten we of de NGO's hun uiteindelijke doel hebben bereikt en er dankzij een verdrag minder directe en indirecte slachtoffers zullen vallen als gevolg van wapengeweld.

Tim J. de Vries behaalde aan de Universiteit Leiden de Master Crisis and Safety Management van de studie Bestuurskunde en studeerde af op de invloed van NGO's op de beteugeling van de internationale wapenhandel.

Noten

1 X. Dai, *International institutions and national policies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

2 M.M. Betsill & E. Corell, 'NGO influence in international environmental negotiations: a framework analysis', in: *Global*

Environmental Politics, november 2001, blz. 65-85.

3 *Strengthening of the United Nations: an agenda for further change*, A/57/387, 2002.

4 P.R. Baehr, *Non-governmental human rights organizations in international relations*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009.

5 R. Brett, 'The role and limits of human rights NGOs at the United Nations', in: *Political Studies*, jrg. 43, 1995, blz. 96-110.

6 Oxfam International, *Dying for action: decision time for an urgent, effective Arms Trade Treaty*, 2009.

7 Control Arms, *Arms without borders: why a globalised trade needs global controls*, 2006.

8 *Ibid.*

9 VN doc. A/RES/61/89 (2006).

10 VN doc. A/C.1/64/L.42 (2009).

11 Control Arms, *Global principles for arms transfers*, 2005.

12 J. Gallu, *Blocking the bullets: UN to consider Arms Trade Treaty*, Spiegel Online International, 2006.

13 E. Tauscher, *Arms Trade Treaty*, U.S. Department of State: Diplomacy in Action, 2010.

14 Sander Francken, *Dealing and wheeling in small arms*, 2007.

15 VN doc. A/RES/61/89 (2006).

16 Control Arms, *Guns or growth?*, 2004.

17 De paragrafen over het initiatief van de NGO's, de effectiviteit van de campagne en de rol van NGO's in het besluitvormingsproces zijn gebaseerd op een persoonlijk interview met Arjan El Fassed op 13 oktober 2009. El Fassed is namens Oxfam nauw betrokken geweest bij het opzetten van de Control Arms-campagne. Bij de lancering van de campagne was hij werkzaam als lobbyist en probeerde hij o.a. de Nederlandse regering van de noodzaak van een wapenhandelsverdrag te overtuigen. El Fassed staat bekend als expert op het gebied van de internationale wapenhandel.

18 Q. Lataire, 'Verdragen voor een Verbod op Landmijnen en Clustermunitie: nieuw diplomatiek model bij ontwapeningsonderhandelingen?' in: *Internationale Spectator*, april 2009, blz. 211-215.

19 S.B. Gareis & J. Warwick, *The United Nations: an introduction*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2005.

‘Europa 2020’: een betere strategie voor economische groei?

In een globaliserende wereld is de Europese Unie steeds meer afhankelijk van landen in andere delen van de wereld. Het toenemend belang van opkomende economieën betekent ook dat de EU steeds harder moet vechten om haar positie als economische speler op het wereldtoneel te behouden. Om deze reden spraken in 2000 de EU-regeringsleiders in Lissabon af dat de Unie in 2010 de ‘meest dynamische en concurrerende kenniseconomie van de wereld’ moest zijn. Daarmee was de Lissabon-strategie tot stand gekomen. Al voordat de economische crisis haar intrede deed, was echter duidelijk dat deze strategie er niet toe zou leiden dat dit doel bereikt werd. In 2004 was de achterstand van de EU op de Verenigde Staten en Azië op veel terreinen zelfs groter geworden.

Dat de doelstellingen van de Lissabon-strategie niet bereikt werden, betekent echter niet dat een streven naar een Europese kenniseconomie niet zinvol is. Sterker nog, de dubbele uitdaging om de internationale concurrentiepositie van de EU te versterken en een uitweg uit de economische crisis te vinden, maakt het belangrijker dan ooit dat de EU-lidstaten hun krachten bundelen op dit terrein. Hier wordt een centrale rol gezien voor ‘Europa 2020’, de juni jl. aangenomen opvolger van de Lissabon-strategie. Deze strategie moet leiden tot slimme, duurzame en inclusieve groei in de EU. Gaat deze nieuwe strategie ook beter werken dan haar voorganger? Wordt *Europa 2020* een krachtig instrument dat de EU weer als een sterke speler in de internationale arena kan plaatsen?

De Lissabon-strategie

De Lissabon-strategie richtte zich voornamelijk op terreinen waar de EU weinig bevoegdheden heeft. Daarom stond vrijwillige samenwerking tussen de lidstaten binnen de zg. ‘open coördinatiemethode’ centraal. Deze methode heeft twee belangrijke kenmerken. Het eerste behelst afspraken over prioriteiten en doelen op EU-niveau en deze vertalen in nationale doelen. Het tweede is periodieke monitoring, evaluatie, ‘peer review’ en vergelijking van ‘best practices’. De open coördinatiemethode omvat geen juridisch bindende regelgeving; evenmin zijn er sancties verbonden aan tegenvallende prestaties. Op sommige terreinen binnen de Lissabon-strategie, zoals de interne markt, het mededingingsbeleid en het handelsbeleid, was er wel bindende EU-regelgeving. Dit werd het ‘Communautair Lissabon-programma’ genoemd.

Uit een tussentijdse evaluatie in 2004 door een adviesgroep van de Europese Commissie onder leiding van de Nederlandse ex-premier Wim Kok bleek dat de strategie niet de resultaten opleverde waarop de regeringsleiders hadden gehoopt en dat dit vooral te wijten was aan een gebrek aan toewijding van de kant van de EU en de lidstaten.¹ Het gebrek aan betrokkenheid van nationale beleidsmakers bij de uitvoering van de strategie in Nederland werd ook door de Sociaal-Economische Raad (SER) geconstateerd.²

De strategie werd in 2005 herzien, waarbij de hoofddoelstelling werd veranderd in ‘streven naar duurzame economische groei en meer en betere banen’. Eén voorstel dat in de herziening uit de evaluatie werd overgenomen was de lidstaten jaarlijks over hun plan van aanpak te laten rapporteren in Nationale Hervormingsprogramma’s en voortgangsrapporten. Dit zou het ‘ownership’ van de lidstaten voor de strategie vergroten. Van het voorgestelde uitgebreide systeem van *benchmarking* werd echter afgezien.

De herziening van de Lissabon-strategie leverde volgens de SER verbeteringen op, zoals een duidelijkere taakverdeling tussen de Unie en haar lidstaten en verbeterde rapportages van de lidstaten in de vorm van Nationale Hervormingsprogramma’s.³ Een aantal problemen stond effectieve uitvoering van de strategie echter nog steeds in de weg. Problemen op EU-niveau waren de complexe structuur van de strategie en de gebrekkige kwaliteit van de doelstellingen en indicatoren; op nationaal niveau gebrekkige informatievoorziening over de uitvoering van de strategie. Deze problemen hebben er in Nederland toe bijgedragen dat de strategie weinig invloed heeft gehad op de nationale beleidsvorming.⁴

Totstandkoming van ‘Europa 2020’

Tijdens de Europese Raad van maart 2008 (de Voorjaarsraad) werd het startschot gegeven voor de besluitvorming rondom *Europa 2020*, als opvolger van de Lissabon-strategie. De onderhandelingen hierover werden tijdens het Spaanse voorzitterschap (eerste helft van 2010) afgerond. Spanje begon de discussie over *Europa 2020* met zeer ambitieuze informele voorstellen over handhaving van de nieuwe strategie. Volgens premier Zapatero waren bindende economische afspraken noodzakelijk en zouden lidstaten die de afspraken niet naleven, boetes moeten kunnen krijgen. Dit was voor de meeste lidstaten echter een stap te ver.⁵

In maart 2010 publiceerde de Europese Commissie in een mededeling een voorstel voor de nieuwe strategie, waarin de voorstellen van de Spaanse voorzitter over striktere handhaving niet waren overgenomen.⁶ Dit voorstel werd besproken en gedeeltelijk goedgekeurd door de Europese Raad van 25-26 maart.⁷ Tijdens de Europese Raad van 17 juni 2010 werd *Europa 2020* definitief aangenomen.⁸ Biedt de nieuwe strategie oplossingen voor de problemen die haar voorganger kenmerkten? Om dit na te gaan, brengen we de verschillen tussen *Europa 2020* en de *Lissabonstrategie* in kaart.

Complexiteit

De Lissabonstrategie werd gekenmerkt door een complex systeem van Europese richtsnoeren, doelen, prioriteiten en indicatoren. Sinds de herziening in 2005 vielen 24 'geïntegreerde richtsnoeren' voor groei en werkgelegenheid onder de Lissabonstrategie. De richtsnoeren waren in algemene termen geformuleerd en werden in een toelichting uitgewerkt in doelen, die vaak afkomstig waren van andere beleidskaders.

Tijdens de Voorjaarsraad van 2006 werden vier prioriteiten voor de Lissabonstrategie uiteengezet:

1 kennis en innovatie; 2 ondernemerschap; 3 arbeidskansen voor prioritaire categorieën; en 4 energie en klimaatverandering.⁹ Deze prioriteiten waren echter zeer breed geformuleerd en brachten daarom weinig scherpheid aan in de strategie.

Naast de richtsnoeren werden 14 'structurele indicatoren' gebruikt om de voortgang van de strategie te meten. Deze werden gekozen uit 42 structurele indicatoren en zouden overeen moeten komen met de prioriteiten van de strategie. Opmerkelijk genoeg speelde echter een aantal structurele indicatoren die *niet* in de verkorte lijst van 14 indicatoren voorkwamen, een prominente rol binnen de strategie. Voorbeelden zijn arbeidsparticipatie van vrouwen, deelname aan leven lang leren en voortijdig schoolverlaten. De 14 structurele indicatoren weerspiegelden dus niet volledig de prioriteiten van de Lissabonstrategie.

Europa 2020 heeft een duidelijker structuur. Er zijn drie prioriteiten: 'slimme groei', 'duurzame groei' en 'inclusieve groei', waaruit vijf 'centrale doelstellingen' voortvloeien. Onder de prioriteiten vallen weer zeven 'kerninitiatieven', met maatregelen op EU- en nationaal niveau. Een en ander wordt uitgebeeld in figuur 1.

Figuur 1. Centrale doelstellingen

<ul style="list-style-type: none"> • Arbeidsparticipatiegraad in leeftijdsgroep 20-64: 75% • 3% van het bbp in Onderwijs & Onderzoek investeren • Emissie van broeikasgassen met ten minste 20% verminderen, aandeel hernieuwbare energie 20%, energie-efficiëntie met 20% verbeteren • Percentage vroegtijdige schoolverlaters 10% en een percentage van de leeftijdsgroep van 30-34 jaar met een hoger-onderwijsdiploma 40% • Aantal Europeanen dat onder de nationale armoedegrens leeft, met 25% verminderen; voor 20 miljoen mensen een uitweg uit de armoede 		
SLIMME GROEI	DUURZAME GROEI	INCLUSIEVE GROEI
Innovatie: <i>Kerninitiatief</i> 'Jeugd in beweging'	Klimaat, energie en mobiliteit: <i>Kerninitiatief</i> 'Efficiënt gebruik van hulpbronnen'	Werkgelegenheid en vaardigheden: <i>Kerninitiatief</i> 'Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen'
Onderwijs: <i>Kerninitiatief</i> 'Jeugd in beweging'	Concurrentievermogen: <i>Kerninitiatief</i> 'Industriebeleid in een tijd van mondialisering'	Armoedebestrijding: <i>Kerninitiatief</i> 'Europees platform tegen armoede'
Digitale maatschappij: <i>Kerninitiatief</i> 'Een digitale agenda voor Europa'		

De kerninitiatieven zijn alle onder een prioriteit geschaard. De centrale doelstellingen worden niet uitdrukkelijk gekoppeld aan bepaalde prioriteiten, maar die koppeling is eenvoudig te maken. Onder slimme groei vallen doelstellingen twee en vier, onder duurzame groei doelstelling drie, en onder inclusieve groei doelstellingen een en vijf.

Er zijn echter ook minpunten. Zo is het verband tussen de kerninitiatieven en de centrale doelstellingen niet helemaal helder. De kerninitiatieven op de gebieden digitale maatschappij en concurrentievermogen zijn namelijk niet gekoppeld aan centrale doelstellingen, wat onduidelijk maakt hoe deze brede kerninitiatieven in het geheel passen. In de onderhandelingen in de Europese Raad heeft Nederland zich dan ook ingezet voor een centrale doelstelling op het gebied van concurrentievermogen, meer specifiek op het gebied van ondernemerschap.¹⁰ Tot nu toe is een doelstelling op dit gebied niet tot stand gekomen. Verder horen bij de kerninitiatieven in totaal 20 extra doelstellingen, veelal niet specifiek.

Het proces van aanneming van *Europa 2020*, vooral de centrale doelstellingen, is moeizaam verlopen. Tijdens de Europese Raad van 25-26 maart was geen overeenstemming bereikt over de centrale doelstellingen op het gebied van onderwijs en armoedebestrijding. Onder andere Duitsland verzette zich tegen de onderwijsdoelstellingen, terwijl een aantal Oost-Europese lidstaten en Nederland zich kritisch opstelden tegenover de doelstelling voor armoedebestrijding. Dit gebrek aan overeenstemming over de centrale doelstellingen werd gezien als een ernstige tegenslag voor de Europese Commissie.¹¹ Tijdens de Europese Raad van 17 juni 2010 zijn deze twee centrale doelstellingen uiteindelijk aangenomen. De doelstelling op armoedegebied werd wel aangepast. Het percentage werd verwijderd uit de doelstelling, maar het streven 20 miljoen mensen een weg uit armoede te bieden, bleef gehandhaafd. Verder mogen de lidstaten kiezen tussen drie verschillende indicatoren: 'armoederisico', 'materiële deprivatie' en 'werkloze huishoudens'.

Op 27 april 2010 heeft de Europese Commissie voorstellen gepubliceerd voor nieuwe geïntegreerde richtsnoeren,¹² waaraan de Europese Raad op 17 juni 2010 zijn politieke goedkeuring heeft gegeven. Een duidelijke verbetering ten opzichte van de Lissabonstrategie is dat het aantal richtsnoeren is teruggebracht van 24 tot 10. De richtsnoeren bevatten, met uitzondering van twee doelen op macro-economisch

terrein, ook geen extra doelen, maar ze betreffen de uitvoering van beleid op deze terreinen. De richtsnoeren sluiten redelijk goed aan op de centrale doelstellingen en de kerninitiatieven.

Het is onduidelijk welke rol de structurele indicatoren in *Europa 2020* gaan spelen. In het Commissievoorstel staat dat de Europese Commissie jaarlijks een overzicht van de situatie zal geven aan de hand van 'een reeks indicatoren voor de algemene vorderingen in de richting van de doelstelling van een slimme, groene en inclusieve economie die voor sterke werkgelegenheid, productiviteit en sociale cohesie zorgt'. Het is daarom mogelijk dat de Commissie de lidstaten langs twee verschillende meetlatten gaat leggen: die van de centrale doelstellingen en die van de te leveren 'reeks indicatoren'. Dit zou ongewenst zijn.

Kwaliteit doelen en indicatoren

Een tweede probleem met de Lissabonstrategie was de kwaliteit van de gebruikte doelen en indicatoren. Een gebrek aan concrete doelstellingen en relevante indicatoren betekende dat er op een aantal terreinen voor de lidstaten weinig prikkels bestonden om actie te ondernemen en dat de kansen om lidstaten onderling te vergelijken en om te leren van goed presterende lidstaten beperkt waren.

Voor meer dan de helft van de geïntegreerde richtsnoeren waren alleen niet-concrete doelstellingen geformuleerd. Voorbeelden van niet-concrete doelstellingen waren 'zorgen voor een passend beheer van de economische migratie' en 'zwartwerken aanpakken'. Voor 11 van de 24 geïntegreerde richtsnoeren was er wel minstens één concreet doel. Voorbeelden hiervan waren dat investeringen in onderzoek en ontwikkeling in 2010 3% van het bruto binnenlands product moesten bedragen en dat de netto arbeidsparticipatie in de EU 70% moest zijn.

Dat de EU-indicatoren van de Lissabonstrategie niet altijd relevant waren, laat zich illustreren door de EU-doelstellingen voor deelname aan leven lang leren en arbeidsparticipatie van vrouwen. De indicator voor leven lang leren bevatte geen informatie over het type onderwijs en de duur van de opleiding. Dit betekende dat een opleiding van een jaar aan de universiteit op dezelfde manier meetelde als een cursus bloemschikken van één dag. De indicator voor arbeidsparticipatie voor vrouwen hield geen rekening met het aantal gewerkte uren. Dit betekende bijvoorbeeld dat de indicator niet relevant was voor Nederland, waar veel vrouwen kleine deeltijdbanen hebben. Een an-

der punt is dat alle lidstaten dezelfde streefwaarden moesten hanteren, hoewel de startposities vaak sterk van elkaar verschilden.

In *Europa 2020* wordt een aantal *kwantitatieve doelstellingen* centraal gesteld en dat is een verbetering ten opzichte van de Lissabon-strategie. Dit maakt het duidelijker wat bereikt moet worden en de lidstaten kunnen gemakkelijker afgerekend worden op hun prestaties en resultaten. Er worden wel weer veel niet-concrete doelen genoemd bij de *kerninitiatieven*, wat de scherpte iets wegneemt. Voorbeelden van vage doelstellingen behorende tot het kerninitiatief 'Jeugd in beweging' zijn 'de resultaten en de internationale aantrekkingskracht van de hogeronderwijsinstellingen in Europa verbeteren' en 'de algemene kwaliteit van alle onderwijs- en opleidingsniveaus in de EU verhogen'.

Gezien de keuze van centrale doelstellingen zullen veel problemen met de kwaliteit van de indicatoren blijven bestaan. Een voorbeeld is de indicator voor innovatie (3% BNP naar O&O). Deze indicator is problematisch, voornamelijk omdat het een *input*-indicator is, die niet meet of de investeringen ook metterdaad tot meer innovatie leiden. De Europese Commissie gaat overigens wel werken aan een betere indicator voor innovatie. Ook het compromis inzake een indicator voor armoede is problematisch, omdat de lidstaten mogen kiezen tussen drie verschillende indicatoren. Dit maakt een vergelijking onder de lidstaten onmogelijk. Volgens de denktank *the Lisbon Council* heeft het gebruik van de indicator voor arbeidsparticipatie in de Lissabon-strategie wel tot resultaten geleid. Deze indicator komt terug in *Europa 2020*, maar met een ambitieuzere streefwaarde. Bovendien is het combineren van een indicator voor arbeidsparticipatie met een indicator voor het bereikte opleidingsniveau essentieel, omdat een hoger opleidingsniveau meer kansen biedt op de arbeidsmarkt.¹³ Deze combinatie is in *Europa 2020* terug te vinden.

