



# IOB Evaluatie

*Managementsamenvatting*

## Een ongemakkelijke realiteit

Evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan stabiliteit, veiligheid en rechtsorde in fragiele contexten en conflictgebieden

**Augustus 2023**

Een ongemakkelijke realiteit | IOB | Een ongemakkelijke realiteit | IOB | Een ongemakkelijke realiteit | IOB | Een ongemakkelijke realiteit | IOB | Een ongemakkelijke realiteit | IOB | Een ongemakkelijke realiteit | IOB



# Een ongemakkelijke realiteit

## Evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan stabiliteit, veiligheid en rechtsorde in fragiele contexten en conflictgebieden

### Managementsamenvatting

In 2022 leefde een kwart van de wereldbevolking in fragiele contexten. Van alle mensen die wereldwijd in extreme armoede leven, was dit zelfs driekwart.<sup>1</sup>

Deze evaluatie betreft de gecombineerde Nederlandse inzet om stabiliteit in fragiele contexten te bevorderen en de vicieuze cirkel tussen (etnische) spanningen, gewapend conflict, instabiliteit en zwak bestuur te doorbreken. De focus ligt hierbij op de periode 2015-2022. Er is gekeken naar alle instrumenten van het Nederlandse buitenlandbeleid, waaronder diplomatieke inspanningen, ontwikkelingssamenwerking en militaire interventies.

Het beleid achter deze instrumenten is gebaseerd op ideeën die terug te voeren zijn tot het begin van de 21ste eeuw. Wat opvalt bij de beleidsreconstructie, is hoe consistent de hoofddoelen, de belangrijkste beginselen en benaderingen sindsdien zijn gebleven. Aan het Nederlandse buitenlandbeleid en beleid voor ontwikkelingssamenwerking ligt een centrale probleemanalyse ten grondslag. Die stelt dat fragiele contexten en conflictgebieden zowel een last vormen voor de mensen die erin leven, als een mogelijk veiligheidsrisico voor Europa en Nederland. Het zijn met name deze fragiele en door conflict geteisterde landen die de grootste moeite hebben om de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's) van de VN te halen. Daarom is het bevorderen van stabiliteit, veiligheid en rechtsorde in deze landen één van de speerpunten van het Nederlandse buitenlandbeleid.

Door de jaren heen richtte ontwikkelingssamenwerking zich in toenemende mate op fragiele staten, waarbij de uitgaven op het gebied van stabiliteit, veiligheid en rechtsorde voor de periode 2015-2021 neerkwamen op 2,7 miljard euro. Nederland heeft als doel om met interventies bij te dragen aan 'legitieme stabiliteit' en een verbeterd 'sociaal contract' om daarmee de grondoorzaken van gewelddadige conflicten, terrorisme, irreguliere migratie en armoede aan te pakken.

De centrale vraag in deze evaluatie is:

In hoeverre heeft Nederland bijgedragen aan stabiliteit, veiligheid en rechtsorde in fragiele contexten, en welke lessen kunnen daaruit worden getrokken voor beleid en uitvoering?

In de evaluatie zijn drie casestudies opgenomen: Afghanistan, Mali en Zuid-Soedan. Dit zijn landen waarin Nederland een langdurige en substantiële politieke betrokkenheid heeft gehad die gericht was op het bevorderen van stabiliteit. Ook ging in deze landen een groot deel van het budget voor ontwikkelingssamenwerking naar stabiliteit, veiligheid en rechtsorde. Daarnaast was er militaire inzet. In Mali en Zuid-Soedan werd uitgebreid veldonderzoek verricht. In Afghanistan vond het onderzoek op afstand plaats.

<sup>1</sup> OECD, *States of Fragility 2022*, Paris, OECD Publishing, 2022. <https://doi.org/10.1787/c7fedf5e-en>

<sup>2</sup> Dit is het totale budget op begrotingsonderdelen BHOS 4.3 and BZ 2.4, inclusief niet-landenspecifieke fondsen. Het bedrag is exclusief uitgaven voor activiteiten met betrekking tot migratie ('opvang in de regio').