Voor *Europa 2020* mogen de lidstaten in samenspraak met de Europese Commissie, afhankelijk van hun startpositie, nationale streefwaarden bepalen voor de centrale doelstellingen. In totaal moeten de streefwaarden van de individuele lidstaten wel optellen tot de totale EU-streefwaarde. Als het mogelijk blijkt dit goed uit te werken, is het een positieve ontwikkeling, omdat de lidstaten dan naar ambitieuze en realistische streefwaarden toe kunnen werken. Thans is het proces van vaststellen van landenspecifieke streefwaarden nog niet afgerond.

Nationale informatievoorziening

In de Nederlandse Nationale Hervormingsprogramma's en voortgangsrapporten werd bestaand nationaal beleid vaak onder Lissabon-doelstellingen geschaard zonder uitleg hoe dit beleid tot het behalen van de doelstellingen moest leiden, en of aanvullend beleid nodig zou zijn. Op terreinen waar de EU-doelen vaag waren, werden ze zelden vertaald in specifieke nationale doelstellingen. Waar dit wél gebeurde, was continuïteit over kabinetsperiodes heen een probleem. Verder was de informatie in de Nederlandse rapportages niet overzichtelijk en ook niet volledig. Dit betekende dat de Europese instellingen en de Tweede Kamer geen compleet beeld kregen van de Nederlandse inspanningen om de Lissabon-doelstellingen te halen. De rapportages van andere lidstaten vertoonden vaak vergelijkbare gebreken. Concrete en toetsbare nationale doelen als uitwerking van de abstracte EU-doelen waren schaars, hoewel er natuurlijk positieve uitzonderingen bestonden.¹⁴ Ook in de begrotingen en jaarverslagen van de Nederlandse ministeries werd het verband tussen Nederlands beleid en de Lissabon-doelstellingen zelden expliciet gemaakt.

In *Europa 2020* komen wijzigingen wat betreft de nationale rapportages. De belangrijkste verandering is dat de nationale rapporten over *Europa 2020* en de verslaglegging door de lidstaten in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's parallel plaats gaan vinden. Omdat macro-economische stabiliteit en gezonde overheidsfinanciën sterk samenhangen met werkgelegenheid en groei, zou dit ervoor kunnen zorgen dat Commissie en Europese Raad een completer beeld van de algemene stand van de economie in de lidstaten krijgen. Onder andere het Nederlandse kabinet heeft wel het belang onderstreept van het gescheiden houden van deze twee instrumenten. Het risico is anders dat het Stabiliteits- en Groeipact verwatert.¹⁵

De lidstaten moeten ook 'gestroomlijnde' nationale hervormingsprogramma's leveren, met informatie over groeiknelpunten en de vorderingen ten aanzien van de doelstellingen. Gestroomlijnde hervormingsprogramma's en meer consistentie tussen de nationale rapporten zou een positieve ontwikkeling zijn en de transparantie rondom de strategie verbeteren. Het moet echter nog blijken hoe de nationale hervormingsprogramma's eruit gaan zien.

Aansturing

Binnen de Lissabon-strategie publiceerde de Europese Commissie jaarlijks een voortgangsrapportage op basis van de nationale rapportages en aanvullend feitenmateriaal. Deze voortgangsrapportage bevatte (niet bindende) landenspecifieke aanbevelingen en aandachtspunten die aangenomen werden door de Raad van Ministers.

In grote lijnen lijkt het bestuursmodel voor *Europa 2020* hetzelfde te worden als voor de Lissabon-strategie, maar er zijn wel enige vernieuwingen. Een daarvan is dat de Commissie op basis van het Verdrag van Lissabon (art 121, lid 4 VWEU) een nieuw instrument tot haar beschikking heeft voor de *globale* economische richtsnoeren. Aanbevelingen worden voorzien van een tijdpad, en als de lidstaten binnen die periode niet voldoende actie ondernemen, kan de Commissie een beleidswaarschuwing geven. Die is echter niet bindend en daarom lijkt het waarschijnlijk dat het verschil in de praktijk klein zal zijn. Een openbare vergelijking van de resultaten in de lidstaten kan echter ook veel effect hebben. De Commissie kan hierin een belangrijke rol spelen door 'naming and shaming' toe te passen in de *monitoring*.

Voor *Europa 2020* wordt ook een meer sturende rol voor de Europese Raad voorzien. Dat is een signaal dat de strategie een hogere prioriteit heeft gekregen. De moeizame totstandkoming van *Europa 2020* en het gebrek aan overeenstemming over de centrale doelstellingen tonen echter aan dat de lidstaten niet op een lijn zitten wat betreft de inhoud van de strategie. Dit maakt het voor de lidstaten nog steeds moeilijk een sturende rol goed in te vullen.

Perspectief voor de toekomst

Europa 2020, zoals tot nu toe ingevuld, bevat een aantal verbeteringen ten opzichte van de Lissabon-strategie, vooral wat betreft structuur en focus. Er is gekozen voor een klein aantal centrale doelstellingen met kwantitatieve streefwaarden. Bovendien vallen deze centrale doelstellingen en de zogenaamde kerninitiatieven logisch onder de drie nieuwe prioriteiten van de strategie. Daar tegenover staat dat de kerninitiatieven een groot aantal extra doelen bevatten, die vaak niet specifiek zijn. Dit haalt iets van de structuur en scherpte van de strategie weg.

Een punt van zorg is ook de kwaliteit van de indicatoren die gekoppeld zijn aan de centrale doelstellingen, vooral voor de indicatoren voor innovatie (het belangrijkste speerpunt van de strategie) en armoede-

bestrijding. De kwaliteit van de gebruikte indicatoren is zeer belangrijk voor de effectiviteit van de strategie, omdat deze voor een groot deel de richting en uitwerking van de strategie in de afzonderlijke lidstaten zal gaan bepalen. Relevante indicatoren maken ook een vergelijking tussen de lidstaten mogelijk, en dit is een belangrijke voorwaarde voor leren van elkaar. De Europese Commissie werkt aan een indicator voor innovatie die niet alleen de *input*, maar ook de resultaten meet. Op dit gebied zijn dus verbeteringen te verwachten. Voor armoedebestrijding zal het problematisch worden de lidstaten onderling te vergelijken, omdat de lidstaten zelf mogen kiezen tussen drie verschillende indicatoren. Positief is wel dat een combinatie van indicatoren op de gebieden arbeidsparticipatie en opleidingsniveau terug te vinden is in *Europa 2020*. Niet alleen relevante, maar ook ambitieuze en realistische streefwaarden zijn van belang. Dit zou werkelijkheid kunnen worden, als de lidstaten en de Commissie erin slagen passende nationale streefwaarden voor de centrale doelstellingen te definiëren. Deze ruimte is in principe gecreëerd in *Europa 2020*.

Wat betreft de kwaliteit van de nationale informatievoorziening moet de praktijk nog uitwijzen of deze binnen *Europa 2020* significant zal verschillen van de Lissabon-strategie en hoe het *parallel rapporteren* over het Stabiliteits- en Groeipact en de micro- en werkgelegenheidsdoelen van *Europa 2020* zal uitpakken. Als de kwaliteit van de nationale rapporten verbetert, zou dit het debat over de strategie kunnen bevorderen en helpen de strategie zichtbaar te maken.

De aansturing binnen *Europa 2020*, zoals die tot nu toe vorm heeft gekregen, verschilt weinig van de Lissabon-strategie. Ondanks het nieuwe instrument 'beleidswaarschuwingen' blijft *Europa 2020* niet bindend van karakter. Juist hierdoor is toewijding aan de kant van de lidstaten bijzonder belangrijk voor het slagen van de strategie. In de uitvoering van de Lissabon-strategie was het gebrek aan draagvlak in de lidstaten juist een van de belangrijkste hinderpalen voor de goede uitvoering van de strategie. Het moet nog blijken of dit voor *Europa 2020* zal veranderen. Enerzijds is het moeizame proces van totstandkoming van de strategie zorgwekkend, anderzijds is het gevoel van urgentie voor het coördineren van economisch beleid onder de Europese leiders toegenomen, mede vanwege ontwikkelingen in verband met de schuldencrisis in Griekenland en de dreigende instabiliteit van de euro. De Europese Commissie kan de lidstaten ook aanspooren tot actie door 'naming and shaming' toe te passen.

Of de verbeteringen in opzet van *Europa 2020* ten opzichte van de Lissabon-strategie voldoende zullen zijn om de nieuwe strategie beter te laten werken, zal in grote mate afhankelijk zijn van hoe de lidstaten en de Europese Commissie met de strategie omgaan. De noodzaak de problemen nu gezamenlijk aan te pakken is groter dan ooit. De lidstaten kunnen het zich daarom niet permitteren het net als bij de Lissabon-strategie bij mooie woorden en voornemens te laten, maar ze zouden de kansen die *Europa 2020* biedt, moeten benutten om de Europese Unie tot een echte duurzame kenniseconomie te hervormen.

Sara Berglund is werkzaam bij de Algemene Rekenkamer. Zij bedankt Erik Israël en Mariska Streppel-Kroezen voor hun commentaar en suggesties.

Noten

1 Wim Kok, *Facing the challenge: The Lisbon Strategy for growth and employment*, Luxemburg, november 2004.
2 Sociaal-Economische Raad, *Advies: evaluatie van de Lissabonstrategie*, Publicatienummer 10, Den Haag, 18 juni 2004. Zie ook: Herman Wijffels & Marko Bos, 'Europa, Nederland en Lissabon: vertrouwen op eigen kracht', in: *Internationale Spectator*, november 2005, blz. 555-558.

3 Roland Zwiers, 'Lissabon-strategie na 2010: maatschappelijk draagvlak, breed welvaartsbegrip en accent op arbeidsproductiviteit', in: *Internationale Spectator*, september 2009, blz. 411-415.
4 Algemene Rekenkamer, *Lissabonstrategie voor duurzame economische groei en werkgelegenheid in Europa*, Den Haag, 23 september 2009.
5 European Voice, *EU seeking convergence of economic policies*, Brussel, 8 januari 2010.
6 Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie: Europa 2020. Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei*, COM(2010) 2020, Brussel, 3 maart 2010.
7 Europese Raad, *Europese Raad 25/26 maart 2010: Conclusies*, EUCO7/10, Brussel, 25 maart 2010.
8 Europese Raad, *Europese Raad 17/18 juni 2010: Conclusies*, EUCO13/10, Brussel, 17 juni 2010.
9 Europese Raad, *Raadsconclusies van de Europese Raad van Brussel 23 en 24 maart 2006*, 7775/1/06, Brussel, 18 mei 2006.
10 *Kabinetsreactie op mededeling Europa 2020*, Den Haag, 12 maart 2010.
11 'EU leaders delay deal on "2020" targets', in: *EurActiv*, Brussel, 26 maart 2010.
12 Europese Commissie, *Recommendation for a Council Recommendation on broad guidelines for the economic policies of the Member States and of the Union*, SEC(2010) 488, Brussel, 27 april 2010; Europese Commissie, *Proposal for a Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States*, COM(2010) 193, Brussel, 27 april 2010.
13 Ann Mettler, *Innovating indicators for EU 2020*, Lisbon Council e-brief, Issue 4/2009, Brussel.
14 J. Pisani-Ferry & A. Sapir, *Last exit to Lisbon*, Bruegel Policy Contribution, 2006.
15 *Kabinetsreactie, a.w. noot 10*.

Subsidiariteitstoets: een effectief instrument

De subsidiariteitstoets is geen wassen neus. Met dit instrument in de hand kan een nationaal parlement effectief zijn in Europa. Een richtlijn kan met het drukmiddel van subsidiariteit aangepast worden volgens de wensen van het parlement. Dat bewijst het onderhandelingsproces rondom de herziening van de richtlijn Energieprestaties van gebouwen (EPBD). De Tweede Kamer heeft in dit onderhandelingsproces laten zien in Europese dossiers volwaardig mee te kunnen spelen.¹

Sinds het Verdrag van Lissabon hebben nationale parlementen een versterkte rol gekregen in de Europese Unie. Konden parlementen altijd al een subsidiariteitstoets uitvoeren, nu kunnen zij samen een gele of oranje kaart uitdelen, wanneer volgens hen een nieuw Europees voorstel niet voldoet aan subsidiariteit. Bij een gele kaart moet de Europese Commissie het voorstel heroverwegen; bij een oranje kaart kan een voorstel worden teruggetrokken. Het is echter zeer de vraag of parlementen ooit tot een dergelijk gezamenlijk bezwaar zullen komen. Het is immers politiek moeilijk voorstelbaar dat de Commissie een voorstel zal doen dat minstens een derde van de nationale parlementen afschrikt. Wanneer de Commissie in een aantal lidstaten zoveel weerstand zou oproepen met een voorstel, dan heeft zij in de consultaties en voorbereiding de plank volledig misgeslagen. Dat is niet de manier waarop de Europese Commissie – die het uiteindelijk moet hebben van draagvlak in de lidstaten en het Europees Parlement – gewoonlijk opereert.

Daarnaast vergt het trekken van een gele of oranje kaart intensieve samenwerking tussen nationale parlementen onderling. Deze samenwerking is er wel, namelijk in de COSAC (*Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union*), waarin vertegenwoordigers van commissies Europese zaken vertegenwoordigd zijn. Om het echter eens te kunnen worden over een gezamenlijke subsidiariteitstoets met een eensluidend oordeel, zullen naast de reguliere contacten in COSAC-verband bijvoorbeeld interparlementaire coalities per dossier moeten worden gesloten.

Er gaat van de mogelijkheid van de subsidiariteitstoets daarom vooral een *preventieve* werking uit. De Europese Commissie zal extra scherp zijn op subsidiariteit, om te voorkomen dat nationale parlementen zich massaal tegen een voorstel keren. Maar ook zonder een gele of oranje kaart heeft een individueel

nationaal parlement met de subsidiariteitstoets een waardevol instrument in handen om Europese besluitvorming te beïnvloeden en te controleren. Dit wordt goed geïllustreerd door de casus *Energieprestatie gebouwen* (EPBD).

Eind 2008 publiceerde de Europese Commissie het voorstel voor de herziening van de richtlijn EPBD. Uit deze richtlijn komt onder andere het energielabel voor gebouwen voort, waarin 'A' een energiezuinig gebouw is en 'G' een energieverslindend gebouw. Met de voorgestelde herziening van deze bestaande richtlijn zouden energie-eisen aan gebouwen worden aangescherpt in het belang van energiebesparing en het tegengaan van klimaatverandering. Van de totale energie wordt 40% in gebouwen verbruikt, zo stelt de Europese Commissie. Met de herziening wilde de Commissie vooral de afspraken verduidelijken die bij de implementatie van de oorspronkelijke richtlijn in verschillende lidstaten op een hele andere manier waren uitgelegd. Het energielabel zou meer uniform en voor meer typen gebouwen verplicht worden. Ook moesten volgens het voorstel alle lidstaten actieplannen maken met een nationaal streefpercentage voor klimaatneutrale gebouwen in 2020.

De richtlijn werd in de EU behandeld voordat het Verdrag van Lissabon in werking trad. Met het zicht op de inwerkingtreding van het nieuwe Verdrag heeft subsidiariteit – vooral in Noordwest-Europa – meer aandacht gekregen. De ontwikkelingen op subsidiariteitsgebied in de Tweede Kamer kunnen daarom in dit licht worden geplaatst.

Zodra de Tweede Kamer uit het werkprogramma van de Commissie in 2008 had geconstateerd dat een nieuwe richtlijn in voorbereiding was, werd het voorstel geselecteerd om aan de subsidiariteitstoets te onderwerpen. De Kamer had namelijk al veel moeite met de implementatie van de oorspronkelijke richtlijn, een paar jaar terug. In de praktijk bleek het moeilijk het energielabel ingevoerd te krijgen en te handhaven, omdat noch makelaars, noch woningcorporaties of huiseigenaren het nut ervan zagen of ze waren er zelfs tegen. Bij de subsidiariteitstoets kijkt de Kamercommissie – in dit geval de commissie voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) – of de richtlijn, of onderdelen daarvan, beter op nationaal of op Europees niveau geregeld kunnen worden. Daarnaast toetst de Kamercommissie of de voorgestelde maatregelen niet te ver gaan voor het doel dat ze beogen (proportionaliteit).

Kamer ligt dwars

Krap een maand na verschijning van het voorstel wees de Kamer het voorstel voor de richtlijn resoluut af. De Kamercommissie oordeelde negatief over de subsidiariteit, met als voornaamste argument dat de huizenmarkt niet grensoverschrijdend is en daarom geen Europese aanpak nodig heeft. Maar ook de proportionaliteit stond ter discussie, omdat een groot aantal maatregelen als te gedetailleerd en dwingend werden beschouwd. Dit zou de administratieve lasten te zeer verzwaren. Het oordeel werd vervolgens plenair aangenomen en in een brief aan de Europese Commissie gestuurd.² Ook de regering kreeg een afschrift van deze brief. Saillant in dit geval is dat het zogenaamde 'BNC-fiche' (het document waarin de regering haar standpunt en onderhandelingsinzet ten opzichte van het voorstel beschrijft) en de brief elkaar hebben gekruist. Het oordeel van de regering bleek veel milder dan dat van het parlement.

Maar na de subsidiariteitstoets was de toon in de Tweede Kamer gezet. De Kamer nam hierbij het heft in eigen handen, de regering werd gedwongen te volgen. In de opeenvolgende debatten met de regering waarin werd gesproken over de Brusselse onderhandelingen over het richtlijnvoorstel (zowel in de commissies WWI, VROM als EZ) hielden de Kamerleden vast aan hun kritiek. De Tweede Kamer wilde niet dat de richtlijn er kwam en ging ervan uit dat de regering dit oordeel zou volgen. De onderhandelaars moesten er in Brussel maar voor zorgen hoe ze dat voor het voetlicht brachten bij de andere lidstaten. Aanvankelijk reageerden de betrokken ministers ontwijkend. Het leek erop of ze niet op de hoogte waren van het subsidiariteitsoordeel van de Kamer. Ook wezen sommige ministers naar elkaar en schoven ze daarmee de verantwoordelijkheid op de ander. Bijvoorbeeld tijdens het *Algemeen Overleg Energiebesparing bebouwde omgeving* van 28 januari 2009. Wanneer een Kamerlid na een afwijzend antwoord de vraag herhaalt of 'de minister kan toezeggen dat hij actie onderneemt [...] om te voorkomen dat we met een richtlijn worden opgezadeld, terwijl wij de vorige nog niet goed hebben geïmplementeerd', antwoordt minister Van der Laan (WWI): 'minister Cramer [VROM] gaat daarop in'³ – terwijl hij als minister voor WWI toch verantwoordelijk was voor het dossier. Pas na enkele debatten en een specifiek verzoek van de Tweede Kamer om een brief met informatie over de stand van zaken in de onderhandelingen hebben alle ministers de blik op scherp. Het is dan eind mei 2009, een half jaar nadat de Tweede Kamer tot haar oordeel was gekomen.