Het onderzoek maakt gebruik van een op theorie gebaseerde evaluatiemethodologie (theory-based evaluation). Het verkent de bijdrage van de interventies aan (geobserveerde) resultaten door belangrijke aannames te toetsen, waarbij ook rekening is gehouden met de invloed van externe factoren. Naast de analyse van projectdocumenten, interviews en data verzameld tijdens het veldonderzoek, maakt de evaluatie ook gebruik van bestaande evaluaties en academische literatuur. Daarnaast is er in opdracht van IOB een systematische review uitgevoerd van alle beschikbare evaluaties van interventies op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en stabiliteit in Zuid-Soedan en Mali, in aanvulling op een reeds bestaande systematische review over Afghanistan.

Op basis van de evaluatie zijn de volgende conclusies getrokken:

**Conclusie 1: Nederland heeft bijgedragen aan positieve resultaten op lokaal niveau en in technische sectoren, maar deze resultaten hebben de vicieuze cirkels van geweld en instabiliteit in Afghanistan, Mali en Zuid Soedan niet doorbroken.**

Het Nederlandse beleid werd vooral geleid door de basisaanname dat het vergroten van ‘legitieme stabiliteit’ en het verbeteren van het ‘sociale contract’ in een land zouden bijdragen aan het verminderen van fragiliteit. In de drie casestudies leidden de gecombineerde inspanningen van Nederland en de internationale gemeenschap niet tot verbeteringen op nationaal niveau in ‘legitieme stabiliteit’ of in het ‘sociale contract’ tussen overheid en burger. Daardoor was het ook niet mogelijk een verband te leggen tussen verbeterde stabiliteit en een beter sociaal contract enerzijds en het overkoepelende doel van het verminderen van fragiliteit anderzijds.

Ondanks dat de algehele context erg fragiel en onveilig bleef, bleek het wel mogelijk om positieve resultaten te boeken op het gebied van sociale cohesie, levensonderhoud en zelfredzaamheid op lokaal niveau. Het is te beargumenteren dat deze resultaten een verdere verslechtering van de context hebben voorkomen, in elk geval op lokaal niveau en voor de korte termijn. Maar, de aanname dat lokale verbeteringen in sociale cohesie een ‘trickle-upeffect’ zouden hebben en de cycli van conflict en geweld op interetnisch gemeenschappelijk, regionaal of nationaal niveau zouden helpen doorbreken, bleef niet overeind. Tegelijkertijd waren inspanningen die gericht waren op de capaciteitsopbouw van overheidsinstellingen en veiligheidsactoren vaak onsuccesvol. Daarmee hield de aanname dat legitieme stabiliteit een ‘trickle-downeffect’ zou hebben en daarmee de stabiliteit op lokaal niveau zou verbeteren geen stand.

Autocratisch leiderschap en voortdurende machtsstrijd binnen de elite creëerden een context waarin weinig of geen politieke wil bestond om hervormingen te omarmen die zouden kunnen leiden tot betere verantwoording, robuustere formele instituties en democratische procedures. Daarbij had de escalatie van conflict een uiterst nadelig effect op veel van de behaalde positieve resultaten, wat de duurzaamheid daarvan sterk heeft ondermijnd.

**Conclusie 2: Er zijn beperkingen aan de maakbaarheid van de samenleving in fragiele contexten, en er zit een gat tussen de beleidsambities van het ministerie enerzijds en haar invloedssfeer anderzijds.**

In Den Haag bestond op het politieke niveau een sterke neiging om een positief verhaal neer te zetten en prioriteiten te stellen zodat die pasten binnen de Nederlandse politieke context. Dit droeg bij aan een discrepantie tussen de ambitieuze politieke doelen zoals die op papier stonden en de praktijk, waarin de invloed van Nederlands beleid en Nederlandse programma’s beperkt was. De beleidsdoelen die op hoog niveau in Den Haag waren geformuleerd, werden niet goed vertaald en geoperationaliseerd naar het niveau van landen en programma’s. Aannames over de maakbaarheid van de samenleving in een fragiele en door conflict geteisterde omgeving waren van groot belang voor het behalen van beleidsdoelen. Maar dit lag wezenlijk buiten de invloedssfeer van het ministerie.

Het contact met de autoriteiten in fragiele en door conflict geteisterde landen vormde een uitdaging voor de Nederlandse overheid. Nederland vermijdt het contact met en het ondersteunen van regimes die verantwoordelijk zijn voor geweld of grove mensenrechtenschendingen. Maar het ondersteunen van processen voor beter bestuur vereist langdurige ondersteuning van de autoriteiten in deze landen. Daarnaast was in Afghanistan en Zuid-Soedan te zien dat het creëren en ondersteunen van parallelle structuren op de korte en middellange termijn weliswaar resultaat opleverde, maar dat dit duurzaamheid op de lange termijn ondermijnde en negatieve effecten had op de bredere politieke economie van het conflict.