Regering neemt initiatief over

Vanaf dat moment neemt de regering het initiatief en rapporteert minutieus over de stand van zaken en of aan de wensen van de Kamer is voldaan. Uit opeenvolgende brieven over de onderhandelingen bleek dat er geen blokkerende minderheid te vinden was om de richtlijn te kunnen tegenhouden, hoewel Nederland niet alleen stond in zijn kritiek op de richtlijn. Een aantal lidstaten, namelijk Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, België, Denemarken, Finland en Oostenrijk, heeft onder leiding van Nederland concrete voorstellen gedaan om de richtlijn op verscheidene punten af te zwakken. Deze voorstellen zijn ook gedeeltelijk ingewilligd door de overige lidstaten en de Europese Commissie. De kritische lidstaten wilden echter niet zover gaan dat zij tegen de richtlijn zouden stemmen. Deze politieke constellatie in de Raad maakte het voor de regering van doorslaggevend belang de Tweede Kamer mee te nemen in de keuzen die zij in Brussel maakte in de laatste fase van de onderhandelingen. Met gedetailleerde brieven over de onderhandelingen trachtte zij de Kamer ervan te overtuigen dat er naar de wensen geluisterd was. De regering gaf ook aan dat zij dankzij de kritische houding van de Kamer enkele belangrijke wijzigingen heeft kunnen doorvoeren. Minister Van der Hoeven zegt in een Algemeen Overleg aan het einde van het onderhandelingsproces hierover: 'De zwaarte van de Kameruitspraak heeft er immers toe geleid dat de richtlijn op nagenoeg alle punten is bijgesteld. Dat gaf ons voldoende wind in de rug om hiervoor met kracht van argument te pleiten.'⁴

Het feit dat de richtlijn op onderdelen is gewijzigd en dat in dezen tegemoet is gekomen aan onder meer de Nederlandse wensen, wordt ook door Commissieambtenaren bevestigd. Inmiddels waren alle andere lidstaten voor en is er een compromis bereikt met het Europees Parlement. Nederland kon, in dit dossier met meerderheidsbesluitvorming, zonder medestanders de richtlijn niet tegenhouden. Omdat de Kamer kritisch bleef, beloofde de minister een stemverklaring af te geven in de Raad. Met zo'n stemverklaring kan een nationale delegatie uitleg geven bij het eigen stemgedrag.

Versterking Nederlandse onderhandelingspositie

Het slim toepassen van de subsidiariteitstoets door de Tweede Kamer heeft in dit geval de onderhandelingspositie van Nederland versterkt. Ook aan de kant

van de Europese Commissie miste het oordeel van de Tweede Kamer zijn effect niet. Binnen enkele weken na het versturen van het negatieve subsidiariteitsoordeel aan de Europese Commissie, na het uitkomen van het voorstel voor de richtlijn, kreeg de Kamer een brief terug. Daarin stelde de Europese Commissie dat met het voorstel voor de richtlijn wel degelijk voldaan is aan subsidiariteit. Elk argument van de Tweede Kamer werd nagelopen en gepareerd. Met deze correspondentie is de kous niet af.

De Europese Commissie speelt in een onderhandelingsproces de rol van 'scheidsrechter' tussen het Europees Parlement en de Raad. Het oordeel van de Kamer was bekend bij degenen die vanuit de Commissie betrokken waren bij de onderhandelingen. Uit gesprekken met Commissie-ambtenaren blijkt dat zij, doordat zij op de hoogte waren van de positie van de Tweede Kamer, de houding van de Nederlandse onderhandelaars in context konden plaatsen. Zij wisten dat in Nederland een zeer kritisch parlement aan het meekijken was. De Europese Commissie is gevoelig voor legitimiteit; het vergroten van draagvlak voor richtlijnen in de diverse lidstaten is voor haar een belangrijke drijfveer. Een betrokken parlement heeft daarbij een bijzondere positie. Daar komt nog bij dat Nederland in het voortraject zeer betrokken en constructief was en in Europa een voortrekkersrol vervult op het gebied van energiebesparing in de gebouwde omgeving. Diverse respondenten gaven aan dat door deze combinatie van omstandigheden de Europese Commissie welwillend reageerde en zelfs anticipeerde op de afzwakking die Nederland op diverse punten van de richtlijn voor ogen stond. Zo heeft Nederland – met steun van de bovengenoemde lidstaten die ook kritisch waren – er bijvoorbeeld voor gezorgd dat inspecties van verwarmingssystemen niet verplicht worden en dat maatregelen om de energiestaat te verbeteren niet op het label hoeven te staan.

Rechtstreekse en traceerbare invloed op de besluitvorming van welke partij dan ook, is altijd moeilijk aan te tonen. Het Europese onderhandelingsproces is er een van geven, nemen en compromissen sluiten. In feite is het koffiedik kijken in hoeverre de positie van de Tweede Kamer van grote invloed is geweest op de definitieve richtlijn, zoals die op 19 mei 2010 is gepubliceerd.⁵ De betrokkenen bevestigen echter dat die invloed in het geval van de onderhandelingen over de richtlijn Energieprestatie gebouwen er zeker was. Daarnaast heeft de Kamer zich binnen Europa een proactief parlement getoond. De Kamer heeft met de

subsidiariteitstoets de eerste stap gezet in het proces en vervolgens in diverse debatten over het verloop van de onderhandelingen haar zorgen en wensen geuit. De Kamer heeft hiermee in dit dossier een aanjagende rol gespeeld, een rol die zij zich, in het bijzonder op Europese dossiers, nog niet vaak heeft aangemeten en die op termijn wellicht kansen biedt voor het gebruik van de nieuwe parlementaire instrumenten uit 'Lissabon'. Daarnaast stond de Kamer op de kaart bij de Europese Commissie.

Met deze aanpak heeft de Tweede Kamer effect gehad op de Nederlandse inbreng en daarmee op het resultaat. De subsidiariteitstoets is vanuit dit perspectief gezien geen rem op Europese ontwikkelingen, maar een instrument om de onderhandelingen te sturen. Wanneer het selectief wordt ingezet en het spel tussen regering en parlement goed gespeeld wordt, kan het de Nederlandse positie in Europa versterken.

Jolanda Terpstra is werkzaam bij de Tweede Kamer als adjunct-griffier Europese zaken. Zij schreef dit artikel op persoonlijke titel.

Noten

- ¹ Voor dit artikel heb ik alle Kamerstukken waarin de herziene richtlijn *Energieprestatie gebouwen* aan de orde kwam geanalyseerd en verscheidene betrokken personen gesproken. (Het betreft de dossiernummers 31778, 22112, 30196, 21501.)
- ² Kamerstuk, nummer 31778-4.
- ³ Kamerstuk, nummer 30196-49.
- ⁴ Kamerstuk, nummer 21501-33-252.
- ⁵ 2010/31/EU.

Het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo

Wat het Hof wel en niet gezegd heeft

Op 22 juli 2010 heeft het Internationaal Gerechtshof uitspraak gedaan over de overeenstemming van de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo met het internationaal recht. Met een relatief stevige meerderheid van tien stemmen tegen vier oordeelde het Hof dat de onafhankelijkheidsverklaring niet strijdig is met het internationaal recht.

De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties had op 8 oktober 2008 een resolutie aangenomen waarbij het Internationaal Gerechtshof gevraagd werd een advies te geven over de vraag: 'is de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring door de provisionele instellingen voor zelfbestuur van Kosovo in overeenstemming met het internationaal recht?'. De resolutie werd – niet verrassend – gesteund door Servië, dat duidelijkheid wenste over de rechtmatigheid van de Kosovaarse onafhankelijkheid.

De langverwachte uitspraak heeft voor veel discussie en ophef gezorgd. Het Hof kwam uiteindelijk tot het besluit dat de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van de Kosovaarse instellingen niet strijdig was met het internationaal recht, noch met Veiligheidsraadsresolutie 1244 (1999), die het tijdelijk internationaal bestuur over Kosovo instelde. Ondanks het duidelijke antwoord zullen de gevolgen van de uitspraak gering blijven, niet alleen omdat de vraag zelf, en dus de draagwijdte van de uitspraak, beperkt is, maar ook omdat de precedentwerking van de uitspraak niet overschat mag worden.

Discretionaire rechtsmacht van het Hof

Artikel 65 van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof voorziet dat het Hof een advies *mag* geven over juridische vragen die het voorgeschoteld krijgt van hiertoe bevoegde instellingen (staten kunnen geen advies vragen). De vaststaande rechtspraak van het Hof is dat deze bepaling een discretionaire macht geeft aan het Hof om de vraag niet te beantwoorden als deze incompatibel zou zijn met het rechtsprekend karakter van het Hof. Het Hof heeft echter steeds herhaald dat een vraag *in principe* wel beantwoord zal worden, omdat het Hof zijn adviesverlenende functie ziet als een deel-

name aan de activiteiten van de VN, waarvan het ten slotte een subsidiair orgaan is. Als echter een 'compelling reason' aanwezig is, zou het Hof alsnog weigeren in te gaan op de vraag. Voorbeeld van zo'n reden zou kunnen zijn, aldus het Hof, omzeiling van het principe dat staten moeten instemmen met de rechtsmacht van het Hof in contentieuze zaken door een geschil tussen twee of meer staten voor het Hof te brengen via de adviesprocedure.

In de huidige zaak hadden meerdere staten het Hof opgeroepen niet in te gaan op de vraag, omdat er in dit geval een 'compelling reason' aanwezig zou zijn.¹ Eén van deze redenen was dat de vraag niet als doel had de Algemene Vergadering van de VN (AVVN) bij te staan in haar functie, maar om enkel de belangen van één staat te dienen, namelijk Servië.² Servië had in de AVVN immers verklaard dat een stem tegen de resolutie strijdig zou zijn met het recht van elke VN-lidstaat via de VN een advies te vragen aan het Hof over een materie die hem aanbelangt. Met deze verklaring bevestigde Servië indirect dat de vraag eigenlijk alleen tot doel had een juridische oplossing te bieden voor het conflict tussen Servië en de Kosovaarse instellingen, enerzijds, en Servië en de landen die Kosovo erkend hebben, anderzijds.

Het Hof herhaalt dat een advies in principe dient om de instellingen van de VN bij te staan in de uitoefening van hun functies; het motief achter de vraag is echter niet relevant voor het Hof. Het gebrek aan enige verduidelijking hieromtrent in de resolutie is geen 'compelling reason' die van dien aard is te weigeren op de vraag in te gaan. De motivatie achter de vraag in deze zaak ligt echter voor de hand en toont duidelijk aan dat het niet zozeer de AVVN was die behoefte had aan juridische richtlijnen, maar eerder Servië en de andere staten. Vanuit juridisch oogpunt valt hier echter weinig op aan te merken, aangezien het formeel inderdaad de AVVN is die de vraag stelt. De discussie is evenwel interessant en kenmerkend voor de meeste vragen die aan het Hof gesteld werden, en die, in feite, altijd betrekking hebben op een geschil tussen één of meer staten.

Wat het hof wel en niet gezegd heeft

Zoals het Hof zelf stelt, is de draagwijdte van de vraag zowel nauw als specifiek. De rechtsvraag van de AVVN betreft overeenstemming van de onafhankelijkheidsverklaring met het internationaal recht. Het al dan niet bestaan van Kosovo als onafhankelijke staat, de juridische gevolgen van de onafhankelijkheidsverklaring en van de onafhankelijkheid *in se* van Kosovo, evenals de rechtmatigheid van de erkenning van Kosovo door verscheidene staten werden dus *niet* behandeld. De nauwe interpretatie die het Hof aan de vraag geeft, lijkt op zich zelf terecht. Men kan zich niettemin afvragen of het Hof door de vraag negatief te interpreteren – ‘verbiedt het internationaal recht het aannemen van een onafhankelijkheidsverklaring’ in plaats van ‘is de onafhankelijkheidsverklaring in overeenstemming met het internationaal recht’ – niet te restrictief was.³ Het Hof kan bogen op voorgaande, beduidend breder geformuleerde rechtsvragen. Het Hof duidt terecht op vorige adviezen, waarbij de Algemene Vergadering aanzienlijk uitgebreider vragen formuleerde en expliciet informeerde naar de gevolgen van een bepaalde situatie voor de VN en de lidstaten. Zo werd bij de vraag over de rechtmatigheid

“Het beginsel van territorialiteit geldt alleen tussen staten.”

van de muur in de Palestijnse gebieden geïnformeerd over de overeenstemming van de bouw van de muur met het internationaal recht, maar ook welke gevolgen dit had voor derde staten.

Het Hof verduidelijkt eveneens dat de aard en omvang van de vraag sterk verschilt van de vraag die aan het Canadese *Supreme Court* gesteld werd in de zaak aangaande het recht van Quebec zich af te scheiden van Canada. Daar werd duidelijk gevraagd naar het mogelijke *recht* op secessie of *recht* op onafhankelijkheid van een territoriale entiteit binnen een staat. Met andere woorden, in de Quebec-zaak werd gepolst naar het bestaan van een positief recht op onafhankelijkheid, dit in tegenstelling tot de Kosovo-zaak, waar het Hof alleen gevraagd werd een uitspraak te doen over de rechtmatigheid van de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo. Om die reden heeft het Hof geweigerd in te gaan op het argument als zou de onafhankelijkheid van Kosovo de verwezenlijking zijn van een vermeend recht op een ‘remedial secession’, het vaak genoemd doch uiterst betwiste recht van een minderheid zich onafhankelijk te verklaren indien de moederstaat systematisch de mensenrechten en het recht op zelfbeschikking van deze minderheid met voeten treedt.⁴

De nauwe formulering van de vraag is echter geen toeval. Enerzijds had Servië een meerderheid nodig.

Een breed geformuleerde vraag, over bijvoorbeeld het (algemeen) recht van minderheden of andere territoriale eenheden zich af te scheiden van de moederstaat, zou, gezien de potentiële gevolgen voor de talrijke afscheidingsbewegingen binnen staten, waarschijnlijk geen meerderheid in de AVVN gehaald hebben. Een tweede reden is dat Servië hoogstwaarschijnlijk zelf enige manoeuvreerruimte wilde behouden bij een negatief uitvallend advies.⁵ Zoals ook blijkt uit de reactie van Servië onmiddellijk na de uitspraak, heeft het advies van het Hof immers weinig of geen invloed op de bestaande erkenningen, noch houdt het advies enige verplichting in Kosovo te erkennen, omdat juist de draagwijdte van de uitspraak beperkt is.

Na een analyse van de feiten rond de onafhankelijkheidsverklaring stelt het Hof dat de verklaring niet strijdt met internationaal recht en dat dit recht géén verbod kent op het aannemen van onafhankelijkheidsverklaringen. Het argument dat eenzijdige onafhankelijkheidsverklaringen per definitie strijdig zijn met het internationaal recht, omdat dergelijke handelingen ingaan tegen de territoriale integriteit van de staat waarvan de entiteit zich wil afscheiden, werd door het Hof evenmin aanvaard.⁶ Terecht stelt

het Hof dat territoriale integriteit een fundamenteel principe is van het internationaal recht, maar dat een dergelijk beginsel enkel geldt *tussen staten onderling*.

Het tweede argument betrof overeenstemming van de onafhankelijkheidsverklaring met Resolutie 1244 (1999) van de Veiligheidsraad. Deze Resolutie had een internationaal bestuur ingesteld over Kosovo, waarbij de VN, samen met andere instellingen, zoals de OVSE en het VN-Mensenrechtencommissariaat, de complete rechterlijke, wetgevende en uitvoerende macht verkreeg over de Servische provincie. Op basis van die resolutie werden onder meer ‘Voorlopige Instellingen voor Zelfbestuur’ opgericht, die functioneerden onder een ‘Grondwettelijk Kader voor Voorlopig Zelfbestuur’, dat in werkelijkheid dezelfde bepalingen bevat als een grondwet, maar dat om evidente redenen de benaming grondwet niet kon dragen. Over het statuut van de provincie bleef Resolutie 1244 nogal vaag, aangezien zij er enkel in voorzag dat de Speciale Vertegenwoordiger van de secretaris-generaal als taak had ‘[f]acilitating a political process designed to determine Kosovo’s future status (...)’ en ‘[i]n a final stage, overseeing the transfer of authority from Kosovo’s provisional institutions to institutions established under a political settlement’.⁷

Om de vraag van de compatibiliteit van de onafhankelijkheidsverklaring met Resolutie 1244 te be-

antwoorden, gaat het Hof eerst na wie de auteurs zijn van de verklaring, om vervolgens te onderzoeken of die auteurs als geadresseerden van Resolutie 1244 beschouwd kunnen worden.⁸ Het Hof stelt eerst dat de verklaring niet valt binnen het Grondwettelijk Kader van Kosovo, en dat dit trouwens ook niet zou kunnen, aangezien de verklaring expliciet aangenomen werd om effecten te ressorteren *buiten* de bestaande juridische orde van Kosovo. De afwezigheid van elke juridische reactie door de Speciale Vertegenwoordiger van de secretaris-generaal – die toen het hoofd van het tijdelijk internationaal bestuur was en in die hoedanigheid het vetorecht bezat tegen besluiten die indruisten tegen het Grondwettelijk Kader en/of Resolutie 1244 – versterkt volgens het Hof deze gevolgtrekking.

Het Hof stelt eveneens vast dat de verklaring aangenomen werd door de ‘democratisch verkozen leiders van het Kosovaarse volk’, buiten elke formele verwijzing naar de ‘Voorlopige Instellingen voor Zelfbestuur’, waaronder de Kosovaarse Algemene Vergadering. Het Hof vergelijkt de door deze Kosovaarse Algemene Vergadering aangenomen resoluties met de onafhankelijkheidsverklaring en concludeert dat de verklaring niet gezien kan worden als een handeling van deze Algemene Vergadering. De auteur van de verklaring is dus niet één van de Voorlopige Instellingen voor Zelfbestuur.

Wat betreft de overeenstemming van de verklaring met Resolutie 1244 stelt het Hof eerst dat het doel van de resolutie het creëren van een tijdelijk bestuur was, en dat er geen bepalingen zijn die het statuut van Kosovo vaststellen. Bovendien bevat Resolutie 1244 geen bepalingen die gericht zijn aan Kosovaarse leiders of andere niet-statelijke actoren (de ‘auteurs’ van de verklaring), dit in tegenstelling tot andere voorheen aangenomen resoluties. Bijgevolg bevat Resolutie 1244 geen verbod gericht tot de auteurs van de onafhankelijkheidsverklaring om een dergelijke verklaring aan te nemen.

Gevolgen van de beslissing en grenzen van de adviesverlenende functie

Gezien de beperkte interpretatie van de rechtsvraag door het Hof wordt er veel gespeculeerd over de gevolgen en de betekenis van de uitspraak voor Kosovo, Servië, derde staten en eventueel andere (separatistische) minderheden. Hoewel in de media onmiddellijk na de uitspraak onterecht geopperd werd dat het Hof de onafhankelijkheid van Kosovo goedkeurde of erkende,⁹ is de draagwijdte van de uitspraak veel beperkter.

Eerst en vooral geldt dat het Hof zelf de *grenzen van de rechtsvraag* en dus van zijn *uitspraak* heeft bepaald. De waarde van de uitspraak is beperkt tot de vaststelling dat onder het internationaal recht de Kosovaarse instellingen die de verklaring hebben aangenomen,

niet het internationaal recht geschonden hebben. Dit brengt mee dat het Hof *niet* gezegd heeft dat Kosovo het recht had zich onafhankelijk te verklaren of dat het internationaal recht een algemeen positief recht verleent aan deelstaten of minderheden om zich onafhankelijk te verklaren. Noch betekent de uitspraak dat Kosovo nu een onafhankelijke staat is. Of een staat onafhankelijk is of niet, wordt beoordeeld aan de hand van verscheidene criteria, waaronder de effectiviteit van de regering op intern en internationaal vlak, in het bijzonder de mogelijkheid betrekkingen aan te gaan met andere staten. Het Hof heeft expliciet en onverbloemd verklaard dat het zich niet zou uitspreken over deze vragen.

De uitspraak is bovendien heel sterk gericht op de bijzondere situatie van Kosovo, zoals de interpretatie van Resolutie 1244. Zo verwijst het Hof naar de situatie in Cyprus en de voor die situatie relevante resoluties van de Veiligheidsraad, waar duidelijk te lezen is dat de oplossing van het geschil slechts gebaseerd kan zijn op één enkele Cypriotische staat, met één enkele internationale rechtspersoonlijkheid en één enkel burgerschap.¹⁰ Het gebruik van deze uitspraak zal in dergelijke situaties dus uiterst beperkt zijn.

De vaststelling dat het algemeen internationaal recht géén verbod bevat op het aannemen van onafhankelijkheidsverklaringen, heeft duidelijk een algemene strekking. De verduidelijking die het Hof hier maakt, is terecht; zij kan door andere afscheidingsbewegingen gebruikt of misbruikt worden om een onafhankelijkheidsverklaring aan te nemen, maar ook niet meer dan dat. Of dit zal leiden tot een golf van onafhankelijkheidsverklaringen en of de uitspraak separatistische bewegingen daartoe zal aansporen, is uiterst betwistbaar, en onwaarschijnlijk. Eerst en vooral zal een aandachtige lezer van het arrest eveneens tot de conclusie komen dat de draagwijdte van de uitspraak beperkt is. Vervolgens blijkt uit de realiteit van het internationaal recht en de internationale betrekkingen dat de *erkenning* van staten, ondanks de gangbare theorie dat die slechts declaratief en niet constitutief is, van fundamenteel belang is. De massale erkenning van een entiteit of de totale afwezigheid van erkenning is in de praktijk doorslaggevend. De loutere aanvaarding van een onder het internationaal recht niet onrechtmatige onafhankelijkheidsverklaring zal dus niet altijd en automatisch leiden tot een nieuwe onafhankelijke staat.

Wat zijn nu de *gevolgen* voor Kosovo en Servië zelf? Servië heeft onmiddellijk na de uitspraak gereageerd en verduidelijkt dat het nooit een onafhankelijk Kosovo zal erkennen.¹¹ Onder het internationaal recht bestaat er inderdaad géén *verplichting* voor staten een nieuwe staat te erkennen. Bovendien zorgt de beperkte draagwijdte van de vraag ervoor dat het Hof

zich niet uitgesproken heeft over het al dan niet bestaan van Kosovo als onafhankelijke staat, noch over de gevolgen van zijn uitspraak voor Servië of derde staten. De nauwe vraagstelling kan overigens deels te verklaren zijn door de marge die Servië wenste te behouden in geval van een negatieve uitspraak. Niets verplicht Servië dus Kosovo te erkennen.

Naast de afwezigheid in het internationaal recht van een *verplichting* staten te erkennen, bevat het internationaal recht evenmin een algemeen *verbod* om staten te erkennen, zelfs indien deze *niet* zouden voldoen aan de vereiste kenmerken van een staat. Staten zijn dus volledig vrij een staat te erkennen of niet. De enige uitzondering op deze regel is het verbod voor staten een territoriale situatie te erkennen die het gevolg zou zijn van onrechtmatige annexatie van een gebied door gebruik van geweld of van schending van een regel van *jus cogens* (zoals genocide of rassen-discriminatie). In het geval van Kosovo kan dit niet ingeroepen worden, omdat de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo niet het rechtstreekse gevolg was van de militaire interventie van de NAVO, die eigenlijk in strijd was met de toen geldende regels van internationaal recht. De tijd die is verlopen tussen de interventie in 1999 en de onafhankelijkheidsverklaring in 2008, en het VN-interimbestuur in die periode, betekenen dat de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo niet gezien kan worden als direct gevolg van de militaire operatie van de NAVO.

Een hiermee verwante vraag is of derde staten, door Kosovo te erkennen, niet handelen in strijd met de territoriale integriteit en soevereiniteit van Servië. We stelden dat onafhankelijkheidsverklaringen onder meer niet strijdig zijn met het internationaal recht en dat het beginsel van de territoriale integriteit enkel geldt *tussen staten*. De erkenning van een onafhankelijke staat door een derde staat zou dus wel een inbreuk kunnen vormen op het internationaalrechtelijk beginsel van de territoriale integriteit, doordat de erkenning gekwalificeerd zou kunnen worden als een inmenging in interne aangelegenheden, *in casu* van Servië. Het Internationaal Gerechtshof heeft in vorige zaken, waaronder de bekende *Nicaragua*-zaak, echter al gesteld dat het verbod van inmenging in interne aangelegenheden van de staat 'forbids all States or groups of States to intervene directly or indirectly in internal or external affairs of other States'. Het Hof verklaarde dat de '[i]ntervention is wrongful when it uses methods of coercion in regard to such choices, which must remain free ones. The element of coercion, [...] defines, and indeed forms the very essence of, prohibited intervention.' Bij afwezigheid van enige vorm van 'dwang', zal de erkenning van Kosovo *niet* gekwalificeerd kunnen worden als een niet toegestane interventie in de interne aangelegenheden van

Servië.¹² Staten behouden dus de vrijheid Kosovo als staat te erkennen, zonder dat die erkenning als een inbreuk op de soevereiniteit van Servië kan worden beschouwd.

Kortom, het besluit van het Hof dat de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring niet strijdig was met het internationaal recht, noch met Veiligheidsraadsresolutie 1244 (1999), is wel een doorn in het oog van Servië, maar de concrete gevolgen van de uitspraak zullen gering zijn. De uitspraak is een advies van het Hof aan de Algemene Vergadering van de VN, en niet aan de staten, terwijl het advies als zodanig niet bindend is. De precedentwerking van de uitspraak mag niet overschat worden. De *erkenning* van staten is in de praktijk van fundamenteel belang. Nieuwe onafhankelijkheidsverklaringen zullen hoogstwaarschijnlijk niet leiden tot een massale erkenning van nieuwe staten.

Dr. Eric De Brabandere is Universitair Docent Internationaal Recht aan de Universiteit Leiden.

Noten

1 Internationaal Gerechtshof, *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, 22 juli 2010, §§ 17 e.v. [hierna 'Kosovo-advies'].

2 *Ibid.*, §§ 32 e.v.

3 Zie o.a. de 'dissenting opinions' van rechters Simma en Yusuf.

4 Kosovo-advies, §§ 82 e.v.

5 Zie ook interview van Eric David door Julien Thomas (red.), 'Kosovo : "La Cour a appelé un chat, un chat" selon Eric David' (24 juli 2010).

6 Kosovo-advies, § 80.

7 *Ibid.*, § 11, (e) en (f), Resolutie 1244 (1999), 10 juni 1999.

8 *Ibid.*, §§ 102 e.v.

9 Zie bijv. 'Gerechtshof geeft zegen aan Kosovo', in: *de Volkskrant*, 22 juli 2010. Zie ook 'Gerechtshof: onafhankelijkheid Kosovo rechtmatig', in: *NRC Handelsblad*, 22 juli 2010; en 'Kosovo's independence is legal, UN court rules', in: *The Guardian*, 22 juli 2010; 'ICJ says Kosovo statehood "legal"', *Al-Jazeera*, 22 juli 2010. Zie echter 'Uitspraak Gerechtshof geen vrijbrief voor andere landen: Uitroepen onafhankelijkheid Kosovo was niet onrechtmatig', in: *Trouw*, 22 juli 2010; en 'Kosovo independence not illegal, says UN court', *BBC News*, 22 juli 2010.

10 Kosovo-advies, § 114.

11 Zie 'Serbia rejects Kosovo court ruling – Europe', *Al Jazeera*, 22 juli 2010; en 'Serbia will never recognize Kosovo's independence, says foreign minister', *Focus Information Agency*, 22 juli 2010.

12 Internationaal Gerechtshof, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, 27 juni 1986, *I.C.J. Reports 1986*, § 205, blz. 9.

Filmrecensie Niki Frencken

De rubriek Filmrecensies staat onder redactie van Susanne Kamerling. Zij staat open voor ideeën en suggesties: skamerling@clingendael.nl

De mens is van staal, tanks slechts van ijzer?

Titel: *Lebanon*

Regisseur: *Samuel Maoz*

Producent: *Gill Sassover*

Jaar: 2009

Informatie: *kleur, 93 minuten*

Bijzonderheden: *Gouden Leeuw voor de Beste Film op het 66^e Filmfestival van Venetië*

Beschikbaarheid: *te zien in bioscopen in Nederland en België, daarna op DVD en Blu-Ray*

‘De mens is van staal, de tank slechts van ijzer’, staat er gegraveerd aan de binnenkant van de tank genaamd

Rhino, die wordt bemand door vier jonge Israëlische soldaten die aan de dageraad staan van de eerste Israël-Libanon-oorlog van 1982. De rest van de film bewijst echter het tegendeel.

In de film *Lebanon* worden de jonge soldaten op pad gestuurd om een vijandig dorp ‘op te ruimen’ wanneer het door een Israëlische luchtaanval is geraakt. Ze lopen in een vijandelijke hinderlaag en worden gedwongen zich te verdedigen.

De film is het werk van regisseur Samuel Maoz en is gebaseerd op zijn

eigen ervaringen als soldaat in het Israëlische leger. Een kwart eeuw deed hij erover om zijn oorlogstrauma's te verwerken tot een deels autobiografische film, waarin de oorzaak van zijn trauma duidelijk wordt. *Lebanon* schetst een beeld van een oorlog die door niemand gewonnen werd. Aan Libanese kant vallen onschuldige burgers, aan Israëlische kant verliezen doorsnee jongens hun onschuld.

De film wordt belicht vanuit het perspectief van de onervaren bemanning van de tank. De kijker ziet





de hele film ook letterlijk door het vizier van de tank en ziet daardoor alleen de beelden waar het vizier zich op richt. Het resultaat is een claustrofobische beleving van de constante stress, psychische nood, wanhoop en angst van de soldaten, die compleet onvoorbereid zijn op wat hun te wachten staat. In een korte tijd wordt de morele belevingswereld van een paar jonge soldaten op zijn kop gezet doordat ze wel moeten doen wat hun is opgedragen.

Dit alles leidt – de kijker wordt meegenomen in de ervaring van de soldaten – tot een zeer eenzijdig, monotoon en subjectief beeld – slechts dat van de vier Israëlische soldaten in de tank. Toch is deze benadering niet storend. De film is immers niet bedoeld om een meerzijdige politieke analyse te geven van de oorlog tussen Israël en Libanon van 1982. Sterker nog, de film geeft geen enkele informatie over de politieke context noch de aanleiding, de oorzaken of het verloop van de oorlog. Niet alleen de kijker wordt dit onthouden; ook de jonge solda-

ten blijken niet te weten waarvoor ze vechten. Het zijn geen dappere helden, maar angstige, paniekerige jongens, die ontdaan zijn, het liefst naar huis willen en moeite hebben om bevelen op te volgen in de besloten ruimte van de ijzeren tank.

Dit staat in schril contrast tot het gemiddelde beeld van de Israëlische krijgsmacht; dat van een robuuste, efficiënte machine, gedreven door nationalistische sentimenten. Israël's meedogenloze acceptatie van burgerslachtoffers als 'collateral damage' en zijn neiging internationaal recht te veronachtzamen (in de film wordt naar fosforbommen bewust verwezen als 'flaming smoke'), blijken uiteindelijk angst en verwarring te veroorzaken onder de eigen soldaten.

Lebanon behandelt een bepaald ervaringsperspectief van moderne oorlogvoering en slaagt erin de kijker hierin onder te dompelen. Regisseur Maoz beoogt geen spannend oorlogsverhaal neer te zetten. De kijker moet dan ook geen einde verwachten in de vorm van een afgerond plot. De film stopt gewoon waar

deze begonnen is; de plaats vanwaar de tank zijn missie begon: een open veld met zonnebloemen. Toch bevinden de soldaten zich alle vier in een compleet veranderde geestelijke staat. Tanks mogen dan wel van ijzer zijn, ze worden nog altijd bestuurd door mensen van vlees en bloed.

Niki Frencen studeerde conflictstudies aan de Universiteit Utrecht en rondt thans haar Master Internationaal Publiekrecht af aan de Universiteit van Amsterdam. Ze was in 2009-2010 als stagiaire verbonden aan de *Conflict Research Unit* van Instituut Clingendael en publiceerde in maart 2010 in de *Internationale Spectator* (blz. 167-170) een artikel over grondstoffen en separatisme in Bolivia.

Boekbesprekingen

Macht en tragiek van voetbal in de Afrikaanse geschiedenis

Edwin Schoon

De macht van de bal. Op reis door de geschiedenis van voetballend Afrika.

Amsterdam: Uitgeverij L.J. Veen, 2010; 375 blz.; 22,50 euro; ISBN: 978-90-204-0907-9

De herinnering aan het afgelopen wereldkampioenschap voetbal in Zuid-Afrika is voor de Nederlandse voetballiefhebber een mix van trots en diepe teleurstelling. Oranje hield het land een maand in zijn greep, maar helaas heeft de finale tegen Spanje ons niet kunnen verlossen van frustraties die we al tientallen jaren hebben.

Ook in Afrika heeft het WK zowel tot grote vreugde als tot teleurstelling geleid. In Zuid-Afrika zorgde het toernooi, al maanden of jaren van tevoren, voor een feeststemming en een gevoel van trots. Het land mocht zich op het wereldtoneel presenteren en het WK was een organisatorisch succes. Maar de verwachtingen waren bijzonder hooggespannen. Vooraf struikelden commentatoren over elkaar om te benadrukken hoezeer het sportevenement niet alleen Zuid-Afrika goed zou doen, maar het hele continent een impuls zou geven.

Het moet nog blijken in hoeverre dat ook het geval is geweest. De grootschalige stakingen in Zuid-Afrika in augustus gaven de indruk dat het WK een kater heeft veroorzaakt. De Afrikaanse teams zijn in ieder geval niet in staat gebleken op sportief gebied aan de torenhoge verwachtingen te voldoen. Ivoorkust, met al zijn sterren, zorgde bijvoorbeeld voor een tweede oranje teleurstelling. Maar waarom zou voetbal zoveel invloed hebben, zoals er vooraf aan werd toegeschreven, dat een heel land of zelfs continent zich eraan kan optrekken? Wat is de macht van de bal?

In het gelijknamige boek probeert journalist Edwin Schoon een

antwoord te geven op deze vraag. Schoon dook in de Afrikaanse geschiedenis en zocht naar de raakvlakken tussen voetbal en politiek. Centraal in *De macht van de bal* staat de controversiële band tussen de voetbalheld en de dictator. Verstevigden Afrikaanse voetbalsuccessen in het verleden de positie van onderdrukkende regimes, of kon voetbal juist de zwakte van deze regimes aantonen?

Schoon is erin geslaagd in acht Afrikaanse landen in gesprek te treden met de soms vergeten helden van vervlogen tijden, spelers van Oeganda of Congo die ondanks of juist dankzij dictatuur internationale successen wisten te boeken. Schoon stelde zichzelf tot doel die verhalen op te tekenen als getuigenissen van onrecht uit het verleden, maar daarnaast probeerde hij een definitief antwoord te vinden op de vraag hoe sport en politiek zich tot elkaar verhielden in de Afrikaanse geschiedenis. Het eerste is zeer goed gelukt. Schoon slaagt er, zoals velen vóór hem, uiteindelijk echter niet in het laatste woord over het verband tussen voetbal en politiek te zeggen. Daarvoor is de relatie te ambivalent en bovendien lijkt het alsof het onderzoekswerk van Schoon vaak op toeval is gebaseerd. Soms is het feit dat iemand een voetballer was irrelevant voor het leed dat hem werd berokkend. Het waren namelijk niet alleen sporters die slachtoffer werden van willekeur van Afrikaanse machthebbers.

De auteur toont zich echter wél een kenner van de Afrikaanse geschiedenis en geeft de indruk mak-

kelijk zijn weg te vinden in culturen en landen. Hij wist het vertrouwen te winnen van allerlei geïnterviewden en hij kreeg zelfs een compliment voor zijn voetbalkwaliteiten tijdens een door de Liberiaanse ex-topvoetballer en presidentskandidaat George Weah gegeven training. Schoon durfde brutaal in opstand te komen tegen het vedettegedrag van de legendarische Portugees-Mozambicaanse voetbalster Eusebio. Echt aangrijpend wordt het boek echter als Schoon de verhalen vertelt van voetballers en trainers die leden onder de dictatuur en soms door hun sportieve keuzen zichzelf het leven onmogelijk maakten.