**Conclusie 3: Interne politieke en institutionele barrières hebben het ministerie belemmerd om op een geïntegreerde manier te werken, en om de programma's en het beleid aan te passen aan veranderende contexten.**

Een belangrijke aanname die ten grondslag ligt aan het Nederlandse beleid is dat verschillende instrumenten op het gebied van buitenlandbeleid elkaar kunnen aanvullen en versterken. Echter, ambities om interventies in verschillende sectoren met elkaar te verbinden, onder de noemer 'geïntegreerde 3D-aanpak' of 'triple nexus', werden in de praktijk niet verwezenlijkt.

De evaluatie laat zien dat de opzet van Nederlandse programma's gedreven werd door in Den Haag gestelde prioriteiten, en niet door inzichten op het gebied van de context en lokale behoeften. Lokaal eigenaarschap was in de praktijk beperkt. De kloof tussen de ambitieuze beleidsdoelen die in Den Haag geformuleerd werden en de continu veranderende en grillige realiteit werd vaak niet aan de orde gesteld. Deels is dit het gevolg van politieke en institutionele barrières binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Deze belemmerden de uitwisseling van informatie vanuit het lokale implementatieniveau in de landen naar het hoofdkwartier en politieke niveau in Den Haag:

1. Beperkt institutioneel geheugen als gevolg van rotatie van medewerkers.
2. Beperkte aandacht voor programmamanagement. Er werd meer nadruk gelegd op het formuleren van nieuw beleid, wat het vermogen van het ministerie beperkte om informatie te verwerken en in te spelen op nieuwe ontwikkelingen.
3. Beperkte toegang tot betrouwbare informatie. Met beperkte capaciteit om programma's te monitoren en belemmerd door onveiligheid, was het ministerie afhankelijk van informatie die uitvoerende organisaties verstrekten. Concurrentie voor financiering kan ertoe leiden dat uitvoerende organisaties de resultaten die zij rapporteren overdrijven. Daarnaast hebben uitvoerende organisaties zelf ook niet altijd toegang tot het lokale niveau om hun resultaten te kunnen verifiëren.
4. Risicomijding bij het ministerie in Nederland. Hoewel nieuwe beleidsdocumenten het belang benadrukken van openheid over risico's, werd een open uitwisseling van informatie over de context en de voortgang van programma's belemmerd door angst voor negatieve media-aandacht of kritische Kamervragen.

| 4 |

**Conclusie 4: Er is te weinig aandacht voor conflictsensitiviteit en 'do-no-harm' in fragiele contexten.**

Hoewel conflictsensitiviteit algemeen besproken werd tijdens de opstartfase van programma's, werd dit zelden gemonitord of geëvalueerd tijdens of na de uitvoer. Bovendien werd de bredere aanwezigheid van internationale organisaties en donoren, en de rol en impact die zij hadden op de politieke economie van een conflict, zelden in ogenschouw genomen. Wanneer dit wel besproken werd, leidde het zelden tot aanpassingen in beleid en uitvoer.

In het licht van deze conclusies, formuleert IOB de volgende aanbevelingen:

### **Hoofdaanbeveling 1. Heroverweeg de doelstellingen en aanpak van Nederlandse interventies gericht op diplomatie, ontwikkeling en defensie in zeer fragiele contexten.**

De laatste jaren is het aantal fragiele en door conflict geteisterde landen toegenomen. Naar verwachting zal het deel van de wereldbevolking dat in fragiele gebieden leeft toenemen. Het zijn vooral deze fragiele en door conflict geteisterde landen die ver achterlopen met het behalen van de SDG's. De committering aan de SDG's kan continuering van de Nederlandse inzet ter bevordering van stabiliteit in fragiele contexten en conflictgebieden rechtvaardigen. Echter, de bevindingen uit deze evaluatie suggereren dat het nodig is om interventies in fragiele contexten te herzien en heroverwegen. Het is belangrijk realistische verwachtingen te hebben over de rol die de internationale gemeenschap en Nederland kunnen spelen, vooral gezien de complexiteit en structurele patronen van fragiliteit en geweld in deze contexten. Tegelijkertijd moet de manier waarop Nederland het beleid voor stabiliteit in fragiele contexten operationaliseert en implementeert, verbeterd worden.