Het schokkende verhaal van de Oegandese spits John Ntensibe, die het waagde te scoren tegen de legerclub tijdens het bewind van Idi Amin, werd voor het eerst opgetekend door Schoon. Ntensibe werd gevangengenomen, gemarteld en gedwongen tientallen opstandige soldaten met een hamer te doden en de lichamen te dumpen. Schoon sprak met de Congolees Mulamba Ndaye, die door handlangers van een corrupte sportminister werd beroofd van een oeuverprijs die hij had gekregen van de Afrikaanse voetbalbond CAF; bij die beroving werd zijn zoontje gedood en werd hijzelf in zijn been geschoten.

De getuigenissen zijn aangrijpend en soms misselijkmakend. De schrijfstijl van Schoon draagt bij aan de beklemmende sfeer. Door fragmenten van interviews te vermengen met historische informatie en dagboekachtige passages (waarin de auteur soms wel zijn fantasie de vrije loop

liet) van slachtoffers van geweld-daden creëert Schoon een ware *pageturner* en voegt hij spanning toe aan het gevoel van ongeloof bij de lezer.

Met de vele interviews geeft de auteur een gevarieerd beeld van de rol van voetbal in de Afrikaanse geschiedenis en de geïnterviewden hebben uiteenlopende opvattingen over de macht van de bal. Een zwakke plek in het boek betreft de ontmoeting met de Nederlander Clemens Westerhof, bondscoach van Nigeria tussen 1989 en 1994. De uitlatingen van de voetbaltrainer over de politieke situatie in Nigeria destijds zijn soms tenenkrommend en het desbetreffende hoofdstuk voegt weinig toe aan het voor het overige meer dan interessante boek.

De macht van de bal is ook een vermakelijk boek, en de auteur toont zich geïnspireerd door succesvolle voetbaljournalisten als Tim Parks en Simon Kuper als hij erin slaagt het luchtige met het ernstige te vermengen en het plezier over te brengen dat voetbal kan geven aan iedereen, van presidenten tot straatarme kinderen. Hij onderscheidt zich van Parks en Kuper door de ordening van zijn hoofdstukken, met langere citaten uit andere bronnen en stukjes waarin hij bijvoorbeeld in de huid van voormalig president van Ghana, Kwame Nkrumah, kruipt. Het boek is prettig geschreven, afwisselend en verrassend. Het is opmerkelijk dat Schoon interviews heeft gehouden met zowel grote internationale voetbalsterren, voormalig sportofficials en hooggeplaatste ambtenaren (aan wie Schoon kritische vragen durfde te stellen), als vergeten voetbalhelden die hij in erbarmelijke omstandigheden aantrof.

En de relatie tussen voetbal en Afrikaanse politiek? Sinds Hitler in 1936 en Videla in 1978 is bekend dat sport door de politiek ernstig misbruikt kan worden. Schoon voegt in

De macht van de bal minder bekende voorbeelden hiervan toe aan de lijst. De Malawiaanse president Hastings Banda stimuleerde het voetbal om zijn onderdanen discipline en tucht bij te brengen. Zijn regime werd steeds dictatorialer en paramilitaire groeperingen met sportachtergrond terroriseerden de bevolking. Mobutu misbruikte niet alleen het boksen (de beroemde 'rumble in the jungle' in 1974), maar ook het Zairese voetbalteam voor zijn persoonlijke doeleinden en eigen glorie. En de Ghanese president Nkrumah zag het nationale voetbalelftal als werktuig voor het brengen van zijn pan-Afrikaanse boodschap en bemoeide zich nadrukkelijk met de gang van zaken. Idi Amin maakte het misschien nog wel het bontst, maar ook hij maakte aan de andere kant juist voetbalsucces mogelijk.

Maar hoe groot is de macht van de bal nu werkelijk? In Oeganda en Congo/Zaire plaatsten voetbalsuccessen de dictaturen steviger in het zadel, maar brachten ze, paradoxaal, veel vreugde en, belangrijker nog, gaven ze gevaarlijk zelfbewustzijn aan de bevolking. In Zuid-Afrika zijn de betrokkenen het er achteraf over oneens of het ontstaan van voetbalteams met gemengde rassamenstelling nou wel of niet heeft bijgedragen aan de val van het apartheidsregime. Voorafgaand aan het WK werden de mogelijke positieve uitwerkingen van het evenement op Afrika erg hoog ingeschat, maar in de geschiedenis van de Afrikaanse landen die Schoon beschrijft, heeft het spel een overwegend duistere rol gespeeld, tegen wil en dank. In zijn voorwoord geeft Schoon al toe dat hij eigenlijk over Botswana wilde schrijven, maar dat hij door toevalige ontmoetingen hiervan afzag en de duistere kant van de Afrikaanse voetbalgeschiedenis in werd getrokken. Daarmee beperkte hij zijn reis en kon hij alleen maar tragische

ontmoetingen hebben.

De lezer weet uiteindelijk nog steeds niet wat de macht van de bal is. De indruk die blijft hangen, is dat voetbal volgens Schoon eventueel door een kwaadwillende leider zonder garantie van succes misbruikt kan worden. John Ntensibe stelt in het boek: 'Je kan de regering niet omverwerpen vanaf het voetbalveld' en Schoon laat het definitieve antwoord achterwege. Maar iedere liefhebber weet uit eigen ervaring dat sport soms meer kan losmaken dan hij of zij ooit voor mogelijk had gehouden. In 2014 zal dat in Brazilië weer volop aan de orde zijn. Wellicht kan Schoon daar een nieuwe poging wagen.

Ties Ramekers

Ties Ramekers studeerde internationale betrekkingen aan de Universiteit Utrecht. Over sport, voetbal en politiek publiceerde hij eerder in de *Internationale Spectator* van mei 2009 (blz. 264-267) en juni 2010 (blz. 353-354).

Strategie en structuur van ontwikkelingssamenwerking

Arend Jan Boekestijn

De prijs van een slecht geweten.

Waarom hulp in haar huidige vorm niet werkt.

Soesterberg: Uitgeverij Aspekt, 2010; 340 blz.; 17,95 euro; ISBN: 978-90-5911-950-5

Karel van Kesteren

Verloren in wanorde.

Dertig jaar ontwikkelingssamenwerking, een persoonlijk relaas.

Amsterdam: KIT Publishers, 2010; 216 blz.; 19,50 euro; ISBN: 978-94-6022-098-2

Ontwikkelingssamenwerking is heel erg aanwezig in de media. Het onlangs gepubliceerde rapport *Minder pretentie, meer ambitie* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) werd voorafgegaan en wordt gevolgd door een reeks boeken en artikelen in tijdschriften en dagbladen. De politiek, en eigenlijk de hele gemeenschap, is erdoor beroerd. De concrete vragen aan de orde bij al deze literatuur gaan over strategie en structuur. Is ontwikkelingssamenwerking wel zinvol, hoezo, in welke mate, waar wel en waar niet? Terwijl strategische vragen speuren naar de zin van de ontwikkelingssamenwerking, staan de structuurvragen vooral stil bij de organisatie en de manier waarop ontwikkelingssamenwerking in de praktijk verloopt.

Verschillen in benaderingen en analyses leiden tot verschillende concrete besluiten. Twee uiteenlopende analyses met twee reeksen voorstellen zijn aan de orde in de hier besproken boeken. *Arend Jan Boekestijn*, een historicus en mediapersoonlijkheid, bespreekt vooral de strategie. Hij uit tal van bezwaren over de huidige strategie van de ontwikkelingssamenwerking in Nederland en vraagt stevige hervormingen en begrenzingen. Hij duwt op de rempedaal in een auto die volgens hem verkeerd rijdt. *Karel van Kesteren*, diplomaat, spreekt in eigen naam, maar wel vanuit dertig jaar verantwoordelijkheid, enerzijds bilateraal, vooral in Nicaragua en Tanzania, maar ook multilateraal,

met onder andere de Verenigde Naties en de Wereldbank. Hij is ook kritisch, soms zelfs zeer kritisch. Niettemin, volgens Van Kesteren is het niet goed te minderen op het budget ontwikkelingssamenwerking. Hij klaagt wel de structuur aan: het moet echt anders en veel meer gecoördineerd gebeuren; liever multilateraal dan bilateraal, bijvoorbeeld. Hij zoekt eerder de gaspedaal – maar dan wel in een auto die een bocht moet maken.

In *De prijs van een slecht geweten*, een boek met een uitermate suggestieve titel, gaat Boekestijn eerst in op de theorieën van de ‘grote doorbraak’, met in het verlengde daarvan de millenniumdoelstellingen van de VN. Samengevat gaat het om grootse plannen van beleidsmakers die de armoede de wereld uit willen bannen dank zij enorme multilaterale en bilaterale bedragen en bijdragen, programma’s en projecten. Die leiden volgens de auteur tot, wat hij noemt, de ‘maakbaarheidsutopie’, een verzamelterm die alle redenen omvat waarom arme landen uiteindelijk niet geholpen worden.

Die zakken met geld zijn gestuurd uit schuldbesef voor wandaden in het verleden of omdat de armoede onverdraaglijk geacht wordt, maar de moeilijkheid is dat de heroïsche capaciteiten van uitvoerders ter plaatse ontbreken om die zakken met geld om te zetten in voorspoed en welzijn, terwijl corruptie al snel om de hoek kijkt. De doorstroming van informatie is gebrekkig en de aanmoediging onderaan de

maatschappelijke ladder blijft uit. Met als gevolg dat met deze gelden vele scholen gebouwd worden waar nauwelijks of geen bekwame onderwijzers te vinden zijn, of dat massale voorraden van netten tegen malaria rondslingeren op markten, maar niet gebruikt worden.

Boekestijn haalt er de institutionele economie – en Nobelprijswinnaar Douglas North in het bijzonder – bij om zijn stellingen te onderbouwen. De meeste lage- en middeninkomenslanden zijn ‘gesloten’ samenlevingen. Om het primaire probleem van geweldbeheersing en wetteloosheid op te lossen zijn daar beschermheerstructuren aanwezig, een elite die het geweld zo goed als enigszins mogelijk beheerst – niet zo goed in fragiele staten, tamelijk goed in wat hij noemt de ‘volwassen gesloten’ samenleving. Zulke samenlevingen hangen af van en steunen op die elite – en hier sluit Boekestijn nauw aan bij de analyse van zijn collega-historicus Roel van der Veen, die eerder de term ‘patronage’ gebruikt.¹

De methoden die de open samenleving hanteert om de gemeenschap te ordenen, zoals mededinging en marktwerking, democratie en de rechtsstaat, werken niet of zeer moeilijk in gesloten samenlevingen. Zolang een samenleving niet doorgroeit naar een open statuut, dat wil zeggen een rechtsstaat met duurzame instellingen die niet afhangen van meestal corrupte elites, patroons en machthebbers – zolang is grootschalige ontwikkelingssamenwer-

king, en vooral de export van goed bestuur en democratisering, eerder nutteloos.

Wat wel kan en moet, is steun aan de economie en het bedrijfsleven, vandaar onder meer een groot hoofdstuk met als titel 'Geen hulp maar handel'. Zo komt Boekestijn in zijn slot uit op aanbevelingen die als volgt zijn samen te vatten: stop met grote sommen geld te geven aan millenniumdoelen, laat de norm van 0,7% BNP vallen, wees terughoudend met begrotingssteun, maar zorg ervoor dat handel, investeringen, ondernemingen en werkverschaffing gestimuleerd worden. Deze samenvatting is kort door de bocht en doet geen recht aan het uitgebreide betoog van de auteur, maar in essentie gaat het daarom wel.

Een geheel andere redenering volgt *Van Kesteren* in zijn boek, dat ook een terugblik is op zijn loopbaan, en hij komt ook op geheel andere aanbevelingen uit. Deze auteur gaat ervan uit dat het normaal is dat grote aandacht besteed wordt aan de minder bedeelden in de wereld en hij ziet hulp aan armoedereductie in ontwikkelingslanden als een belangrijke doelstelling van de overheden van rijke landen. Voor hem is de doelstelling van 0,7% BNP prima en is er in principe niets verkeerd aan millenniumdoelen. Maar zijn ervaringen – niet alleen, maar toch vooral in Tanzania, een 'donor darling' – leren hem dat er heel veel verloren gaat in wanorde en misgaat door een teveel aan organisatie van de ontwikkelingssamenwerking.

In landen waar vele multilaterale en bilaterale donoren aanwezig zijn – en dat zijn vele landen in Afrika – lopen de donoren elkaar vaak voor de voeten. Ze verzwaren onnodig het werk van lokale beleids mensen door alsmear meer rapporten te vragen en te bespreken en door talloze verbrokkelde initiatieven in allerlei sectoren op te zetten. Weliswaar is er sinds de Verklaring van Parijs een principiële consensus onder donoren om de ontwikkelingsstrategie over te laten

aan de nationale verantwoordelijken en hulp af te stemmen op nationale budgetten en programma's, maar daar komt in de praktijk weinig van terecht, althans niet genoeg. Vandaar zijn redelijk groot enthousiasme voor meer supranationale en multilaterale ontwikkelingssamenwerking. Er blijft nog zeker wat over voor nationale inspanningen, maar de aanbeveling van de WRR een gecentraliseerde Nederlandse uitvoeringsorganisatie (NLAid) voor ontwikkelingssamenwerking op te richten, ziet hij niet zitten. Hij wil liever meer ontwikkelingsgeld toeschuiven aan, bijvoorbeeld, de Wereldbank of de Europese Unie.

Samenvattend zou men kunnen stellen dat Boekestijn een realist, misschien wel een pessimist, is, die niet veel ziet in ontwikkelingssamenwerking, gas terug wil nemen en vooral voorzichtigheid wil in het beleid. Aan de andere kant toont Van Kesteren zich eerder als een optimist, misschien wel een idealist, die gelooft in ontwikkelingssamenwerking, mits die beter gecoördineerd wordt. Beide boeken zijn in hun verschillen zeer aanvullend en daarom zeer lezenswaardige en leerzame toevoegingen op het WRR-rapport. Beide auteurs denken op een geheel andere wijze grondig na over wel en wee van ontwikkelingssamenwerking, hoofdzakelijk gericht op het Nederlandse beleid en publiek.

Tot slot een bedenking. Het bredere verband van beide boeken en van ontwikkelingssamenwerking in het algemeen is dat bijdragen aan een wereldgemeenschap waarin volkeren in harmonie en respect samenleven, zeer noodzakelijk zijn. Daar komen talloze politieke en institutionele dimensies bij kijken, alsook interpersoonlijke samenwerking. Vermits ontwikkelingssamenwerking steeds meer samengaat met de bredere politiek van internationale samenwerking, is samenwerking van en onder deskundigen van beide kanten, van rijke en van arme landen, ook steeds meer noodzakelijk en onvermijdelijk. Misschien

gaan beide auteurs, en ook het WRR-rapport, wel gemakkelijk voorbij aan het belang van dit interpersoonlijke niveau van de internationale samenwerking, aan de noodzakelijke interacties met de deskundigen die daar blijvend wonen en werken, die meestal anders opgeleid zijn, andere inzichten hebben, andere gebruiken en normen hanteren. Er is in beide boeken weinig getuigenis van sympathie, erkenning of respect, laat staan bewondering, voor hard werkende en bekwame deskundigen, ambtenaren, docenten en andere leidende figuren die de auteurs ter plaatse hebben leren kennen 'aan de andere kant'.

Die zijn er nochtans, en zeer velen – voor wie hen wil ontmoeten en leren kennen. Waardering voor integere – soms zeer moedige – mensen die professionaliteit durven handhaven in moeilijke omstandigheden, zou in de plaats kunnen komen voor de als ondertoon soms waarneembare minachting voor zovele onbekwame profiteurs in het bestuur aan de andere kant. Dambisa Moyo, de Zambiaanse auteur van *Dead Aid* (2009), is een van hun moedige woordvoerders. Zij is populair bij deze deskundigen en met haar kijken velen van hen meer en meer uit naar China of India en andere groepen in het Oosten. Velen onder hen hebben het gehad met Europa, dat hen veel minder gastvrij onthaalt dan omgekeerd hun land de Europese deskundigen, het Europa met zijn slecht geweten en zijn ontwikkelingssamenwerking, verloren in wanorde.

Karel van Hoestenbergh

Karel van Hoestenbergh is als consultant verbonden aan de Kofi Annan Business School en UNU-CRIS.

Noot

1 Roel van der Veen, *Afrika: van de Koude Oorlog naar de 21ste eeuw*, Amsterdam: KIT Publishers, 2002.

Een nieuw begrip: humanitaire ruimte

Dennis Dijkzeul en Joost Herman (red.)

Humanitaire ruimte: tussen onpartijdigheid en politiek.

Gent: Academia Press, 2009/2010; XIV + 379 blz.; 24,50 euro; ISBN: 978-90-382-1559-4

Humanitaire ruimte, wat is dat? Hoe bewegen actoren in deze ruimte en wat is hun invloed op die ruimte? In deze bundel komen auteurs aan het woord die deze ruimte vanuit uiteenlopende disciplines beschrijven. Het begrip humanitaire ruimte wordt gedefinieerd als een geografisch bepaalde ruimte, maar ook als de aanspraak die humanitaire organisaties op deze ruimte kunnen maken. 'Het begrip "humanitaire ruimte" is zo het geheel van mogelijkheden om humanitaire hulp te verlenen en te verkrijgen.' Het boek begint met een uitgebreide historische achtergrond, waarin ook de grondbeginselen van humanitaire hulpverlening aan bod komen. Dit maakt het boek toegankelijk voor de leek; een gevorderde kan hier snel doorheen bladeren.

Interessant wordt het bij een vergelijking van ontwikkelingen in theorie en praktijk. Hierin wordt aangetoond dat door veranderingen in de context en de inhoud van de hulp humanitaire grondbeginselen niet altijd nageleefd worden. De uiteindelijke conclusie richt zich op de manier waarop in de context van deze veranderingen de humanitaire beginselen c.q. ruimte toch benut, respectievelijk vergroot kunnen worden.

In deel 1 wordt de 'humanitaire ruimte' theoretisch benaderd vanuit een politiek-economisch en een juridisch oogpunt. Vervolgens presenteert Liesbet Heyse een totaal andere benadering, namelijk de humanitaire ruimte als managementvraagstuk. Hierna verbreden Dorothea Hilhorst en Bram J. Jansen het perspectief op de humanitaire ruimte, door deze als een arena te beschouwen waarin door alle actoren onderhandeld wordt. Deze actoren en humanitaire hulporga-

nisaties beïnvloeden elkaar. Slechts redeneren vanuit (management van) NGO's en andere georganiseerde hulpinstanties is te beperkt. Niet enkel theorieën of protocollen bepalen wat de humanitaire ruimte inhoudt, maar de praktijk wijst uit wat die ruimte eigenlijk is.

Deel 2 van de bundel kijkt vanuit de praktijk wat er in en met de humanitaire ruimte gebeurt. Hoe gaan instanties om met de humanitaire ruimte en met hun mandaat? Sprekende voorbeelden van voedselhulp in de DR Congo, dubbele agenda's in Soedan en het (niet) aanpassen aan de context in Nepal passeren de revue. Ook zijn analyses van civiel-militaire relaties en van islamitische hulporganisaties opgenomen. De voorbeelden bevestigen de theorie: spelers in de markt veranderen en de grondbeginselen moeten in iedere context heroverwogen worden.

In deel 3 koppelen de redacteurs de praktijkvoorbeelden aan de theoriehoofdstukken. Gezocht wordt naar oplossingen in de trant van het veranderen van management, het veranderen van de aanbieder of het versterken van het internationale recht. Andere spelers bieden hun expertise aan: islamitische organisaties, militairen of individuen die actie ondernemen (door Hilhorst en Jansen NGI's, Niet-Gouvernementele Individuen, genoemd).

Minder herhaling en meer verwijzing van de afzonderlijke auteurs naar elkaar zouden de leesbaarheid van het boek ten goede zijn gekomen. Nu wordt herhaaldelijk bij de inleidende geschiedenis per hoofdstuk gewezen op de pioniersarbeid van Henri Dunant, stichter van het Rode Kruis, met zijn boek over het slagveld van Solferino. Wellicht is

de herhaling een gevolg van het feit dat de achtergronden van de meeste auteurs veel raakvlakken hebben: internationale betrekkingen, wederopbouw van landen en/of politicologie. Een echte econoom zit er echter niet bij. Dijkzeul en Salomons schrijven vanuit een politiek-economisch oogpunt, maar raken meer aan politieke aspecten. Opvallend is hun negatief standpunt ten aanzien van de op economisch gewin gerichte aanpak van China. De oorzaken van de humanitaire crisis zouden zo blijven voortbestaan (blz. 38). Zijn er tot nu toe, met de humanitaire aanpak van humanitaire crises, ook niet vaak oorzaken blijven bestaan?

Generaal-majoor der mariniers b.d. mr. drs. Homan belicht het thema civiel-militaire samenwerking (Civil-Military Co-operation, CIMIC), zowel vanuit militair standpunt als vanuit dat van niet-gouvernementele organisaties. Gezien de actuele debatten over CIMIC is bezinning op de invloed van het leger in/op de humanitaire ruimte zeer relevant.

Ten slotte, is de doelstelling van het boek verwezenlijkt? Is het inderdaad 'een toegankelijk werk [...] waarin vanuit theorie en praktijk inzicht wordt geboden inzake de veranderingen van de humanitaire ruimte over de afgelopen anderhalve eeuw met de onderliggende beginselen, en waarin uitgebreid de gebeurtenissen vanaf de jaren negentig worden geanalyseerd'? Ja en nee. De hoofdstukken, die samen als puzzelstukken het beeld van de humanitaire ruimte construeren, verschillen in grootte, helderheid en diepgang. Sommige zijn al grensoverschrijdend, andere vormen een klein deel van een groter puzzelstuk. Met minder herhalingen zou het boek aan duidelijkheid en kracht

winnen. Er wordt echter zeker inzicht gegeven in theorie en praktijk en in de ontwikkelingen van de afgelopen eeuw. En het is ook informatief, deels vernieuwend en zeker

begrijpelijk voor belangstellende en betrokken lezers.

Merel Heijke

Merel Heijke voltooit dit jaar haar Master International Development Studies te Wageningen.

Mondialisering in de vijfde versnelling

Thomas von der Dunk

Regels zijn voor de dommen. Essays over politiek en maatschappij.

Amsterdam: Van Genneep, 2010; 309 blz.; 19,90 euro; ISBN: 978-90-5515-484-5

Historische ervaringen bepalen het wereldbeeld en daarmee de speelruimte voor de toekomst. Wie het heden wil begrijpen, moet dus te rade bij de geschiedenis, de terecht door Thomas von der Dunk gekozen benadering in zijn laatste essaybundel *Regels zijn voor de dommen*. De essayist en cultuurhistoricus poogt in deze bundel licht te werpen op de grote thema's van de 'overgangstijd' waarin wij leven: neoliberalisme, postnationalisme, de nieuwe rol van Amerika in de wereld, het populisme en, ten slotte, Europa en mondialisering.

Het krachtigst en hardst is de kritiek van Von der Dunk op het 'neoliberalisme' sinds de jaren '90 (door hem in een vileine aanhaling van Adam Smith overigens terecht gelijkgesteld aan liberalisme überhaupt). Toen na de val van de Muur het reële alternatief voor het kapitalisme iedere geloofwaardigheid had verloren, heeft de wereld (en het Westen voorop) zich aan een 'super-' of zelfs 'turbokapitalisme' blootgesteld. Het 'marktfundamentalisme' van de topmanagers die 'geen enkele boodschap meer aan de rest van de samenleving' hebben en de noden van de gewone man vergeten of negeren, zich via opties of gouden handdrukken vergrijpen aan het zorgvuldig opgebouwde bedrijfskapitaal om vervolgens na enkele jaren weer te vertrekken naar een ander bedrijf, het liefst over de grens.

In dit kader past ook Von der Dunks kritiek op de houding van de politieke elite, die in het kielzog

van de managers en zakenlui, thuis op alle *cocktail parties*, een wereldburgerschap omarmd heeft dat haar volstrekt vervreemdt van de nationale bevolkingen. Symbolisch hiervoor is natuurlijk de beruchte paddenstoel voor het landgoed van Willem-Alexander en Maxima, waarop Buenos Aires, New York en Amsterdam prijken als ijkpunten van hun internationale bestaan. 'Dé Nederlander' bestaat toch al niet, so *why bother?*

Ook het verdwijnen van het traditionele 'vakmanschap' betreft Von der Dunk. Door processen van schaalvergroting en kwantificeerbare beleidsdoelstellingen verliezen medewerkers binding met hun werk. In de zorg leidt 'efficiency' tot eentonigheid: geen tijd meer voor het praatje bij de koffieautomaat, maar de hele dag gespecialiseerd werk doen, gericht op meetbare resultaten. Op de universiteit leidt vergelijkbare planning tot afstomping. Docenten worden 'lesboeren', studenten 'kennisconsumenten' en het baanbrekende onderzoek verdwijnt wegens haalbaarheidsdruk uit zicht. Algehele verloedering en kaalslag van de publieke middelen zijn het resultaat, met wederom de zelfverrijkende managers als ultiem symbool van het gebrek aan beziening – ditmaal verbeeld aan de hand van de NS-topmanager die zich eens liet ontvallen: 'U dacht toch niet dat ik met de trein reis?' – hij had immers, gezien zijn status, een auto met chauffeur nodig.

Herhaaldelijk heeft Von der Dunk oog voor de inherente problematiek van de open grenzen die met de globalisering gepaard zijn gegaan. 'De manager-van-twintig-miljoen vormt het product van een totale scheefgroei in macht, die sinds de jaren tachtig is ontstaan en waartegen de staat, als gevolg van de open grenzen, steeds minder wapens in haar [sic!] handen overhield.' Het alternatief – een vorm van nationaal denken, die tevens de mogelijksvoorwaarde is voor iedere vorm van sociaal-democratie – omarmt Von der Dunk dan ook op meerdere plekken in het boek. Hij prijst de 'culturele eigenheid van de nationale staten' en ziet in dat: 'een open samenleving vergt soms gesloten grenzen'.

En 'teneinde een democratie naar westers model te laten functioneren, is een basaal besef van gemeenschappelijkheid nodig. In de praktijk betekent dat meestal: het idee van een natiestaat.' Het geldt ook voor de uitweg die Von der Dunk ziet uit de crisis in het universiteitswezen: 'Mij lijkt dus toch echt dat de universiteit allereerst de Nederlandse thuismarkt moet bedienen...', en alle dromen over 'internationale top' en buitenlandse studenten even moet vergeten.

Maar dan gebeurt er iets gekks. Want waar je bij kritiek op het kosmopolitische neoliberalisme en een verdediging van nationaal denken sympathie met politici als Verdonk en Wilders zou verwachten,

kunnen juist deze mensen – die zich baseren op de klassiek sociaal-democratische idealen van Drees – voortdurend op een rotschop van Von der Dunk rekenen. Terwijl van de Nederlandse politici alléén Geert Wilders tot op heden de ‘dringende waarschuwing’ die Von der Dunk uit tegen toetreding van Turkije tot de EU, serieus lijkt te nemen, blijft de verontwaardiging van Von der Dunk over Wilders ongetemperd, zoals ook blijkt uit deze nergens op gebaseerde uithaal: ‘Alleen Geert Wilders gelooft misschien nog in een soort volbloed-Nederlands oer-DNA.’

En er gebeurt nog iets gek. Waar overall in het boek een verdediging van het nationale denken centraal lijkt te staan, waar Von der Dunk begrip toont voor Nederlandse onwil zich aan te moeten passen aan de cultuur van de moslim-immigranten en het idee van de liberale vrije markt als uitgangspunt van de EU wordt gehekelde – daar besluit Von der Dunk met een pleidooi voor een Europese federatie naar Amerikaans model, inclusief ‘gemeenschap-pelijke buitenlandse en veiligheids-politiek’. Ook al laat Von der Dunk geen gelegenheid onbenut om het hele boek door te benadrukken dat de culturele diversiteit in Europa oneindig veel groter is dan die in Amerika en dat ‘wat aan de overzijde van de Atlantische Oceaan misschien werkt, werkt daarmee nog niet automatisch hier’ – ongebroken is zijn vertrouwen in de convergentie van Europese culturen en de levensvatbaarheid van een dergelijke Europese superstaat.

Van Europa stoomt Von der Dunk dan door naar wereldproblematiek en mondialisering. Sterk zijn de passages waarin een historisch overzicht wordt geschetst van de wording van de moderne wereld, waar de lezer in vijfde versnelling door de wereldkaart van de geschiedenis wordt geracet – een landkaart die vakchauffeur Von der Dunk duidelijk op z’n duimpje kent. Van de ‘geboortestonde van Europa’ met de kroning

van Karel de Grote in 800, word je als lezer via het Heilige Roomse Rijk meegevoerd in een meeslepend verslag van het ontstaan van de huidige Europese staten in de loop van de 16de en 17de eeuw. Soeverein citeert Von der Dunk Frederik de Grote, Roosevelt, Bismarck, en steeds komt hij op de kernstelling terug: opheffing van deze statenbalans na de Tweede Wereldoorlog was weliswaar begrijpelijk, maar niet zonder gevaren. De (neo)liberale belofte van mondiale vrije markt, wereldomvattende democratisering, wereldburgerschap – al deze als onvermijdelijk en zaligmakend voorgestelde zaken *kennen ook verliezers*. Daarmee komen niet alleen de idealen van ontwikkelingshulp en mensenrechten op de tocht te staan, maar zijn we ook weer, aan het eind van het boek, terug bij af: elite, word wakker! Bekommer je weer om je lange-termijnverantwoordelijkheden voor de gewone man, wees plaatsgebonden! Of wees voorbereid op een nieuwe Franse Revolutie, die, zoals bekend, het einde van de 18de-eeuwse kosmopolitische adel betekende.

Waar je echter als lezer toch een beetje mee blijft zitten, is het bekende probleem van historici die iets over het heden willen zeggen. Zeker, historische context biedt een zeer belangrijk, dikwijls onderbelicht aspect van de werkelijkheid en het is van het grootste belang ons daar rekenschap van te geven. Maar met alleen historische vergelijkingen en parallellen komen we er niet. Te weinig waagt Von der Dunk zich op het gebied van de politieke filosofie, en daardoor laten veel van zijn analyses een gevoel van eenzijdigheid achter bij de lezer. Specifiek speelt dit probleem ook nog eens bij Von der Dunk, die veel beter lijkt te weten waar hij het *niet* mee eens is, dan waar hij *wél* voor staat. Goed, het ultraliberale marktdenken heeft gefaald. Inderdaad, schaalvergrotingen en fusies hebben dikwijls averechtse effecten. Akkoord, we moeten uitkijken met wensdenken, zeker op

het terrein van de internationale politiek. Maar hoe dan internationaal op te treden? Pleit hij voor een *rücksichtslos* realisme zonder humanitaire idealen (à la China of Rusland), of is dat het toch ook weer niet helemaal? En hoe zou de internationale financiële structuur zoals die nu bestaat en aanleiding gaf tot de kredietcrisis, kunnen worden ingedamd zonder een ernstige heroriëntatie op de nationale soevereiniteit, die organisaties als de EU en de WTO op essentiële punten ondermijnen? Hoe een herstel van de nationale cohesie te bewerkstelligen zonder een politiek van nationale identiteit en een restrictief immigratiebeleid? En hoe deze zaken te koppelen aan het pleidooi te komen tot een ‘Verenigde Staten van Europa’?

Dat het één het ander noodzakelijkerwijs uitsluit, lijkt Von der Dunk niet te storen. Het is prachtig dat Nederland zo’n eigenzinnig denker als Von der Dunk rijk is, maar waar eigenzinnigheid omslaat in isolationisme en onwil om zich soms kwetsbaar op te stellen door in positieve zin bepaalde idealen of concrete hervormingen te presenteren, verliest de kritiek toch wat aan geloofwaardigheid.

Thierry Baudet

Thierry H.P. Baudet is jurist en historicus, en verbonden aan de Universiteit Leiden. Daar geeft hij college en werkt hij onder prof. Paul Cliteur aan een proefschrift over nationale identiteit.

Een volwassen EVDB

Giovanni Grevi, Damien Helly & Daniel Keohane (red.)

European Security and Defence Policy. The First Ten Years (1999-2009).

Parijs: EU Institute for Security Studies, 2009; 448 blz.; (te downloaden van: www.iss.europa.eu);

ISBN: 978-92-9198-157-1

Het in Parijs gevestigde *Institute for Security Studies* van de Europese Unie (EU-ISS) stond in 2009 uitgebreid stil bij het tienjarig bestaan van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Behalve een boek waarin de ambities voor Europese defensie in de komende tien jaar centraal staan,¹ kwam het EU-ISS met een retrospectief op de successen en problemen van het EVDB van het afgelopen decennium. Het Instituut publiceerde in 2004 ook al een terugblik op de eerste vijf jaar van het EVDB en lijkt met dit nieuwe werk een lustrumtraditie te vestigen.

Het boek bestaat uit twee delen. Het eerste deel omvat drie hoofdstukken die thematisch achtereenvolgens de ontwikkeling van de EVDB-instituten, de voor het EVDB beschikbare middelen en de EVDB-partnerschappen (met de VN, NAVO, OVSE, Afrikaanse Unie) behandelen. Het grootste gedeelte van het boek is gewijd aan de operationele praktijk van het EVDB, met een evaluatie van de vierentwintig militaire operaties en civiele missies onder EU-vlag sinds 2003. Het boek eindigt met een concluderend hoofdstuk, waarin de drie redacteurs vijf lessen uit de praktijk van het EVDB presenteren over zaken die voor de toekomst aandacht en verbetering behoeven.

Zoals de directeur van het EU-ISS, de Portugees Álvaro de Vasconcelos, in zijn voorwoord al aangeeft, is dit boek vooral bedoeld als naslagwerk. Door het beschrijvend karakter van grote delen van het boek is het echt een werk dat je nog eens ter hand neemt om op te zoeken hoe het ook alweer zat. Maar om 'The First Ten Years' aléén maar af te doen als een handboek, doet het analytische gedeelte ervan te kort. Voor het eerst worden

alle EVDB-operaties en -missies in één boek zo uitgebreid besproken en de belangrijkste bevindingen ervan samengevat. De nadruk op de operationele werkelijkheid van het EVDB doet recht aan de fase van volwassenwording waarin het relatief jonge EVDB anno 2010 terecht is gekomen.

Voor een Nederlands publiek is vooral de bespreking van de EU-politiemissie in Afghanistan, EUPOL, interessant. EUPOL is één van de kandidaten voor een verdere vormgeving van de Nederlandse bijdrage aan de stabilisering en opbouw van Afghanistan. Dit hoofdstuk, geschreven door Luis Peral, is kritisch over de manier waarop de NAVO (en vooral de Amerikanen) de politietrainingstaak opvatten, alsmede over de EU-lidstaten, omdat ze te weinig politiemensen voor EUPOL beschikbaar stellen. Het belangrijkste verschil tussen de taakopvatting van de trainingsmissie van de NAVO (NTM-A) en EUPOL is de meer korte termijn 'boots on the ground'-*counterinsurgency*-filosofie van de Amerikanen aan de ene kant, en aan de andere de EUPOL, die inzet op politiehervorming en opleiding op de lange termijn, met aandacht voor *gender* en mensenrechten.

Beide opvattingen zijn verdedigbaar, maar de EUPOL-aanpak zal op de langere duur toch de overhand moeten krijgen. Ook lijkt er in de Nederlandse publieke opinie en bij politieke partijen meer draagvlak voor deze 'opbouw van de Afghaanse maatschappij'-aanpak. In Afghanistan, zo stelt Peral, lijkt het naar een taakverdeling te gaan, waarin EUPOL de hogere politierangen opleidt en de politieorganisatie hervormt, en anderzijds de NAVO de lagere rangen traint. Peral ziet als

oorzaak voor de huidige gebrekkige effectiviteit van EUPOL vooral de onderbezetting van de missie en hij is er dus kritisch over dat in 2009 Franse *gendarmes* en Italiaanse *carabinieri* ingezet werden voor NTM-A.

Een voor het EVDB belangrijke relatie, namelijk die met de NAVO, wordt in het boek maar kort en vrij beperkt behandeld. Auteur Daniel Keohane geeft voornamelijk een historisch overzicht, maar hij benadrukt aan het slot wel kort dat de Verenigde Staten steeds meer het EVDB los van de NAVO op zijn waarde zijn gaan schatten. Deze ontwikkeling is belangrijk en zij had meer aandacht verdiend.