IOB beschouwt deze hoofdaanbeveling als cruciaal, aangezien een betere beleidsuitvoering alleen niet zal leiden tot het behalen van de huidige beleidsdoelstellingen in fragiele contexten. Als aanvulling op deze hoofdaanbeveling, zijn nog zes aanbevelingen geformuleerd. Deze hebben als doel concrete strategieën te bieden als leidraad voor deze heroverweging:

### **Aanbeveling 2. Adresseer de kloof tussen de beperkte invloedssfeer van het Nederlandse buitenlandbeleid enerzijds, en de formulering van zeer ambitieuze beleidsdoelstellingen anderzijds...**

BZ moet langetermijndoelstellingen op impactniveau ('de stippen op de horizon') vertalen naar concrete en landenspecifieke doelstellingen die dichterbij de invloedssfeer van het ministerie liggen. Programma's moeten beoordeeld worden op hun toegevoegde waarde. Het moet bekeken worden of de doelen, termijnen en financiële middelen gegeven de specifieke context realistisch zijn. Programma's moeten daarnaast langere termijnen hanteren voor de programmering, minstens 8-10 jaar, maar met voldoende flexibiliteit om aan te passen aan veranderende omstandigheden. Tot slot is het van wezenlijk belang dat de beleidsmedewerkers en politieke leiders van BZ opener zijn over de dilemma's die betrokkenheid in fragiele landen en conflictgebieden met zich meebrengen. Bijvoorbeeld dilemma's met betrekking tot de coherentie tussen doelstellingen op het gebied van mensenrechten, ontwikkelingsdoelen en politieke doelen.

### **Aanbeveling 3. Geef prioriteit aan contextspecificiteit en lokaal eigenaarschap.**

De complexe en multidimensionale aard van conflict en fragiliteit impliceert dat programma's en beleid zo context-specifiek mogelijk moeten zijn. Het feit dat buitenlandse interventies in het gunstigste geval bijdragen aan lokale processen die stabiliteit en ontwikkeling bevorderen, vraagt om het oprecht betrekken van lokale actoren en om lokaal eigenaarschap.

BZ en uitvoerende partners moeten ervoor zorgen dat beleidsprioriteiten, doelstellingen en programma's vraaggestuurd zijn en gebaseerd op de nationale context en lokale behoeften. Dit impliceert ook dat de thematische financieringsstructuur binnen BZ heroverwogen moet worden, ten behoeve van landenspecifieke interventies voor fragiele contexten. Meer beslissingsbevoegdheid, budget en capaciteit moet naar de ambassades gedelegeerd worden zodat zij, gesteund door versterkte landenteams in Den Haag, interventies beter kunnen toespitsen op de lokale context. Daarnaast moeten BZ en uitvoerende partners mechanismen ontwikkelen voor het afleggen van verantwoording aan doelgroepen om zo de lokale perspectieven beter mee te kunnen nemen en uiting te geven aan de ambitie van BZ om lokalisering te bevorderen. Tegelijkertijd moet BZ articuleren hoe om te gaan met mogelijke spanningen tussen enerzijds de normen en waarden die ten grondslag liggen aan Nederlandse interventies, en anderzijds de ambitie om lokalisering te bevorderen.

**Aanbeveling 4. Wees pragmatisch met betrekking tot de inzet in fragiele contexten.**

Mensenrechten en democratische waarden zijn basisprincipes achter Nederlandse interventies in fragiele contexten. Maar het vermogen van interventies om deze zaken effectief aan te kaarten, is relatief beperkt. BZ moet daarom terughoudend zijn in het trekken van scherpe grenzen wat betreft het contact met overheden. Gezien het belang van vrede en stabiliteit op nationaal niveau, is het belangrijk dat BZ diplomatieke banden onderhoudt, de beleidsdialoog aan blijft gaan, en vredesprocessen blijft ondersteunen. Dit betekent ook dat BZ en politieke leiders de risico's accepteren die inherent zijn aan het opereren in fragiele contexten. BZ moet een evidence-based beleidsdialoog aangaan met nationale actoren, en diplomatieke inspanningen ten behoeve van de politieke doelstellingen voeden met inzichten uit ontwikkelingsprojecten. Tegelijkertijd moet BZ realistisch blijven over wat er bereikt kan worden. In het geval dat een politiek besluit valt om de banden met nationale overheidsactoren te verbreken, moet BZ de beleidsdoelstellingen overeenkomstig heroverwegen.