In de *Annex* is een nuttig overzicht ondergebracht van de bijdragen van de lidstaten aan zowel de militaire als de civiele EVDB-missies. Los van de nieuwste operatie in Oeganda en de maritieme EU-operatie Atalanta, zijn sinds 2003 15.000 militairen in EU-verband uitgezonden. Dat is weinig in vergelijking met de aantallen die in NAVO-verband worden ingezet, maar voor een organisatie die tien jaar geleden nog een economisch samenwerkingsverband was, kan dit als één van de successen worden beschouwd. Opvallend is dat van de in totaal 2.400 (militaire) politieambten, waarnemers, bestuurders, rechters en trainers die voor civiele EVDB-missies uitgezonden werden, Nederland met 62 personeelsleden op een magere twaalfde plaats staat, na kleinere landen als Hongarije, Zweden, Bulgarije en Finland.

In het afsluitende hoofdstuk worden de belangrijkste lessen getrokken uit tien jaar EVDB-praktijk. Het onderscheid dat wordt gemaakt tussen militaire en civiele *crisis management*-operaties, is meer het

resultaat van ingesleten institutionele patronen dan dat het recht doet aan wat in het crisisgebied nodig is. Dit betekent ook dat de rigide hiërarchie in de EU-instituties moet worden doorbroken en dat er een soort 'geïntegreerde verantwoordelijkheid' moet ontstaan. Behalve een pleidooi voor gezamenlijke 'fact finding missions' zetten de auteurs hiervoor ook hun hoop op de nieuwe Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO). Kortom, het *EU Institute for*

Security Studies heeft een nuttig overzichtswerk geschreven, dat zijn kracht vooral ontleent aan de uitgebreide analyses van de inmiddels talrijke missies en operaties.

Margriet Drent

Margriet Drent is verbonden aan het *Clingendael Conflict and Security Programme* (CSCP) en de afdeling Internationale

Organisatie & Internationale Betrekkingen van de Rijksuniversiteit Groningen. Zij promoveert daar 7 oktober op het thema EVDB.

Noot

1 Alvaro de Vasconcelos (red.), *What ambitions for European defence in 2020?*, Parijs: European Union Institute for Security Studies, november 2009, tweede editie, 188 blz. (zie voor een boekbespreking hiervan Margriet Drent, *Vrede en Veiligheid*, juni 2010).

Primaat van de politiek beproefd

Jaap Hoogenboezem

H.J. Kruls – Een politieke generaal.

Amsterdam: Boom, 2010; 317 blz.; 29,50 euro; ISBN: 978-90-8506-641-5

'De Heeren hebben mij niet te verzoeken maar te gebieden, en al wierdt my bevoolen 's Landts vlagh op een enkel schip te voeren, ik zou daarmee 't zee gaan, en daar de Heeren Staaten hunne vlagh betrouwen zal ik myn leven wagen.' Deze uitspraak van Admiraal Michiel Adriaanszoon de Ruyter hangt aan de muur in de recreatiezaal van het Koninklijk Instituut voor de Marine in Den Helder. Iedere adelborst moet tijdens zijn 'baartijd' (ontgroening) deze uitspraak uit zijn hoofd leren, waarmee het primaat van de politiek deel gaat uitmaken van zijn intellectuele bagage. In een democratie zoals in Nederland is de krijgsmacht immers vanzelfsprekend ondergeschikt aan het politieke gezag. Van de krijgsmacht wordt niet geaccepteerd dat zij haar geweldspotentieel benut om politieke gezagsdragers onder druk te zetten.

Dat de krijgsmacht binnen bepaalde grenzen politieke invloed uitoefent, is echter ook een realiteit. De *Neptune*-marinevliegtuigen die in 1974 over het Binnenhof vlogen als demonstratieve uiting van onvrede over voorgenomen bezuinigingen, werden echter alom als overschrij-

ding van deze grenzen beschouwd. Maar wanneer toenmalig Chef Defensiestaf, generaal Van der Vlis, in 1994 geen kans ziet de politici te overtuigen van zijn onoverkomelijke bezwaren tegen voorgenomen bezuinigingen op de krijgsmacht, rest hem slechts om op te stappen: 'Ik kom dan in een ongeloofwaardige positie als topadviseur van de minister. [...] Ik moet adviseren over het vervolg van de Prioriteitennota, maar die kan ik niet uitvoeren wegens een tekort aan geld. Dat ga ik niet meemaken,' aldus Van der Vlis.¹

De laatste jaren zijn vooral de militaire bonden zich naast arbeidsvoorwaardelijke belangenbehartiging over een groot aantal defensieonderwerpen gaan uiten. Daarbij schuwen ze allerminst uitspraken te doen over politiek gevoelige onderwerpen. Beïnvloeding van de politiek via de militaire vakbonden kan ertoe leiden dat standpunten die militairen vanwege hun ondergeschiktheid aan het politieke gezag niet naar buiten kunnen brengen, toch hun weg naar de openbaarheid vinden. Een recent voorbeeld, dat in de media de nodige aandacht trok, was de uitgebreide brief van de gezamenlijke officiers-

verenigingen over 'De toekomst van de Nederlandse krijgsmacht', die tijdens een persconferentie in Nieuwspoor op 13 juli jl. werd uitgereikt. De brief waarschuwt er onder meer voor, 'niet de fout te maken om op korte termijn bezuinigingen in te boeken op de huidige operationele capaciteiten, gebaseerd op ontwikkelingen die eerst op de (zeer) lange termijn kunnen worden gerealiseerd (taakspecialisatie en internationale materieelsamenwerking)'.²

Een actief dienend generaal die zo'n zestig jaar geleden grote moeite had met de staatsrechtelijke norm dat het politieke gezag het laatste woord heeft en dat generaals naar buiten toe hun mond moeten houden, was generaal H.J. Kruls. Aldus Jaap Hoogenboezem in zijn *H.J. Kruls – Een politieke generaal*. In deze biografie geeft Hoogenboezem een boeiend beeld van de binnen de politiek-militaire verhoudingen eigenzinnig opererende Kruls, die in minder dan tien jaar tijd, van kapitein tot viersterren-generaal, een bliksemcarrière wist op te bouwen.

Kruls trad in september 1919 als cadet der artillerie op de KMA in

Breda aan, en verliet deze in 1922 als eerste van zijn jaar. Hoewel hij toegaf dat het pathetisch klonk, was vaderlandsliefde voor hem de voornaamste reden om officier te worden. Na een rechtenstudie, de Hogere Krijgsschool en toetreding tot de Generale Staf werd Kruls in april 1939 adjudant van de minister van Defensie. Na de Duitse inval op 10 mei 1940 volgde Kruls zijn bewindsman naar Londen. Hij kreeg hier alle ruimte voor zijn organisatorische talenten. Maar ook zijn overlevingsinstincten, in een omgeving verzeefd van intriges, kwamen hem goed van pas. Kruls' Londense vijanden waren van het begin af aan vooral de ministers van SDAP-huize. Spin in het web was echter koningin Wilhelmina, met haar niet al te hoge dunk van politici, waar zij en Kruls elkaar vonden. Voor Kruls waren de omstandigheden ook gunstig, aangezien er niet veel concurrentie van collega's was. Het overgrote deel van de Nederlandse officieren zat immers in Duitse krijgsgevangenschap.

Kruls werd in januari 1943 in de rang van kolonel hoofd van het Bureau Militair Gezag. Hij maakte in deze functie een begin met de opbouw van de organisatie die het bestuur in ons land zou uitoefenen, totdat de normale verhoudingen zouden zijn teruggekeerd en de regering haar taak weer zou kunnen opnemen. Dit apparaat zou tevens het vlotte verloop van de geallieerde operaties in ons land moeten waarborgen. Mede vanwege Kruls' goede relaties met de geallieerde bevelhebbers werd hij in de eerste helft van september bevorderd tot generaal-majoor en benoemd tot Chef Staf Militair Gezag. Hij zou deze functie tot 1 januari 1946 bekleden.³

Hoewel Kruls als Chef Staf Militair Gezag bekend stond als een goed organisator, stelde hij zich nogal onafhankelijk op ten opzichte van het kabinet. Dit leidde tot veel spanningen en fricties. Zo verzette Kruls zich tegen de overkomst van vijf minister-kwartiermakers naar het

bevijsde zuiden in november 1944. Twee van de minister-kwartiermakers, J.A.W. Burger (Binnenlandse Zaken) en G.J. van Heuven Goedhart (Justitie), vonden dat ook in deze bijzondere omstandigheden het primaat van de politiek onverkort van kracht was. Hun poging bij de voorzitter van de ministerraad in Londen, P.S. Gerbrandy, Kruls' ontslag te bewerkstelligen mislukte echter, mede omdat Kruls in geallieerde kring goede relaties had weten op te bouwen. Na deze affaire bleef hij een omstreden figuur, wiens optreden vooral in de meer links georiënteerde pers veelvuldig aan de kaak werd gesteld. Maar ook de bureaucratische werkwijze en de selectie van het personeel voor de toptfuncties in het Militair gezag kregen veel kritiek te verduren.

Een nieuwe affaire diende zich al spoedig aan. Kruls, die inmiddels in november 1945 bevorderd was tot luitenant-generaal en benoemd was tot Chef van de Generale Staf, nam tezamen met de Bevelhebber der Zeestrijdkrachten, luitenant-admiraal C.E.L. Helfrich, ondubbelzinnig stelling tegen het Indiëbeleid, in het bijzonder tegen het op 15 november 1946 gesloten Akkoord van Linggadjati. In dit akkoord werd onder meer de door Soekarno uitgeroepen Republiek Indonesië erkend.

De top van de krijgsmacht kon zich absoluut niet vinden in de houding van de regering. Zij had geen enkel begrip voor de onderhandelingen met de 'jappenvriend' Soekarno en zijn 'fascistische klik'. Toen Helfrich en Kruls op audiëntie bij koningin Wilhelmina waren geweest om hun bezorgdheid uit te spreken, schreven ze een lange brief aan minister-president Beel. De brief bevatte een duidelijk dreigement: 'hoezeer Zee- en Landmacht zich bewust zijn de Regering onvoorwaardelijk te moeten dienen, hetgeen thans in Indië gebeurt, [maakt] het gevaar niet denkbeeldig, dat zij uit de hand zullen lopen.' Helfrich en Kruls konden daarvoor geen verantwoor-

ding nemen, en zij dreigden dan ook met ontslag. Om dit te voorkomen, schreven zij, 'zal de regering moeten besluiten Linggadjati niet voor te leggen aan de Staten-Generaal, Soekarno een minder prominente plaats te geven, en krachtig op te treden tegen de republiek' (geciteerd op blz. 217-218 van het hier beschreven boek). Zowel bij Beel als Wilhelmina kregen de twee hoge militairen echter nul op het rekest, wat ze vervolgens meldden aan het ANP (Algemeen Nederlands Persbureau).

Desalniettemin werd Kruls een paar jaar later, in mei 1949, bevorderd tot generaal en tegelijkertijd benoemd tot voorzitter van het Comité Verenigde Chefs van Staven. Kruls schroomde niet in het openbaar zijn mening kenbaar te blijven maken. Dit gebeurde ook tijdens en na het bezoek van de aanstaande NAVO-bevelhebber in Europa, generaal Dwight D. Eisenhower, aan Nederland in januari 1951. Eisenhower had kritiek uitgeoefend op het tempo en de doelmatigheid van de Nederlandse defensie-opbouw. Kruls verklaarde publiekelijk het volledig met Eisenhower eens te zijn. Voor de regering was toen de maat vol en Kruls werd op 23 januari door de minister van Oorlog, H.L. s'Jacob, op eervolle wijze uit zijn functie ontheven. Hij kreeg echter geen nieuwe functie aangeboden en ging in 1953 officieel met ontslag.

Het toeval en de omstandigheden die hem in zijn carrière steeds goed gezind waren geweest, waren ten einde gekomen. Hoogenboezem concludeert dat Kruls te besmet was geraakt en te veel ruzie had gemaakt met invloedrijke politici in die dagen. Kruls verzeilde daarna in het bedrijfsleven, maar werd nooit meer gevraagd om zijn grote expertise in te zetten voor de krijgsmacht en de pas opgerichte NAVO.

Hoogenboezem vindt in de epiloog van zijn biografie dat het etiket 'bekwaam, maar weinig soepel' het conflict tussen Kruls en zijn politieke omgeving reduceert tot een onge-

lukkige karaktertrek van Kruls. Het geval-Kruls vindt Hoogenboezem echter een klassieke casus van politiek-ambtelijk conflict. De professionele Kruls kon zich niet neerleggen – en hij vond ook dat hij verplicht was zich niet neer te leggen – bij het oordeel van amateurs. Gezien de bijzondere periode in de Nederlandse geschiedenis waarin hij snel carrière kon maken (Londen, Indië-conflict en begin Koude Oorlog), kon hij vaak als een actieve beleidsmaker optreden, maar maakte zich daarbij vele vijanden. Zijn voornaamste pressiemiddelen volgens Hoogenboezem waren

de botte weigering, dreigen met ontslag en, na de oorlog, het zoeken van publiciteit. Onder de huidige omstandigheden en politiek-militaire verhoudingen zou een officier als Kruls dan ook al snel zijn Waterloo vinden.

Kees Homan

Gen.maj. b.d. mr drs Kees Homan is als adviseur verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP)*.

Noten

1 Geciteerd in H.A. Couzy, *Mijn jaren als bevelhebber*, Amsterdam: L.J. Veen, 1996, blz. 118.

2 *De toekomst van de Nederlandse krijgsmacht*, Den Haag: Gezamenlijke Officiersverenigingen, 13 juli 2010, blz. 5.

3 D.C.L. Schoonoord stelt dat met de invoering van het 3D-concept (*Diplomacy, Development en Defence*) in Afghanistan, de indruk bestaat dat het nieuwe ontwikkelingen betreft. Volgens hem is niets minder waar. Ook na de bevrijding van Nederland, in de periode september 1944-mei 1945, speelden eerst het geallieerde Civil Affairs en daarna het Militair Gezag een prominente rol. Zie zijn "Het Circus Kruls", Militair gezag in Nederland, 1944-1946, in: *Militaire Spectator*, jrg. 179, nr 5, 2010, blz. 265-277.

Koude Oorlog voorbij, inlichtingenoperaties niet

Wies Platje

Een zee van geheimen: inlichtingenoperaties tijdens de Koude Oorlog.

Amsterdam: Uitgeverij Boom; 2010; 393 blz.; 29,50 euro; ISBN: 978-90-8506-952-2

Hoewel uit de hoofdtitel anders blijkt, zou de ondertitel van dit boek kunnen doen vermoeden dat dit werk alle soorten van inlichtingenoperaties van Oost en West behandelt. Dat is niet het geval. De schrijver, Wies Platje, is oud-marineofficier, met een loopbaan bij de (voormalige) marine-inlichtingendienst (MARID). De structuur van het boek maakt duidelijk dat het maritieme inlichtingenwerk tijdens de Koude Oorlog centraal staat. Na de marines van de USSR en de NAVO te hebben doorlopen, geeft de auteur zeer gedetailleerd een beeld van de maritieme spionageactiviteiten van Oost en West tot de ondergang van de Sovjetunie in 1991. Intrigerend zijn vooral de bijzondere operaties met onderzeeërs, die we allemaal kennen van spannende actiefilms, maar die kennelijk ook 'in het echt' hebben plaatsgevonden.

In het laatste deel van het boek legt de schrijver een verband tussen de internationale politiek en inlichtingenoperaties. Hij beschrijft de oplopende nucleaire spanning

tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie en het Warschaupact in de jaren tachtig, die de aanleiding vormde tot het uitvoeren van agressieve inlichtingenactiviteiten om de tegenstander te intimideren. Het laatste hoofdstuk behandelt de ondergang van de Sovjetunie en daarmee ook van de Sovjetvloot. Voorts biedt dit hoofdstuk een vooruitblik op de (toekomst van de) marine van de opvolgerstaat, de Russische Federatie. Platje sluit zijn boek af met drie bijlagen, waarin hij achtereenvolgens de mogelijke rol van de Sovjetmarine in de confrontatie tussen Nederland en Indonesië rond Nieuw-Guinea, een MARID-inlichtingenoperatie tegen een sovjetschip en diverse methoden van inlichtingenvergaring beschrijft.

Het boek leest vlot weg en is ook goed toegankelijk voor leken op het gebied van militaire inlichtingen of van de marine. Ik maak een paar opmerkingen over zaken die mij opgevallen zijn in dit kloek werk. Van belang is dat Platje regelmatig grondig de koppeling tussen

inlichtingenoperaties en internationale politiek beschrijft. Zo kwam de waarde van Westerse maritieme inlichtingenoperaties stellig aan de orde eind jaren zeventig, toen Amerikaanse afuisteroperaties duidelijk maakten dat de Sovjetmarine niet langer offensieve bedoelingen had (tegen het Westen: het afsnijden van de zeeverbindingen van de NAVO en het voorbereiden van een maritieme nucleaire aanval), maar was overgegaan op een strategie om de eigen (nucleaire) maritieme bastions te verdedigen. Het militair-politiek gevolg hiervan was dat de Amerikaanse maritieme strategie ook navenant werd aangepast (zie blz. 294-295 en 319-321).

Daar waar de scribent afwijkt van zijn eigen metier, slaat hij soms de plank mis. Zo beweert hij op blz. 28 dat het dreigement van de Amerikaanse president Ronald Reagan met zijn ruimtebewapeningsprogramma 'Star Wars' voldoende was om de ondergang van de Sovjetunie te bewerkstelligen. Dat is wel erg kort door de bocht.

Natuurlijk was het Amerikaanse bewapeningsprogramma een factor van betekenis – de Sovjetunie kon met haar erbarmelijke economische situatie hier niet mee concurreren – maar dit was slechts één van de oorzaken van de ondergang van het sovjetimperium. Platje gaat voorbij aan de politieke en economische stagnatie van de Sovjetunie en de interne separatistische processen die loskwamen bij de liberaliseringspolitiek van Michael Gorbatsjov.

Voorts stelt de schrijver bij de beschrijving van het NAVO-waarschuwingssysteem op blz. 229 dat de Sovjetstrijdkrachten bestonden uit leger, marine, luchtmacht, strategische rakettroepen en grenstroepen. Dat is onjuist, de Sovjetkrijgsmacht (van defensie) kende een structuur van vijf krijgsmachtdelen, waarbij naast de luchtmacht ook luchtverdedigingstroepen bestonden. Daarnaast beschikten andere departementen ook over troepen, waarvan de grenstroepen van de KGB en de binnenlandse troepen van het ministerie van binnenlandse zaken de belangrijkste componenten vormden.