**Aanbeveling 5. Verbeter de capaciteit van het ministerie voor leren en adaptief programmeren.**

Interveniëren in fragiele en door conflict geteisterde contexten vraagt om een bereidheid en het vermogen om doorlopend te leren en aan te passen aan veranderende omstandigheden. In de beleidsnota voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking uit 2022 werd adaptief programmeren aangemerkt als kernonderdeel van de speciale werkwijze voor het werken in fragiele gebieden. Maar uit deze evaluatie blijkt dat de capaciteit van BZ om adaptief te programmeren, achterblijft. BZ moet investeren in capaciteit en de expertise van medewerkers. Daarbij moet meer prioriteit gegeven worden aan programmamanagement. Monitoring, evaluatie en leren moeten geïntegreerd blijven worden als onderdeel van de algemene werkzaamheden. Dit vraagt om het creëren van een werkomgeving waarin beleidsmakers en politieke leiders opener kunnen zijn over dilemma's, het nemen van risico's, fouten, tekortkomingen en het uitblijven van vooruitgang. En ook om transparantie en leren te stimuleren in rapportages van uitvoerende partners. Daarnaast moet BZ meer investeren in scenario-exercities om tijdig voor te bereiden op mogelijke scenario's en meer coherente besluitvorming te bewerkstelligen.

| 6 |

**Aanbeveling 6. Verbeter de coherentie van het Nederlandse buitenlandbeleid**

De evaluatie wijst uit dat de ambities van de overheid om de verschillende elementen van interventies binnen het buitenlandbeleid op elkaar af te stemmen, in de praktijk niet waargemaakt worden. De Nederlandse overheid moet explicieter zijn over de doelstellingen en operationalisering van de geïntegreerde benadering en meer investeren in gezamenlijke probleemanalyse om te zorgen voor coherentie binnen buitenlandse interventies door verschillende ministeries. Wanneer nationale vredesprocessen van cruciaal belang zijn voor het behalen van politieke doelen, dan moet BZ voldoende politieke aandacht, diplomatieke capaciteit en middelen beschikbaar stellen om deze processen te ondersteunen.

Bovendien moeten diplomatieke betrekkingen systematischer geïnstitutionaliseerd worden binnen BZ, zodat er voor meer consistentie wordt gezorgd bij opvolgingen van ambassadeurs. BZ en uitvoerende partners moeten meer inspanningen leveren om de 'triple nexus' tussen ontwikkeling, vredesopbouw en humanitaire hulp te operationaliseren. Voor zowel de geïntegreerde benadering als de triple nexus geldt dat BZ zich harder in moeten zetten om coherentie en coördinatie binnen de bredere internationale gemeenschap op een hoger plan te brengen.

**Aanbeveling 7. Geef meer aandacht aan conflictsensitiviteit**

De evaluatie toont aan dat er te weinig aandacht is voor conflictsensitiviteit. Om hier iets aan te doen, moeten BZ en uitvoerende partners actief (en onafhankelijk) monitoren op conflictsensitiviteit en op het risico schade te berokkenen gedurende de implementatie van programma's en beleid. Waar mogelijk moeten beleid, programma's en projecten aangepast worden om te voorkomen dat er schade ontstaat. Internationale donoren en uitvoerende partners moeten reflecteren op de impact die de aanwezigheid van internationale organisaties en donoren heeft op de politieke economie van een conflict. Zij moeten proactief manieren identificeren om negatieve effecten te mitigeren. Daarnaast dient het perspectief van de getroffen gemeenschappen of de gemeenschappen waar de inspanningen op gericht zijn, meegenomen te worden bij de afweging of risico's op het gebied van conflictsensitiviteit opwegen tegen de verwachte voordelen.

ngemakkelijke realiteit | IOB | Een ongemakkelijke realiteit | IOB | Een ongemakkelijke realiteit | IOB | Een ongemakkelijke realiteit | IOB | Een onge

Gepubliceerd door:  
Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)  
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

<https://www.iob-evaluatie.nl>  
<https://nl.linkedin.com/company/iob-evaluatie>  
<https://twitter.com/IOBevaluatie>

Auteurs:  
Rens Willems  
Caspar Lobbrecht

Fotografie: © UN Photo/Stuart Price

Redactie: Marloes van Baren

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | Augustus 2023