Over de toekomst van de Russische marine doet de schrijver tussendoor een veronderstelling die hij pas veel later gaat onderbouwen. Zo stelt hij op blz. 61 dat de Russische president Poetin vastbesloten zou zijn met de buitenlandse revenuen van aardgas zijn mondiale ambities te verwezenlijken, ook door een geloofwaardige maritieme militaire capaciteit te handhaven. De pagina ervoor beschrijft Platje echter de miserabele staat van de Russische marine sinds 1991, wat hiermee in strijd is. De veronderstelling over Poetins maritieme plannen wordt pas in het laatste hoofdstuk nader uitgewerkt (blz. 324-326). Hier stelt Platje dat vanwege de strategische (-nucleaire) waarde het belang van de Noordelijke (op onderzeeërs gebaseerde) Vloot zal toenemen ten koste van de Baltische en Zwarte Zeevloeden van het Kremlin. Dat

zie ik toch anders. Juist de Zwarte-Zeevloot heeft zijn bestaansrecht getoond in het conflict met Georgië van augustus 2008. In dat verband stelt de schrijver dat de Russische vloot, anders dan die van het Westen, na de Koude Oorlog niet betrokken is geweest bij internationale conflicten. Dan heeft hij dit conflict, met de vernietiging van de Georgische vloot door Moskou en Russische amfibische landingen in Abchazië, kennelijk over het hoofd gezien.¹

En het belang van onderzeeërs ten koste van dat van oppervlakteschepen zie ik ook anders. Voor de Vloten (de Stille Oceaan Vloot is de vierde) heeft het Kremlin het plan voor elk ervan een door Frankrijk af te leveren amfibisch helikoptervliegdekschip aan te schaffen. Dat is strijdig met het door scribent veronderstelde primaire belang van (de aanschaf van) onderzeeërs. De Russische marineleiding heeft laten weten dat met dergelijke offensieve vliegdeklantingschepen 'het klusje Georgië' veel sneller geklaard zou zijn.

Wél deel ik de mening van Platje met betrekking tot het door hem veronderstelde belang van maritiem militair vermogen als onderdeel van de internationale ambities van het Kremlin. Dat blijkt onder meer uit *off-shore* beveiligingstaken van de marine, een economische strategie voor het Noordpoolgebied, met een sterke militaire component en een specifieke maritieme doctrine als onderdeel van het palet aan veiligheidsdocumenten. Die aanname wordt ook ondersteund door vlootbouw als onderdeel van het ambitieuze bewapeningsprogramma dat door president Medvedev is ingezet na het Russisch-Georgische conflict, waarbij zo'n tweederde van de huidige verouderde wapensystemen zal worden vervangen.²

Wat betreft structuur en vormgeving moeten wel een paar kritische punten worden gemaakt. Het boek is vooral beschrijvend, het werkt niet aan de hand van een probleemstelling

en conclusies. Op zich zelf is niets mis met een beschrijvende opzet, maar wel als die herhaaldelijk omslaat in een eindeloze brij aan gedetailleerde gegevens, bijvoorbeeld over wapensystemen en militaire oefeningen. Juist een inlichtingenofficier behoort te weten dat hij niet alle beschikbare informatie hoeft te verstrekken, maar juist een analyse met die gegevens die van belang zijn voor de besluitvorming van commandanten; in dit geval echter ook voor het bieden van inzicht aan lezers. De veelheid aan gegevens wreekt zich ook door frequente herhalingen, bijvoorbeeld bij de uitleg van strategieën of specifieke inlichtingenoperaties. Een eindredacteur had hier nog wel het één en ander aan kunnen wegsnijden.

Voorts gaat de schrijver nog wel eens plotseling over van verleden naar tegenwoordige tijd, wat rommelig overkomt. En ten slotte moet vermeld worden dat de transcriptie van eigenamen en geografische benamingen uit het Russisch niet altijd consequent is: doorgaans volgens de populair Nederlandse methode, maar soms ook volgens de populaire Engelse wijze.

Maar genoemde tekortkomingen doen geen afbreuk aan de waarde van dit boek. Dit werk is uiteraard van belang voor (aankomend) inlichtingenpersoneel. En niet alleen van de marine, want tegenwoordig denken en doen we allemaal *joint* als het goed is. En uiteraard ook voor andere militairen, al was het maar dat vanwege uitzendingen elke militair te maken kan krijgen met Russische collega's, die natuurlijk niet (allemaal) noodzakelijk betrokken zijn bij inlichtingenwerk. Voor historici is dit ook een aantrekkelijk boek; het geeft een goed inzicht in de (inlichtingen) confrontatie die de supermogendheden Verenigde Staten en Sovjetunie tegen elkaar voerden tijdens de Koude Oorlog.

En voorts voor geïnteresseerden in internationale betrekkingen en internationale veiligheid. En ook voor hen die dachten dat met het einde van

de Koude Oorlog ook inlichtingen-operaties voorbij zijn, is dit een goed boek; de recente spionnenruil tussen de Verenigde Staten en Rusland heeft maar weer eens aangetoond dat aan het bestaan (srecht) van inlichtingendiensten niet hoeft te worden getwijfeld.

Marcel de Haas

Luitenant-kolonel dr M. de Haas is Ruslandkundige en als krijgskundig onderzoeker verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

Noten

1 M. de Haas, 'The Georgia conflict of August 2008: Exponent of Russia's assertive security policy', in: *Carré*, januari 2009, blz. 46-49.

2 M. de Haas, *Russia's Foreign Security Policy in the 21st Century: Putin, Medvedev and Beyond*, Londen: Routledge, 2010, blz. 90-97.

Emoties in wereld van het grote geld

David de Cremer

Als goede mensen slechte dingen doen. Op zoek naar de psychologie achter de financiële crisis.
Nijmegen: VOC Uitgevers, 2010; 85 blz.; 12,20 euro; ISBN: 978-90-798-1207-3

Bij deze titel moet ik onmiddellijk denken aan het ingrijpende verhaal van de Joodse rabbi Harold Kushner, die beschrijft dat onschuldige en goedwillende mensen evenzeer door het kwaad getroffen kunnen worden als ieder ander.¹ En als dat zo is, dan kan het eigenlijk ook gebeuren dat goede mensen zoals u en ik ook slechte dingen kunnen doen. In een boekje met als subtitel 'op zoek naar de psychologie achter de financiële crisis' beschrijft David de Cremer in een handzaam en beknopt overzicht hoe dat in de wereld van het grote geld heeft gewerkt. Mensen met hun emoties werken in structuren die bepaalde handelingen bevorderen of onvoldoende ontmoedigen. Want als iedereen vindt of zelfs zegt dat het 'verantwoord' is, dan gaan we dat ook zelf geloven. Maar daarmee is het nog niet goed. Ethisch besef en moraliteit blijven evenzeer belangrijk, en het is een kwestie van gedrag en integriteit om daar wel of niet aan mee te doen. Niets menselijks is ons vreemd, want mensen hebben allen een motief om zich zo voordelig mogelijk te presenteren.

De Cremer brengt ons in aanraking met het begrip 'bounded ethicality', want subjectieve evaluaties en gevoelens kleuren onze kijk op moraliteit. Het zijn dus niet altijd de 'rotte appels in de mand' die de slechte dingen doen, want het kan

zonder meer gebeuren dat u, lezer, net zoals ik, wanneer we in 'die mand' zitten, in omstandigheden en structuren werken, op de een of andere manier stelselmatig ons gedrag gaan aanpassen en slechte dingen gaan doen. Denk daar dus maar eens over na.....

In een aantal stappen neemt De Cremer ons mee door de wereld van het grote geld en bespreekt hij achtereenvolgens de grenzen van de rationaliteit, de menselijke psyche, de befaamde bonuscultuur, het belang van vertrouwen, om vervolgens te eindigen bij leiderschap en opleiding. Hij laat daarbij ondermeer zien dat zelfdiscipline alleen niet genoeg is en dat enigerlei vorm van regulering geboden is, zeker ook voor bankiers. Hij kapittelt in duidelijke bewoordingen de bonuscultuur en pleit ervoor niet alleen de doelen te beoordelen, maar juist ook de wijze waarop die doelen bereikt worden. En dat vereist een moreel kompas, waarbij je niet alleen koerst op de wet van de markt, maar evenzeer op het sentiment van de maatschappij.

Als gezegd, een mooi en beknopt overzicht, zij het dat er herhaaldelijk 'tegeltjeswijsheden' langskomen. Daar is niets mis mee, maar het oogt daardoor wat oppervlakkig. De kern van De Cremers boodschap geldt evenwel niet alleen voor bankiers, maar voor elke *homo economicus*.

Immers, ethisch besef mag niet sneuvelen in onze maatschappij. Het is de taak van iedereen om inzicht in menselijk gedrag te verwerven, in de mens en zijn motieven. Daarmee kunnen morele conflicten, zoals de huidige internationale financiële crisis, niet alleen beter worden begrepen, maar kan het ons ook helpen er lering uit te trekken.

Jacques de Jong

Jacques de Jong is econoom; hij is verbonden aan het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP).

Noot

1 Harold Kushner, *Als het kwaad goede mensen treft*, Uitgeverij ten Have, 1989.

Summaries

Koen Davidse

points to the increased attention for conflict countries by the international community. Armed conflict carries the risks of great loss of human life, human rights violations, regional instability and high costs to the international community in terms of peace keeping. While results are difficult to achieve in some conflict situations, greater awareness and focused actions can produce progress in the areas of security, governance and peace dividend. Challenges include conflict prevention, capacity and leadership as well as establishing a truly integrated approach between different actors and sectors.

Hugo de Vries & Leontine Specker

identify ways in which economic recovery can function as a source of stability in fragile states. They describe three different policy 'tracks' of economic interventions. The more the peace process builds momentum, the more and the broader the options will become. The first track deals with *emergency employment for high risk – and – needs groups* right after a conflict has ended. Once this high risk group has found gainful employment, the focus can shift to the broader community in track 2, dealing with *income generating activities, private sector development and micro-finance*. It is essential to ensure the link with track 3, *creating an enabling national environment* and strengthening the capacity of national institutions. The key is to work on all three tracks simultaneously, but in different intensities depending on the (often very different) needs of the country and conflict in question.

Maria Derks

analyses the added value of the new OECD policy paper on *Armed Violence Reduction (AVR)*. She argues that although the AVR paper as a lens is a good contribution to the field of international support programmes for security, it is less useful as a programme. AVR's holistic and comprehensive definition of and approach to problems of violence can help promote a better understanding of all the factors, dimensions and linkages that drive violence. However, such a holistic picture may be useful for understanding the situation, but it does not help a policy maker prioritise, or decide where to allocate scarce resources. Thus, the OECD's AVR paper lacks the opportunity for the translation from the holistic AVR lens to a pragmatic feasible programme.

Christine van Empel & Evelien Weller

evaluate the transition of Dutch policy into practice in relation to knowledge management in the context of an integrated approach in fragile states. Since former minister of Development Cooperation Koenders advocated cooperation and knowledge sharing among stakeholders, numerous initiatives have taken off. After several years of experience of these partnerships it is important to raise the question what these initiatives have achieved so far. What is their added value? And what are barriers for cooperation in the field of knowledge management? Looking at the Schokland Agreements and the Dutch subsidy system (MFSII), the authors bring new insights in order to improve cooperation for more efficient policies in fragile states.

Rosan Smits

argues for a critical reconsideration of the gender discourse in the context of peace and security. Gender equality should not be a goal in itself but rather an analytical framework to grasp the influence of complex identities (feminine and masculine roles) within a certain political context. After its 10th anniversary the UN Resolution 1325, *Women, Peace and Security*, is leading in the context of policy development in (post-) conflict situations. However, its one-sided focus on the emancipation of women resulted in the idea that gender is embedded within policies as long as women and their rights are taken into account, and in so doing, bypassing men and the different roles women (and men) can play. Its gender sensitivities should therefore undoubtedly be questioned.

Jort Hemmer

focuses on the African Union's involvement in Somalia. On 11 July 2010, bomb attacks in Uganda's capital city Kampala killed 76 people. The responsibility for the attacks was claimed by Al Shabab, a militant Islamist organization based in Somalia. The events in Kampala have prompted a debate on the future of AMISOM, the African Union's peace-keeping mission in Somalia that protects the war-torn country's weak and divided transitional government against an Al-Shabab-led coalition of insurgency groups. Somalia's neighbours want to enhance AMISOM's capacity and expand its mandate to confront the Islamist fighters, a strategy that western donors and many African states rightly fear will be counterproductive. Their demand for more troops and a license to kill misses the point. By siding with one

of the warring factions in an unresolved conflict, AMISOM has become part of the problem rather than the solution. In forthcoming attempts to stabilize Somalia, it is highly questionable whether AMISOM has indeed a role to play.

Ellen Berends

offers a brief overview of the sad situation in the Democratic Republic of Congo (DRC). Fifty years after independence, Congo is worse off than at the end of the colonial period. After several wars, this poverty stricken country is still insecure and unstable; a typical 'fragile state' with weak leaders and even weaker institutions. The trend of the last ten years is modestly positive, however. It is the responsibility of the international community, including the Netherlands, to support and assist Congo, a country vital to Africa and beyond. Expectations should be modest as cooperation is difficult and the future harbours many risks.

Tim J. de Vries

sets out the extent to which non-governmental organizations (NGOs) are able to influence decision-making processes in the current international political climate. In 2003, Amnesty International, Oxfam International and the International Network on Small Arms started the Control Arms campaign. Their aim was the realization of an international treaty, which limits the free trade in conventional weapons. In 2009, the member states of the United Nations decided to start the negotiations on the treaty's content in 2012. The author focuses on the efforts the NGOs made during their successful campaign and their ways of interacting with states and influencing the political process. He shows how different organizations managed to work together effectively, despite mutual structural and cultural organizational differences.

Sara Berglund

takes a critical look at the Lisbon Strategy and its successor *Europe 2020*. In 2000 the European heads of state and government agreed that the EU should become the 'most dynamic and competitive knowledge-based economy in the world' by 2010. The Lisbon Strategy was created. However, already before the economic crisis hit it became obvious that this objective would not be realised and that the strategy would not lead to enhancing the position of the EU as an international economic player. In order to tackle the twin challenge of improving the competitive position of the EU and finding a way out of the economic crisis, the EU leaders agreed in June 2010 on a follow up of the Lisbon Strategy: 'Europe 2020'. This new strategy contains improvements compared to the Lisbon Strategy. In particular, its focus is clearer through the use of a small number of quantitative 'headline targets'. Another positive development is that the door is opened up for national targets that take account of the differing starting positions of the member states. A number of concerns still remain, however, in particular regarding the quality of some of the key indicators. The governance of the new strategy does not differ substantially from the Lisbon Strategy. The non-binding character of the Lisbon Strategy is retained in *Europe 2020*. This means that commitment by the member states is of crucial importance. They should use this opportunity to remodel the EU into a sustainable knowledge economy.

Jolanda Terpstra

describes the role of the Netherlands House of Representatives in the European deliberation process of the recast Energy Performance of Building Directive (EPBD). Even without the so-called yellow and orange card procedure it is possible for an individual national parliament to be effective in a European dossier

with a subsidiarity check. Right after the publication of the proposal for the EPBD, the House carried out a check on subsidiarity. It was of the opinion that both the principles of subsidiarity and proportionality were breached. This opinion was sent to the European Commission and the Dutch government. During the negotiation process the House watched closely every step. The Dutch government, not used to a pro-active parliament on a European proposal, was forced to follow the parliament's initiatives. The result was a very well informed parliament, which could influence and strengthen the Dutch position in Europe in this negotiation process.

Eric De Brabandere

elaborates the advisory opinion of the International Court of Justice on the unilateral declaration of independence of Kosovo. The long awaited opinion was rendered on 22 July 2010. The Court by majority decided that the declaration was not contrary to international law, including SC Res. 1244. This decision has resulted in immediate fears of being a precedent for other secessionist movements. Despite the clarity of the Court's main findings the consequences of this decision will probably remain limited. Not only was the question posed to the Court as such – and thus the Court's answer – limited in scope, it remains an advisory opinion given to the UN General Assembly. Moreover, practice shows that *recognition* of new states is fundamental in international law and international relations. The opinion's precedential value should thus not be overestimated, and it is unlikely that the Court's opinion will lead to massive unilateral declarations of independence and subsequent recognition of new states.

NIEUW VERSCHENEN...



Ruurd Baane,
Patrick Houtkamp,
Marcel Knotter
2010. 168 p. € 29,75
ISBN 978 90 232 4585 8

HET NIEUWE WERKEN ONTRAFELD

over bricks, bytes & behavior

HET NIEUWE WERKEN staat volop in de aandacht. En niet zonder reden: het nieuwe werken staat synoniem voor innovatieve manieren van werken. Werkvormen die organisaties nieuwe kansen bieden om zich te onderscheiden. Tegelijkertijd is er nog weinig concreet bewijs dat deze nieuwe werkvormen ook daadwerkelijk vruchten afwerpen. Belangrijke vragen rond betekenis, nut en noodzaak van het nieuwe werken bleven tot voor kort onbeantwoord. Betrouwbare informatie over de impact van het nieuwe werken op de bedrijfsvoering en de concrete bijdrage aan het bedrijfsresultaat ontbrak. Daarin brengt dit boek nu verandering.

Dit boek verschaft een interessant en inspirerend, maar zeker ook ontvullend beeld van de praktijk van het nieuwe werken binnen een groot aantal Nederlandse organisaties.



Anneke van Doorne-Huiskes
2010. 162 p. € 26,75
ISBN 978 90 232 4639 8

VROUWELIJK TALENT WERKT...

Wordt in Nederland het talent van vrouwen voldoende benut? Waar doen zich nog obstakels voor, waar kan het beter? En hoe kunnen we, in een wereld van competitie en nadruk op individuele prestaties, het werk van mannen en vrouwen zo organiseren dat er tijd blijft voor ouderschap, zorg en een leven naast het werk?

Hoe staat het met de realiteit van alledag? Een optimaal gebruik van vrouwelijk talent kent nog een aantal obstakels. Op het niveau van de samenleving als geheel, binnen arbeidsorganisaties, binnen huishoudens en binnen mindsets en attitudes van personen. Over die obstakels gaat dit boek en over de vraag hoe deze te overwinnen. Dit boek wil zich niet tot analyses beperken, maar geeft aan het eind van ieder hoofdstuk praktische adviezen hoe het beter kan.

Meer informatie of online bestellen: www.vangorcum.nl
of bel 0592 37 95 56


Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43
9400 AA Assen
[e] verkoop@vangorcum.nl

www.vangorcum.nl/nieuwsbrief.nl altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven