

Economische wederopbouw na gewapend conflict -

Een beleidsverkenning

Mariska van Beijnum, Leontine Specker en Thomas Anthony

Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'

Conflict Research Unit

December 2007



Desktop publishing: Fadime Koç

Netherlands Institute of
International Relations

'Clingendael'

Clingendael 7

2597 VH The Hague

P.O. Box 93080

2509 AB The Hague

Phonenumber: # 31-70-3245384

Telefax: # 31-70-3282002

Email: cru-info@clingendael.nl

Website: <http://www.clingendael.nl/cru>

© Netherlands Institute of International Relations Clingendael. All rights reserved. No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the copyright holders. Clingendael Institute, P.O. Box 93080, 2509 AB The Hague, The Netherlands.

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	i
Gebruikte afkortingen	iii
Executive summary	v
Aanleiding en doel van het onderzoek	v
Economische wederopbouw in postconflict situaties	v
Relevantie Nederlands beleid	vi
Geïntegreerd beleid – Afstemming betrokken actoren	viii
1. Inleiding	1
1.1. Aanleiding	1
1.2. Doelstelling	1
1.3. Methodologie	2
1.4. Opbouw van het rapport	2
2. Economische wederopbouw in postconflict situaties	3
2.1. Economische drijfveren van conflict	3
2.2. De oorlogseconomie	4
2.2.1. Verstoord macro-economisch evenwicht	4
2.2.2. Criminele economie	5
2.2.3. Aangetaste fysieke en non-fysieke infrastructuur	6
2.2.4. Zwakke overheidsinstituties	6
2.2.5. Sociale cohesie onder druk	8
2.3. Postconflict economische wederopbouw	9
2.3.1. Ondersteuning overheidsinstituties - Capaciteitsopbouw	10
2.3.2. Economische groei - Private Sector Ontwikkeling	10
2.3.3. Betrokkenheid private sector in donorlanden bij PSO in postconflict situaties	14
3. Nederlands beleid voor economische wederopbouw in postconflict situaties	16
3.1. Notitie Wederopbouw na Gewapend Conflict	16
3.2. Overige beleidsdocumenten op economische ontwikkeling en PSO	18
3.3. Beleidsinstrumentarium economisch wederopbouwbeleid	22
3.3.1. Bedrijfsleveninstrumentarium	22
3.3.2. Inzet van reservisten - IDEA	28
3.3.3. Economische missies	29
3.4. Actoren betrokken bij uitvoering economisch wederopbouwbeleid	29
3.4.1. Ministerie van Buitenlandse Zaken	29
3.4.2. Ministerie van Economische Zaken	31
3.4.3. Ministerie van Defensie	32
3.4.4. Ministerie van Financiën	32
3.4.5. Loketten voor het bedrijfsleveninstrumentarium	33
3.4.6. Bedrijfsleven	34
3.4.7. Maatschappelijk middenveld	36
4. Economische wederopbouw in internationaal verband	37
4.1. Bilaterale donoren en economische wederopbouw	37
4.2. De Internationale Financiële Instellingen (IFI's) en economische wederopbouw	40
4.2.1. De Wereldbankgroep	41
4.2.2. Internationaal Monetair Fonds (IMF)	43
4.3. Multilaterale en intergouvernementele organisaties en economische wederopbouw	44
4.3.1. Verenigde Naties	44
4.3.2. Europese Unie	45
4.3.3. Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)	46

5. Conclusie en aanbevelingen.....	47
5.1. Conclusie	47
Postconflict economie	47
Postconflict economische wederopbouw.....	47
Relevantie Nederlands beleid	49
Relevantie Nederlands beleidsinstrumentarium.....	50
Geïntegreerd beleid – Afstemming betrokken actoren.....	52
5.2. Aanbevelingen.....	54

Annex 1 – Literatuur

Annex 2 – Lijst van geïnterviewden

Annex 3 – Economische wederopbouw in Zuid Soedan

Annex 4 – Economische wederopbouw in Bosnië en Herzegovina

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

ARTF	Afghanistan Reconstruction Trust Fund
BiH	Bosnië-Herzegovina
BMZ	Duitse Federale Ministerie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
BNP	Bruto Nationaal Product
CAR	Commissie Advisering Risicobeheer
CIDA	Canadian International Development Agency
CIMIC	Civil-Military Cooperation
CPA	Comprehensive Peace Agreement
CPRU	Conflict Prevention and Reconstruction Unit
CRISIS	Crisis Response and Reconstruction Programme
DDE	Directie Duurzame Economische Ontwikkeling, Ministerie van Buitenlandse Zaken
DDR	Demobilisation, Disarmament and Reintegration
DFID	Department For International Development
DGBEB	Directoraat-Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen, Ministerie van Buitenlandse Zaken
DGIS	Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, Ministerie van Buitenlandse Zaken
DGPZ	Directoraat-Generaal Politieke Zaken, Ministerie voor Buitenlandse Zaken
DMV	Directie Mensenrechten en Vredesopbouw, Ministerie van Buitenlandse Zaken
DMV/VG	Directie Mensenrechten en Vredesopbouw / Afdeling Vredesopbouw en Goed Bestuur, Ministerie van Buitenlandse Zaken
DNB	De Nederlandsche Bank
DRC	Democratic Republic of Congo
DSF	Debt Sustainability Framework
DVF	Directie Verenigde Naties en Internationale Financiële Instellingen, Ministerie voor Buitenlandse Zaken
EAIF	Emerging Africa Infrastructure Fund
EKV	Export Krediet Verzekering
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EVD	Economische Voorlichtingsdienst
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICF	Investment Climate Facility for Africa
IDA	International Development Association
IDEA	Integrated Development of Entrepreneurial Activities
IDP	Internally Displaced Person
IFC	International Finance Corporation
IFI	Internationale Financiële Instelling
ILO	International Labour Organisation
FIRST	Financial Sector Reform and Strengthening Initiative
FMO	Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden
FSAP	Financial Sector Assessment Programme
GOM	Garantiefaciliteit Opkomende Markten
GTZ	Duitse Onderneming voor Technische Samenwerking
LED	Local Economic Development Programme
LICUS	Low-Income Countries Under Stress
MDTF	Multi-Donor Trust Fund
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
MKB	Midden en Klein Bedrijf
MOL	Minst Ontwikkelde Landen
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie

NIPP	Netherlands IFC Partnership Programme
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OFAC	Office of Foreign Assets Control
ORET	Ontwikkelingsrelevante Export Transacties
PCNA	Post-Conflict Needs Assessment
PESP	Programma Economische Samenwerkingsprojecten
PIDG	Private Infrastructure Development Group
PPP	Publiek-Privaat Partnerschap
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSOM	Programma Samenwerking Opkomende Markten
PUM	Programma Uitzending Managers
PSO	Private Sector Ontwikkeling
RHI	Regeling Herverzekering Investerings
ROSC	Reports on the Observance of Standards and Codes
SENO	Stichting Economische Samenwerking Nederland Oost-Europa
SIDA	Swedish International Development Agency
SVW	Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw
TATF	Technical Assistance Trust Fund
UNDG	United Nations Development Group
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen – Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
WB	Wereldbank

EXECUTIVE SUMMARY

Aanleiding en doel van het onderzoek

De sociaal-economische component van het Nederlandse wederopbouwbeleid, zoals neergelegd in de notitie ‘Wederopbouw na Gewapend Conflict’ (2005), is tot op heden enigszins onderbelicht gebleven wat betreft verdere uitwerking en operationalisering. Om op meer effectieve wijze invulling te kunnen geven aan deze component, en om deze een volwaardig onderdeel te maken van het geïntegreerde wederopbouwproces, is het van belang inzicht te verkrijgen in de huidige invulling van het Nederlandse economische wederopbouwbeleid, en de rol die de Nederlandse private sector daarbij geacht wordt te vervullen. Daarnaast is het van belang inzicht te verwerven in de posities van de verschillende actoren betrokken bij de uitvoering van het Nederlandse economische wederopbouwbeleid, om zo optimale samenwerking en coördinatie tussen deze verschillende actoren te kunnen bewerkstelligen. Doel van dit onderzoek is deze inzichten te verwerven, alsmede aandachtspunten te identificeren voor verdere invulling van het Nederlandse economische wederopbouwbeleid en de praktische implementatie daarvan.

Economische wederopbouw in postconflict situaties

Economische wederopbouw in postconflict situaties dient zich te richten op het wegnemen van economische drijfveren voor conflict, i.e. gebrekkige economische groei en inkomensongelijkheden. Om een terugval naar conflict te voorkomen zal met andere woorden aandacht moeten worden besteed aan het bewerkstelligen van economische groei en een verkleining van inkomensongelijkheden. Het beïnvloeden van deze factoren in postconflict staten wordt echter gecompliceerd door de invloed die gewapend conflict heeft op een economie. Hierbij is het van belang te erkennen dat ‘de’ postconflict economie niet bestaat; postconflict staten verschillen in de hoeveelheid schade die politieke, sociale en economische structuren hebben opgelopen. Kenmerken van postconflict economieën zijn echter verstoorde economische drijfveren, ernstig beschadigde fysieke en sociale infrastructuur, zwakke overheden en verstoorde economische en sociale relaties.

De grootste uitdaging voor economische wederopbouw in postconflict situaties is de omvang van de verschillende problemen die tegelijkertijd moeten worden opgelost binnen een context gekenmerkt door structurele obstakels, en de mate waarin zij met elkaar samenhangen. Postconflict economische wederopbouw moet zich daarom zowel richten op het stimuleren van economische groei middels private sector ontwikkeling (PSO), als op het ondersteunen van een overheid in het creëren van een zogenaamde *enabling environment* voor economische groei. Actoren betrokken bij het economische wederopbouwproces zullen zich bewust moeten zijn van het feit dat de specifieke postconflict context obstakels opwerpt voor economische groei, en hun activiteiten moeten baseren op een gedegen context- en actoranalyse. Tevens dient gedegen inzicht te bestaan in de verschillende fasen van een wederopbouwproces, en de belemmeringen en mogelijkheden die in die fasen gelden. Zo is het in de eerste fase na beëindiging van een conflict voor het stabiliseren en handhaven van het vredesproces van belang dat er zichtbare resultaten kunnen worden behaald (creëren van vredesdividend). Om dat

te bereiken gaat het in deze eerste fase niet zo zeer om het ontwikkelen van activiteiten die in economische termen effectief en efficiënt zijn; de effectiviteit en efficiëntie van activiteiten dient veeleer te worden bezien in termen van hun bijdrage aan de stabilisatie van de situatie.

Relevantie Nederlands beleid

Het Nederlandse beleid voor economische wederopbouw in postconflict situaties, zoals neergelegd in de Wederopbouwnotitie, onderscheidt twee speerpunten: herstel en levering van basisvoorzieningen gekoppeld aan de opbouw van de instituties die uiteindelijk verantwoordelijk zullen zijn voor deze dienstverlening; en het (weer) op gang brengen van de economie en herstel van de werkgelegenheid. Hoewel deze twee speerpunten relevant zeer zijn voor economische wederopbouw, worden deze vervolgens zeer beperkt uitgewerkt in de notitie, waarbij de nadruk ligt op betrokkenheid van het (Nederlandse) bedrijfsleven bij wederopbouwprocessen. Het beleid verliest hierbij aan relevantie, omdat het niet uitgaat van de specifieke kenmerken van een postconflict economie, noch van de specifieke behoeften die in een dergelijke context bestaan qua economische groei. Tevens wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende fasen van een wederopbouwproces, en de verschillende activiteiten die in deze fasen nodig zijn. Ook wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende private sector actoren die kunnen bijdragen aan een wederopbouwproces, noch wordt ingegaan op de belangen en drijfveren van deze actoren om bij te dragen aan een wederopbouwproces. Ook het feit dat de verschillende private sector actoren verschillende behoeften aan ondersteuning hebben wordt niet erkend. Het resultaat van al deze beperkingen is dat de Wederopbouwnotitie weinig praktische handvaten biedt voor betrokkenheid in, met name de eerste fase van, een wederopbouwproces. Hierdoor draagt het beleid zeer beperkt bij aan het stimuleren van private sector ontwikkeling en het bereiken van economische wederopbouw in postconflict situaties. Overige beleidsdocumenten op het terrein van economische ontwikkeling en private sector ontwikkeling, al dan niet specifiek in postconflict situaties, leveren bruikbare input voor verdere beleidsontwikkeling op dit terrein. Deze documenten bevatten een aantal relevante aanknopingspunten voor verdere uitwerking van het Nederlandse economische wederopbouwbeleid. Met name de zogenaamde clusternotities van DDE bieden relevante aanknopingspunten voor een verdere uitwerking van het Nederlandse economische wederopbouwbeleid, meer specifiek de clusters wet- en regelgeving, infrastructuur en financiële sector ontwikkeling.

De Wederopbouwnotitie gaat uit van inzet van het reguliere bedrijfsleveninstrumentarium voor economische wederopbouw in postconflict situaties. Echter, dit instrumentarium is niet geschikt voor inzet in de eerste fase van een wederopbouwproces omdat het te inflexibel is voor de hoge risico situaties die postconflict situaties zijn. De instrumenten zijn generiek van aard met de bedoeling van toepassing te kunnen zijn op een groot aantal landen. Aangezien (een deel van) het bedrijfsleveninstrumentarium momenteel wordt herzien is het zinvol om tijdens deze discussies te bezien of de instrumenten kunnen worden aangepast voor inzet in postconflict situaties. Hierbij geldt dat de instrumenten zouden moeten worden toegespitst op inzet in een latere fase van het wederopbouwproces. Tevens is het van belang dat het instrumentarium uitgaat van de meerwaarde van de Nederlandse kennis en expertise. Tot slot is het van cruciaal belang dat wordt gekeken naar

mogelijkheden om de risico's van investeren in een postconflict situatie af te dekken.

De Nederlandse overheid dient een centrale rol te spelen tijdens de eerste fase van een wederopbouwproces. Enerzijds op het terrein van capaciteitsopbouw bij de ontvangende overheid, specifiek gericht op het ontwikkelen van macro-economisch beleid en publiek-financieel management, anderzijds wat betreft het bijdragen aan economische groei en PSO. Met betrekking tot het eerste terrein geldt dat hier gebruik kan worden gemaakt van een veelheid aan bestaande instrumenten. Kern is dat binnen deze instrumenten meer specifiek de nadruk wordt gelegd op het belang van het ondersteunen van de ontwikkeling van macro-economisch beleid en publiek-financieel management. Gelet op de voorkeur van de Nederlandse overheid om in deze eerste fase van een wederopbouwproces in multilateraal verband te werken, kan worden gedacht aan ondersteuning van de Wereldbank en het IMF in hun samenwerking met de ontvangende overheid. Tevens valt te denken aan het leveren van gerichte technische assistentie, bijvoorbeeld op het terrein van wet- en regelgeving of ter ondersteuning van het opbouwen van een financiële sector. Ook hier geldt dat de inzet uit moet gaan van de specifieke Nederlandse kennis en expertise, waarbij de Nederlandse overheid gericht private sector expertise kan inhuren voor het leveren van de assistentie.

Ook wat betreft de bijdrage die in de eerste fase van een wederopbouwproces geleverd kan worden aan het creëren van economische groei en PSO geldt dat de Nederlandse overheid direct expertise zou moeten inhuren voor het leveren van assistentie. Het is interessant om in dit verband een pilot uit te voeren van een publiek-privaat partnerschap (PPP) op een van de sectoren die in de eerste fase na conflict winstgevend kunnen zijn (bijvoorbeeld constructie, infrastructuur, telecom, landbouw, veeteelt). Overheid en bedrijf zouden gezamenlijk een traject in moeten gaan, waarbij het van belang is dat de bedrijven echt betrokken worden en dat deze zich kunnen richten op de mogelijkheid om toekomstig werk zeker te stellen (voortkomend uit het PPP-project). Tevens kan gedacht worden aan PPP's waarbij ook NGO's worden betrokken, opdat gebruik kan worden gemaakt van de bestaande netwerken van NGO's. Het hoeft hierbij niet uitsluitend over grote financiële projecten te gaan. Ook kleinere activiteiten kunnen een belangrijke impact hebben. Aan de hand van deze activiteiten kan bijvoorbeeld praktisch duidelijk worden welke problemen er in een land bestaan met betrekking tot bijvoorbeeld wetgeving, transport, infrastructuur en onderwijs. In dit verband is het bijvoorbeeld ook interessant om te bezien of Nederland kan bijdragen aan het opzetten en ondersteunen van zogenaamde *business-start-up centers* of organisaties die microkrediet verlenen. Vanwege het beperkte aantal voorwaarden dat aan microkrediet projecten is verbonden, zijn dergelijke projecten geschikt om in vroegere postconflict fase in te zetten dan vele andere programma's binnen het bedrijfsleveninstrumentarium.

Het is van belang dat een zogenaamde *two track approach* wordt uitgewerkt voor economische wederopbouw, waarbij gelijktijdig wordt ingezet op het creëren en ondersteunen van stabiliteit, het opzetten van *quick impact* projecten en het creëren van vredesdividend enerzijds, en het ondersteunen van lange termijn processen als capaciteitsopbouw bij de ontvangende overheid anderzijds. Beide trajecten dienen zo snel mogelijk te worden uitgewerkt en ingezet. Met name voor het lange termijn

traject geldt dat deze voorwaarden reeds tijdens de onderhandeling van een vredesakkoord aan bod kunnen komen.

Geïntegreerd beleid – Afstemming betrokken actoren

Binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken is het belangrijk dat meer specifieke kennis en capaciteit wordt opgebouwd op het gebied van economische postconflict wederopbouw, zowel in Den Haag als op de relevante posten. Tevens is het van belang dat de input van de Themadirecties wordt gecoördineerd en meegenomen in multilateraal verband. Vooralsnog is deze input, en daarmee de capaciteit, sterk gericht op de partnerlanden.

Het is essentieel om te komen tot een duidelijke taakverdeling op het terrein van postconflict economische wederopbouw. Binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken gaat het hierbij specifiek om afstemming tussen DMV, DDE en DVF – uitgaande van de specifieke expertisevelden van deze directies, alsmede afstemming tussen Den Haag en de posten. Omdat het thema lokale economische ontwikkeling voornamelijk bij de posten ligt, geldt dat de inzet van het beleidsinstrumentarium heel sterk afhangt van de prioriteiten en activiteiten van de ambassades; als PSO voor hen geen prioriteit is, dan gebeurt er ook weinig op dit terrein. Een actieve inzet van de posten is met andere woorden cruciaal voor het slagen van het economische wederopbouwbeleid. Dit vereist voldoende capaciteit en expertise. Tevens is het van belang om te komen tot een goede afstemming tussen de verschillende betrokken Ministeries, i.e. Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Financiën en Defensie. De meest relevante samenwerking en afstemming dient plaats te vinden tussen Buitenlandse Zaken en Economische Zaken, vooral daar waar het betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven betreft. Economische Zaken heeft niet het mandaat, noch de capaciteit om een bijdrage te leveren op het gebied van het creëren van een *enabling environment*. Dit is het terrein van Buitenlandse Zaken; daar zou moeten worden geïdentificeerd wat de lokale behoeften zijn en wat de meerwaarde van een Nederlandse inzet zou zijn, zowel in termen van institutionele als private sector ontwikkeling. Economische Zaken zou vervolgens betrokken moeten zijn bij het selecteren van de behoeften die prioritair worden binnen het beleid. Op deze manier kunnen de aandachtsgebieden worden gekozen die het beste aansluiten bij Nederlandse (private) kennis en kunde. Een en ander vereist een actieve inzet van alle betrokken ministeries in de daartoe aangewezen overlegstructuren. Meest relevant lijkt in dit verband de Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw (SVW) te zijn, aangezien hier de strategieën worden besproken voor inzet van middelen in postconflict situaties.

Tot slot is het van belang om te komen tot een goede afstemming tussen de publieke en de private sector. Hiertoe is het van belang dat, wanneer de overheid wil dat het bedrijfsleven als volwaardige partner deelneemt aan het economische wederopbouwproces, inzichten worden verworven met betrekking tot de belangen, drijfveren en behoeften aan ondersteuning van dit bedrijfsleven. Duidelijk moet zijn wat bedrijven zelf concreet willen bijdragen aan een situatie in een land. De overheid kan tevens een rol vervullen daar waar het informatievoorziening aan de bedrijven betreft. Het bedrijfsleven dient betrokken te worden bij een verdere uitwerking van het economische wederopbouwbeleid, zeker daar waar het inzet van de private sector actoren betreft.

1. INLEIDING

1.1. Aanleiding

Het Nederlandse beleid voor wederopbouw hulp is neergelegd in de notitie ‘Wederopbouw na Gewapend Conflict’ van 2005 (de zogenaamde Wederopbouwnotitie), welke is opgesteld door de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken. De Nederlandse overheid onderscheidt hierin drie geïntegreerde componenten in een wederopbouwproces: consolidering van de veiligheid en stabiliteit, rehabilitatie van het openbaar bestuur en sociaal-economische wederopbouw. De laatstgenoemde, sociaal-economische dimensie, is tot op heden enigszins onderbelicht gebleven wat betreft verdere uitwerking en operationalisering. Uit de Wederopbouwnotitie blijkt dat de invulling van deze dimensie zich hoofdzakelijk beperkt tot de economische component, i.e. economische reconstructie middels inzet van het (Nederlandse) bedrijfsleven. In navolging van deze invulling zal dit onderzoek zich richten op economische wederopbouw na gewapend conflict, met specifieke aandacht voor de rol van de private sector (zowel lokaal als internationaal).

Om het economische wederopbouwbeleid te kunnen implementeren wordt gebruik gemaakt van diverse beleidsinstrumenten, welke onder beheer staan van verschillende actoren binnen de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken (en daaraan gekoppeld de EVD). De vraag is of deze beleidsinstrumenten, welke doorgaans ontwikkeld zijn voor inzet in reguliere ontwikkelingssituaties, relevant zijn voor postconflict situaties. De huidige beleidsdocumenten besteden niet of nauwelijks aandacht aan de specifieke omstandigheden waar postconflict economieën mee geconfronteerd worden, noch aan de noden die zich in de verschillende fasen van een postconflict situatie voordoen. Om het economische wederopbouwbeleid verder te kunnen ontwikkelen, is het van belang dat inzicht wordt verkregen in deze specifieke omstandigheden en noden, en dat de rol van de private sector op basis van deze inzichten verder wordt ingevuld. Tevens is het van belang dat de activiteiten van de verschillende betrokken actoren, evenals de verschillende instrumenten, op elkaar zijn afgestemd als onderdeel van het geïntegreerde wederopbouwbeleid.

1.2. Doelstelling

Om op effectieve wijze invulling te kunnen geven aan de economische component van het wederopbouwproces, en deze een volwaardig onderdeel te maken van het geïntegreerde wederopbouwproces, is het van belang inzicht te verkrijgen in de huidige invulling van het Nederlandse economische wederopbouwbeleid, en de rol die de Nederlandse private sector daarbij geacht wordt te vervullen. In hoeverre dragen het bestaande beleid en instrumentarium bij aan het stimuleren van private sector ontwikkeling en het bereiken van economische groei in postconflict situaties? Daarnaast is het van belang inzicht te verwerven in de posities van de verschillende actoren betrokken bij de uitvoering van het Nederlandse economische wederopbouwbeleid, om zo optimale samenwerking en coördinatie tussen deze verschillende actoren te kunnen bewerkstelligen.

Doel van het onderzoek is bovenstaande inzichten te verwerven, alsmede aandachtspunten te

identificeren voor verdere invulling van het Nederlandse economische wederopbouwbeleid en de praktische implementatie daarvan.

1.3. Methodologie

Het onderzoek is in vier fasen uitgevoerd. Ten eerste is een deskstudie uitgevoerd, waarbij middels literatuur- en dossierstudie de verschillende elementen van economische wederopbouw, alsmede hun verhouding tot het bredere wederopbouwproces, in kaart zijn gebracht. Specifieke aandacht is besteed aan de potentiële rol van lokale en internationale private sector initiatieven in postconflict situaties. Tevens is het Nederlandse beleid inzake economische ontwikkeling in kaart gebracht, evenals het bijbehorende beleidsinstrumentarium. De tweede fase van het onderzoek besloeg het uitvoeren van interviews met actoren betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van het economische wederopbouwbeleid. De derde fase omvatte het uitvoeren van casestudies om inzicht te krijgen in de praktische problematiek van economische wederopbouw in postconflict situaties, alsmede de relevantie van het bestaande beleid en instrumentarium op dit terrein. Gelet op de actuele relevantie voor het Nederlandse wederopbouwbeleid is gekozen voor Bosnië-Herzegovina (BiH) en Zuid Soedan.¹ De case van BiH, waar de economische wederopbouw zich in een meer gevorderd stadium bevindt dan Zuid Soedan, diende inzicht te bieden in het verloop van economische wederopbouw activiteiten en ter identificatie van mogelijke probleemfactoren bij een eerste fase van economische wederopbouw. De vierde fase van het onderzoek besloeg de rapportage, waarin de bevindingen van de deskstudie, de interviews en de case studies werden samengevoegd in onderliggende rapportage.

1.4. Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 2 gaat in op de specifieke elementen van het economische wederopbouwproces in postconflict situaties. Eerst zal worden ingegaan op de economische drijfveren voor conflict, vervolgens zullen de gevolgen van gewapend conflict op een economie in kaart worden gebracht. Tot slot zal worden ingegaan op de specifieke activiteiten die deel uitmaken van economische wederopbouw in postconflict situaties. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op het Nederlandse beleid en het bijbehorende instrumentarium inzake economische wederopbouw in postconflict situaties. Eerst zal het huidige beleid zoals neergelegd in de Wederopbouwnotitie, in kaart worden gebracht. Vervolgens zal worden bezien in hoeverre overige beleidsdocumenten relevante input leveren voor verdere beleidsontwikkeling op het terrein van economische wederopbouw. Daarna zullen de verschillende instrumenten verbonden aan het economische wederopbouwbeleid kort worden toegelicht. Tot slot zullen de verschillende actoren betrokken bij het Nederlandse economische wederopbouwbeleid in kaart worden gebracht. Hoofdstuk 4 zal kort in kaart brengen welke lessen geleerd kunnen worden van andere donoren die actief zijn op het terrein van economische wederopbouw na gewapend conflict. Hoofdstuk 5 ten slotte zal conclusies bieden met betrekking tot het huidige economische wederopbouwbeleid en aanbevelingen doen voor een eventueel nieuw te ontwikkelen beleidskader voor economische wederopbouw in postconflict situaties.

¹ Zie Annex 3 voor het case studie rapport met betrekking tot Zuid Soedan, geschreven door Pyt Douma, en Annex 4 voor het case studie rapport met betrekking tot Bosnië en Herzegovina, geschreven door Richard P.T. Ots. De auteurs willen beide consultants hartelijk danken voor hun waardevolle bijdrage aan dit onderzoek.

2. ECONOMISCHE WEDEROPBOUW IN POSTCONFLICT SITUATIES

2.1. Economische drijfveren van conflict

Het overkoepelende doel van postconflict wederopbouw is het voorkomen van hernieuwd conflict opdat de noodzakelijke voorwaarden voor duurzame vrede en armoedebestrijding kunnen worden gecreëerd. Het is in deze context dat economische wederopbouw begrepen moet worden. Voor veel internationale actoren ligt het voornaamste doel van economische wederopbouw in het wegnemen van economische drijfveren voor conflict.² Deze drijfveren vallen grofweg uiteen in twee categorieën.

Ten eerste blijkt uit econometrisch onderzoek dat de hoogte van het Bruto Nationaal Product (BNP) en gebrekkige economische groei van invloed zijn op het ontstaan en het voortduren van conflict.¹ Er bestaat een negatieve correlatie tussen deze factoren, waarbij geldt dat hoe hoger het BNP is, hoe kleiner de kans op conflict wordt. Er is evenwel geen sprake van een causaal verband; conflict wordt niet veroorzaakt door de hoogte van het BNP, maar door menselijk gedrag dat onder andere wordt beïnvloed door het nationale inkomen.³ Onderzoekers interpreteren deze invloed op verschillende wijzen. Waar de één bijvoorbeeld in een laag BNP een motivatie ziet voor rebellen om voor economisch gewin te strijden, wijst de ander op de beperkende invloed van een laag BNP op de capaciteit van de staat om rebellen te onderdrukken.ⁱⁱ Ondanks de verschillende interpretaties van de correlatie wordt economische groei gezien als een belangrijke manier om de kans op conflict te verkleinen; economische groei leidt tot verhoging van het inkomensniveau, hetgeen de kans op (hernieuwd) conflict verlaagt.ⁱⁱⁱ Verhoging van het inkomensniveau draagt tevens bij aan de diversificatie van de export, waardoor minder afhankelijkheid ontstaat van primaire exportproducten zoals olie of diamanten. Dergelijke afhankelijkheid verhoogt het risico tot conflict significant en een waardeestijging van de prijzen van deze primaire exportproducten draagt bij aan de financiering van het conflict en daarmee aan de duur van een conflict.^{iv}

Daarnaast worden inkomensongelijkheden gezien als een belangrijke drijfveer voor conflict.^v Hoewel kwantitatief onderzoek naar het effect van inkomensongelijkheden tot dusver geen sterke correlatie heeft kunnen ontdekken tussen inkomensongelijkheden en conflict, is dit grotendeels toe te schrijven aan de opzet van deze onderzoeken, welke uitgingen van ongelijkheden tussen individuen en niet tussen (etnische of religieuze) groepen.^{vi} Het is nu juist deze vorm van ongelijkheden die door kwalitatief onderzoek als een belangrijke oorzaak voor conflict wordt aangeduid. Dergelijke ongelijkheden kunnen binnen samenlevingen, zeker wanneer deze langs etnische of religieuze lijnen vallen, leiden tot frustraties die mobiliserend werken voor geweld.^{vii} Preconflict staten worden vaak getekend door grote inkomensongelijkheid. Postconflict wederopbouw dient zich daarom niet op

² Dit geldt bijvoorbeeld voor de Wereldbank en de OESO. Zie: Collier et al. (2003), *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy, A World Bank Policy Research Report*, World Bank and Oxford University Press; en Del Castillo (2003), *Economic Reconstruction in Post-Conflict Transitions: Lessons For the Democratic Republic of Congo (DRC)*, Working paper no. 228 for the OECD Development Centre.

³ Ook SIDA beleidsdocumenten onderschrijven deze aanname. Zie: SIDA, *Reflections on Development Cooperation in Violent Conflict*, juni 2003.

economische groei sec te richten, maar dient eveneens aandacht te besteden aan de verdeling van deze groei (de zogenaamde *pro-poor growth*⁴ of groei en verdeling agenda).^{viii} Wanneer deze factoren niet in ogenschouw worden genomen kan een langzame economische groei of stagnatie van die groei de kans op conflict juist weer doen toenemen.^{ix} Overigens dienen dergelijke economische factoren al in ogenschouw te worden genomen tijdens de totstandkoming van een vredesakkoord. Onderzoek heeft aangetoond dat er een negatieve correlatie bestaat tussen het ontbreken van economische provisies in vredesakkoorden en het slagen van de implementatie daarvan.^x Opvallend genoeg wordt vooralsnog bij het opstellen van vredesakkoorden in zeer beperkte mate aandacht besteed aan voorwaarden voor economische wederopbouw.^{xi}

Om een terugval naar conflict te voorkomen zal het wederopbouwproces zich kortom moeten richten op het bewerkstelligen van economische groei en een verkleining van inkomensongelijkheden. Het beïnvloeden van deze factoren in postconflict staten wordt echter gecompliceerd door de invloed die gewapend conflict heeft op een economie.^{xii}

2.2. De oorlogseconomie

Om te bepalen wat de invloed van gewapend conflict op een economie is, is het allereerst van belang te erkennen dat ‘de’ postconflict economie niet bestaat. Postconflict staten verschillen in de hoeveelheid schade die politieke, sociale en economische structuren hebben opgelopen.^{xiii} Waar in een land als Afghanistan de staat bijvoorbeeld volledig ineen is gestort, zijn in een land als Soedan belangrijke overheidsstructuren, in ieder geval in het Noorden, overeind gebleven. Van invloed hierbij is het type conflict dat heeft plaatsgevonden en de uitkomsten van een conflict. Was er bijvoorbeeld sprake van een separatistisch of een non-separatistisch conflict? In die gevallen waar conflict heeft geleid tot een afscheiding van de staat is niet alleen sprake van het opbouwen van een geheel nieuwe overheidsstructuur, maar zal postconflict economische wederopbouw bijvoorbeeld ook moeten ingaan op de manier waarop natuurlijke rijkdommen worden verdeeld.^{xiv} Ondanks deze verschillen kan een aantal gemeenschappelijke kenmerken van een postconflict economie worden geïdentificeerd, die van invloed zijn op de wijze waarop economische wederopbouw activiteiten worden opgezet.

2.2.1. Verstoord macro-economisch evenwicht

Ten eerste is de economie van een postconflict land doorgaans tijdens het conflict gedeeltelijk of geheel ingestort. Gedurende een gewapend conflict wordt het macro-economische evenwicht in een land verstoord.^{xv} Productieprocessen vallen stil doordat een groot deel van de beroepsbevolking meedoet aan de gewapende strijd. Tevens kunnen grondstoffen niet meer geleverd worden doordat de infrastructuur ernstig beschadigd is. De import en export wordt om dezelfde reden bemoeilijkt, en handel wordt belemmerd door het gebrek aan bewegingsvrijheid. Een veel gezien gevolg van dit alles is hyperinflatie, terugval van lonen en grote werkloosheid, en een groot gebrek aan basisvoorzieningen en goederen. Samenlevingen worden onder deze omstandigheden steeds meer

⁴ De Wereldbank hanteert twee definities van *pro-poor growth*: 1) een relatief grotere inkomensgroei voor lagere inkomensgroepen dan voor hogere inkomensgroepen; 2) een algemene economische groei, inclusief voor de armen, hetgeen dus niet altijd inhoudt dat daarmee de inkomensongelijkheden afnemen.

afhankelijk van hulp van buitenaf. Deze zogenaamde *aid dependency* werkt belemmerend op pogingen om de zelfredzaamheid van een getroffen bevolking te vergroten door bijvoorbeeld het opzetten van eigen bedrijfjes te stimuleren. Dit vormt een groot probleem in Zuid Soedan, waar de bevolking gedurende de laatste twintig jaar afhankelijk is geweest van internationale hulp en niet gewend is (noch de capaciteit heeft) om in haar eigen behoeften te voorzien. Ook in Bosnië en Herzegovina (BiH) kampen de overheid en de internationale gemeenschap met een bevolking die sterk het gevoel heeft recht te hebben op (internationale) steun, zij het dat dat gevoel in dit geval veeleer voortkomt uit de socialistische traditie van het land.

Het is van belang dat de actoren betrokken bij een wederopbouwproces zich realiseren dat het in de meeste gevallen niet zozeer gaat om het herstellen van een preconflict situatie waar blauwdrukken voor bestaan, maar dat het veeleer gaat om de opbouw en ontwikkeling van een nieuwe, betere situatie (zowel vanuit sociaal als economisch oogpunt). Beide cases voor dit onderzoek onderschrijven deze stelling. In het geval van Zuid Soedan was de preconflict situatie een van de meest onderontwikkelde situaties ter wereld; de regio kende geen ‘moderne’ infrastructuur zoals verharde wegen, drinkwatervoorzieningen, elektriciteit, et cetera, noch zelfstandig functionerende overheidsinstituties. In de huidige postconflict situatie gaat het daarom voornamelijk om het ontwikkelen en voor de eerste keer opbouwen van dergelijke zaken. Ook in BiH is geen sprake van een terugkeer naar de preconflict situatie. Hier is het wederopbouwproces gekoppeld aan het transitieproces, waarbij de samenleving overgaat van een socialistisch naar een kapitalistisch systeem.

2.2.2. Criminele economie

Wat overblijft qua economie in een postconflict situatie is doorgaans een criminele economie. Door grootschalige onveiligheid, het gebrek aan ordehandhaving, het wegvallen van overheidsinstituties en kapitaalvlucht worden legale private sector activiteiten steeds moeilijker in conflictsituaties. Onder deze omstandigheden krijgen criminele actoren steeds meer ruimte, waardoor de economie in toenemende mate beheerst en gebruikt wordt door criminele netwerken die al dan niet een politiek belang hebben in het conflict.^{xvi} De conflictomstandigheden worden gebruikt om niet alleen clandestiene diensten of goederen te verhandelen, maar ook de basisvoorzieningen en goederen die in conflictomstandigheden niet langer door een overheid worden geleverd. Het gaat hierbij vaak om puur economische belangen en betreft doorgaans uitgebreide criminele netwerken, zoals bijvoorbeeld de maffia die sterk aan invloed toenam tijdens het conflict in Kosovo. Daarnaast worden economische middelen verworven om de gewapende strijd te ondersteunen. Voorbeelden hiervan zijn het financieren van wapens door smokkel in papaver, zoals in Afghanistan of coltan in de Democratische Republiek Congo (DRC).⁵ Dan zijn er ook nog diegenen die deelnemen aan de criminele economie omdat zij ervan afhankelijk zijn om te overleven. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan Afghaanse boeren die hun toevlucht zoeken tot de papaverteelt, niet omdat dit veel geld oplevert maar omdat de papaverteelt een complex sociaal systeem van afhankelijkheidsrelaties heeft gecreëerd en een belangrijke rol speelt in het krediet systeem.^{xvii}

⁵ Coltan is een erts dat na bewerking wordt gebruikt voor het maken van onder andere mobiele telefoons.

Het is van belang rekening te houden met deze elementen wanneer economische wederopbouw in gang wordt gezet. Betrokken actoren dienen zich te realiseren dat er mogelijkwijs een groep is ontstaan met een zuiver economische belang bij het voortduren van conflict. Het deel van deze groep dat niet handelt in illegale goederen zal ten tijde van vrede wellicht (een deel van) de winsten kunnen behouden, zij het met hulp van de internationale gemeenschap en als onderdeel van wederopbouwprojecten.^{xviii} Diegenen voor wie dit niet geldt zullen mogelijkwijs gekant zijn tegen vrede en deze trachten te ondermijnen. Actoren die zich willen richten op postconflict economische wederopbouw zullen dus allereerst duidelijk in kaart moeten brengen welke economische en politieke belangen er zijn ontstaan tijdens het conflict. Vervolgens zal van belang zijn om de niet-criminele ondernemers te ondersteunen, opdat zij belangen ontwikkelen bij de instandhouding van vrede. De criminele ondernemers zullen op verschillende manieren moeten worden aangepakt zodat zij niet de mogelijkheid krijgen de vrede te destabiliseren die cruciaal is voor het wederopbouwproces.

2.2.3. Aangetaste fysieke en non-fysieke infrastructuur

Gewapend conflict heeft ook grote gevolgen voor de fysieke en non-fysieke infrastructuur in een land. Tijdens de gewapende strijd worden bruggen, wegen en havens vaak tot strategisch doelwit, net als scholen, ziekenhuizen en overheidsgebouwen. Door aanvoermogelijkheden van bijvoorbeeld lokale markten te blokkeren wordt de lokale economie stilgelegd. Het gebruik van landmijnen vergroot de schade aan de infrastructuur en belemmert nog ver na de beëindiging van het conflict de toegang tot bijvoorbeeld landbouwgrond en daarmee de mogelijkheid tot het voorzien in de eerste levensbehoeften van de lokale bevolking. Daarnaast tast gewapend conflict doorgaans belangrijke non-fysieke infrastructuur van een land aan. Hierbij valt te denken aan het wegvallen van financiële structuren die van belang zijn voor het op gang houden van betalingssystemen, zoals markten en banken. Tevens is, gekoppeld aan het ineensstorten van staatsstructuren, doorgaans sprake van het wegvallen van de economische wet- en regelgeving, zoals eigendomsrechten, landrechten en belastingwetten.^{xix} Dit alles is van invloed op de mate waarin ondernemingen bereid zijn duurzaam te investeren in een land, zoals nu bijvoorbeeld het geval is in Zuid Soedan. Zowel fysieke als non-fysieke infrastructuur is van cruciaal belang voor het stimuleren van economische groei, en daarmee een belangrijk aandachtspunt voor economische wederopbouw.

2.2.4. Zwakke overheidsinstituties

Gewapend conflict resulteert doorgaans in een verzwakking van, of zelfs het uiteenvallen van overheidsinstituties.^{xx} Overheidsstructuren, die in veel conflictgebieden voorafgaand aan conflict al zwak waren, worden tijdens het conflict nog verder ondermijnd. Zo bestaat het risico dat overheidsfunctionarissen steeds gevoeliger worden voor corruptie. Tijdens conflicten wordt de staat vaak tot machtsmiddel van de heersende groep. Het staatsapparaat wordt ingezet als instrument om economische middelen te verwerven voor een kleine groep, in plaats van het leveren van publieke goederen en diensten de ten goede komen aan de gehele bevolking. Straffeloosheid van diegenen verbonden aan de overheid wordt dan de norm. Na beëindiging van het conflict bestaat een grote kans dat dit gedrag zal blijven voortbestaan. Vaak is in postconflict situaties een directe link zichtbaar tussen politieke en economische belangen. Dit ondermijnt de basis voor legitimiteit van de nieuwe

overheid, zonder welke effectief (economisch) beleid onmogelijk is. Het resultaat is veelal een zwak bestuur dat niet in staat is om veiligheid en evenwichtige economische groei te garanderen.^{xxi} Deze factoren komen bijvoorbeeld duidelijk terug in het geval van Zuid Soedan, waar een voormalige rebellenbeweging zich probeert om te vormen tot een nieuwe overheid. Vooralsnog bestaat het ambtenarenapparaat voornamelijk uit oud-strijders, die als dank voor hun inzet voor en loyaliteit aan de beweging op de loonlijst van de overheid worden geplaatst. Veel oud-strijders staan zelfs meerdere keren op de loonlijst, onder de verschillende namen die zij hebben aangenomen tijdens de oorlog. Er bestaat weinig tot geen inzicht in de mate waarin deze oud-strijders daadwerkelijk een functie vervullen voor de nieuwe overheid, maar wel is duidelijk dat het overgrote deel van de inkomsten van de overheid van Zuid Soedan besteed wordt aan de betaling van het ambtenarenapparaat. Hierdoor is er weinig tot geen geld meer over voor de uitvoering van beleid en het leveren van publieke diensten en goederen. Het feit dat de inkomsten van de overheid van Zuid Soedan vooralsnog eenzijdig zijn – de gehele begroting van de overheid is opgehangen aan de inkomsten uit oliewinning, zoals opgenomen in de *Comprehensive Peace Agreement* – maakt de overheid zeer kwetsbaar. Gebrek aan overheids capaciteit wordt in dit geval gezien als één van de grootste belemmerende factoren voor het op gang brengen van economische groei en de ontwikkeling van de private sector.

Een en ander wordt bemoeilijkt door het feit dat een overheid in een postconflict situatie zich dikwijls geconfronteerd ziet met zeer hoge (internationale) schulden en doorgaans geen structurele bron van inkomsten heeft. Daar waar belastingssystemen de oorlog overleefd hebben, is het vaak alsnog zeer moeilijk om ook daadwerkelijk belasting te innen; het ontbreekt de bevolking doorgaans aan inkomsten. Daar waar onduidelijkheid bestaat omtrent land- en eigendomsrechten ontbreekt eveneens mogelijkheid voor de overheid om hierover belastingen te heffen. Het gebrek aan inkomsten leidt ertoe dat veel overheden de mogelijkheden die ze hebben om ‘legaal’ belasting te heffen uitbuiten. In Zuid Soedan bijvoorbeeld vrezen diegenen die wel duidelijkheid hebben over hun land- en eigendomsrechten voor onverwachte belastingheffingen door de overheid, wanneer deze tegen een begrotingstekort aanloopt. Gevolg hiervan is dat veel bedrijven geen grond kopen maar huren, en hierop geen duurzame bedrijven opzetten, maar tijdelijke *cash-and-go businesses*.

Het ontbreekt overheden in postconflict situaties veelal aan capaciteit, zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin, om haar taken naar behoren uit te voeren. In veel postconflict situaties is sprake van een gebrek aan geschoold personeel; veelal zijn degenen met een opleiding in een vroeg stadium het land uitgevlucht (de zogenaamde *braindrain*). Dit levert overigens problemen op voor zowel de publieke als de private sector. De zwakke overheden slagen er doorgaans niet in om de basisvoorzieningen die heel hard nodig zijn in postconflict situaties te leveren, hetgeen ondermijnend werkt voor de stabiliteit en de vredesopbouw.

Een belangrijke dimensie van economische wederopbouw zal dus gericht moeten zijn op het herstellen van het dagelijks bestuur waarbij bijzonder gelet moet worden op het veranderen van het gedrag van overheidsactoren en het verbeteren van het economisch beleid en het publiek-financieel management. Dit zal bijdragen aan het vertrouwensherstel dat noodzakelijk is voor effectief beleid en

reconstructie. Deze taak wordt door internationale actoren vaak niet ondergebracht onder de noemer economische wederopbouw. Het is echter belangrijk dat de actoren die zich bezig houden met bestuurlijke wederopbouw oog hebben voor de economische dimensie van deze taak.

2.2.5. Sociale cohesie onder druk

De sociale cohesie en het vertrouwen dat fundamenteel is voor het aangaan van (economische) relaties is een volgend slachtoffer van gewapend conflict.^{xxii} Conflict leidt tot het verloren gaan van sociaal kapitaal (netwerk, contacten) en kennis (de eerder genoemde braindrain).^{xxiii} Een postconflict situatie wordt doorgaans gekenmerkt door een sterke verdeeldheid onder bevolking, langs etnische, religieuze of geografische lijnen. In het geval van BiH bijvoorbeeld, zijn de sociale structuren in het land nog altijd grotendeels ingericht langs etnische lijnen. Met name in de eerste periode nadat het vredesakkoord van kracht werd richtten mensen zich in hun economische contacten alleen op de 'eigen' etnische groep. Tot op heden is een van de grootste uitdagingen voor economische ontwikkeling in BiH het opbouwen van één gezamenlijke markt.

Daarnaast vindt in veel postconflict situaties sterke urbanisatie plaats. Omdat rurale gebieden tijdens een conflict doorgaans afgesloten raken van de economische markten, trekken mensen naar de stad om daar in hun levensbehoeften te voorzien. De voorzieningen in de steden zijn echter niet berekend op een dergelijke aanwas van mensen, waardoor deze onder druk komen te staan. Een en ander wordt nog versterkt door de terugkeer van *Internally Displaced Persons* (IDP's) en vluchtelingen, en de daarmee samenhangende eigendomsrechten problematiek. De huizen die voorheen bewoond werden door mensen die tijdens het conflict gevlucht zijn, zijn in de tussentijd bewoond door anderen. Bij terugkeer kan daarover in potentie nieuw conflict ontstaan. Deze problematiek was heel prominent in BiH, waar een groot deel van de bevolking tijdens het conflict in de veilige 'eigen' regio was gaan wonen (Serviërs in het Servische deel van BiH, moslims in het moslim deel, Bosniërs in het Bosnische deel). De internationale gemeenschap heeft in de periode na het tekenen van het vredesakkoord sterk ingezet op het teruggeven van eigendom aan de oorspronkelijke eigenaren. Belangrijke les is echter dat teruggave van eigendomsrechten geen massale terugkeer tot gevolg had; mensen hadden inmiddels een nieuw bestaan opgebouwd in hun nieuwe woonplaatsen, en wilden niet terugkeren naar hun oorspronkelijke woonplaatsen.

De reïntegratie van oud-strijders is een ander kenmerkend probleem voor postconflict situaties dat sterk samenhangt met economische factoren. In BiH is bijvoorbeeld gebleken dat het succes van reïntegratieprocessen als onderdeel van DDR programma's sterk afhangt van de economische context. Werkgelegenheid is bijvoorbeeld één van de eerste vereisten om de terugkeer en reïntegratie van ex-strijders te stimuleren. Hierbij dient tevens aandacht te worden besteed aan het effect van conflict op de traditionele rolverdeling binnen gemeenschappen. Ten tijde van conflict zal een groot deel van de jonge mannelijke bevolking van huis zijn waardoor vrouwen en ouderen verantwoordelijk worden voor het dagelijkse economische verkeer. Deze capaciteit dient te worden beschermd, ook na de terugkeer van de mannen.^{xxiv} Met name in situaties waar in de preconflict situatie de rechten van mannen dominant waren ten opzichte van de rechten van vrouwen, worden de nieuw verworven

eigendomsrechten van vrouwen in een postconflict situatie vaak bedreigd door de terugkeer naar de oude situatie. Tevens dient rekening te worden gehouden met het feit dat er een verschil bestaat tussen formele wetten en rechten en de rechtspraktijk. Na de verankering van gelijke rechten voor vrouwen in postconflict landen als Eritrea, Rwanda en Oeganda, bleef in elk van deze landen discriminatie ten opzichte van vrouwen de dagelijkse praktijk.^{xxv}

Na de beëindiging van het conflict zullen wederopbouw projecten zich dan ook moeten richten op het herstellen van vertrouwen onder de bevolking, bijvoorbeeld door middel van gemeenschapsprojecten, verzoeningscommissies, *transitional justice* en DDR-projecten. Hoewel vertrouwensherstel, ontwapening en gelijke rechten voor vrouwen cruciaal zijn voor economische wederopbouw, worden ook deze taken doorgaans niet onder deze noemer geschaard.

Samenvattend kan worden gesteld dat postconflict economieën getypeerd worden door verstoorde economische drijfveren, ernstig beschadigde fysieke en sociale infrastructuur, zwakke overheden en verstoorde economische en sociale relaties. Dit resulteert in een gebrek aan mogelijkheden voor legale economische activiteiten en de aanwezigheid van economische belangen die gekant zijn tegen vrede. Internationale actoren dienen rekening te houden met het feit dat hun assistentie mogelijk bijdraagt aan het in stand houden van een oorlogseconomie, of zelfs bijdraagt aan de kans op hernieuwd conflict.^{xxvi} Dit onderstreept het unieke karakter van postconflict economische reconstructie. De wederopbouw van postconflict economieën zal daarom een ander karakter moeten hebben dan reguliere economische ontwikkeling.^{xxvii}

2.3. Postconflict economische wederopbouw

De kern van economische wederopbouw in postconflict situaties is, als gezegd, gericht op het wegnemen van economische drijfveren voor conflict, om zo hernieuwd conflict te voorkomen en de noodzakelijke voorwaarden voor duurzame vrede en armoedebestrijding te creëren. Hiertoe zal postconflict economische wederopbouw zich moeten richten op het bewerkstelligen van economische groei en een verkleining van inkomensongelijkheden. Een van de grootste uitdagingen hierbij is de omvang van de verschillende problemen die tegelijkertijd moeten worden opgelost binnen een context gekenmerkt door structurele obstakels, en de mate waarin zij met elkaar samenhangen. Zo heeft economische groei weinig kans zonder een overheid die voor veiligheid en infrastructuur kan zorgen, terwijl de overheid afhankelijk is van een bloeiende formele economie voor de noodzakelijke financiële middelen om haar taken te vervullen. Bovendien zal economische groei, zonder het bestrijden van de criminele economie en economische drijfveren voor hernieuwd conflict, weinig kans van slagen hebben, en wellicht zelfs bijdragen aan hernieuwd conflict.

Er is met andere woorden een belangrijke rol weggelegd voor de overheid van een postconflict land in het economische wederopbouwproces. Het ondersteunen van een overheid in het creëren van een zogenaamde *enabling environment* voor economische groei is daarom een integraal onderdeel van een economisch wederopbouwproces, naast het stimuleren van economische groei *an sich*.

2.3.1. Ondersteuning overheidsinstituties - Capaciteitsopbouw

In een postconflict situatie is het noodzakelijk een goed functionerende overheid op te bouwen en/of te ondersteunen, die legitimiteit geniet en krachtig genoeg is om vrede en veiligheid te garanderen. Tevens dient die overheid goed macro-economisch en sociaal-economisch beleid te voeren om een omgeving te creëren waarin economische groei mogelijk is. Hiertoe zal de overheid moeten beschikken over de kennis en instituties om effectieve wet- en regelgeving te maken en te handhaven, onder andere op het gebied van belastingen, eigendomsrechten en landrechten. Effectief overheidsoptreden op deze terreinen wordt in postconflict situaties echter dikwijls belemmerd door het feit dat de overheidsinstituties ernstig zijn verzwakt door het conflict, door het ontbreken van legitimiteit, het gebrek aan middelen en kennis, en het bestaan van corruptie.

Onderzoek toont aan dat de eerste tien jaren na een conflict de cruciale periode vormen voor het consolideren van een vredesproces, waarbinnen de eerste vier jaar de hoogste risicosituatie vormen.^{xxviii} Doorgaans is een periode van vijf jaar vereist voor het opbouwen van een overheids capaciteit die in staat is internationale financiële hulp te absorberen en effectief in te zetten voor het uitvoeren van overheidstaken. Capaciteitsopbouw vereist met andere woorden een lange termijn inzet van donoren. Het is eveneens van belang te erkennen dat de traditionele scheiding tussen bestuurlijke opbouw en economische ontwikkeling binnen het postconflict wederopbouwproces dient te worden losgelaten. Het opbouwen van bestuur is een essentieel onderdeel van economische wederopbouw en draagt zelfs een specifiek economisch karakter in zich, met name op het gebied van economische beleidsvorming en het creëren van randvoorwaarden voor economische groei. Dit onderstreept het belang van een werkelijk geïntegreerde benadering van postconflict wederopbouw. Als onderdeel van het economische wederopbouwproces dienen internationale actoren daarom steun te verlenen aan de (weder)opbouw van overheidsinstituties en capaciteitsopbouw, onder andere middels het beschikbaar stellen van financiële middelen en technische assistentie op het gebied van goed bestuur. Tevens kan aan voorwaarden gebonden schuldsanering een effectief middel zijn in het tot stand brengen van goede overheidspraktijken.^{xxix}

2.3.2. Economische groei - Private Sector Ontwikkeling

Het stimuleren van economische groei is de kernactiviteit van economische wederopbouw. Economische groei zal leiden tot een verbetering van de bestaansmogelijkheden en levensstandaarden voor de lokale bevolking, hetgeen bijdraagt aan het creëren van het zogenaamde vredesdividend, wat op haar beurt het risico van hernieuwd conflict verkleint. Een van de belangrijkste manieren om economische groei tot stand te brengen is het stimuleren van private sector ontwikkeling (PSO).^{xxx} PSO zal banen creëren en daarmee mensen de mogelijkheid bieden om in hun eigen levensonderhoud te voorzien. De productiecapaciteit van een land zal toenemen, waardoor de mogelijkheid ontstaat om exportproducten te produceren. Export op haar beurt levert valuta op die nodig is voor investeringen en de aanschaf van kapitaalgoederen.^{xxxi} PSO leidt tevens tot een toename aan inkomsten voor de overheid, onder andere doordat de mogelijkheid ontstaat tot het innen van inkomstenbelasting,⁶ maar

⁶ Voor het innen van inkomstenbelastingen is een bepaalde infrastructuur nodig (wet- en regelgeving, belastingcollectanten, banksysteem, overheidssupervisie) die vaak ontbreekt in postconflict staten – vandaar de noodzaak om de ondersteuning van

ook door de mogelijkheid om belasting te heffen over de import en export van goederen.^{xxxii}

De idee dat de private sector de belangrijkste bron van economische groei is komt voort uit de reguliere ontwikkelingssamenwerking. Sinds de jaren tachtig is daar in toenemende mate aandacht besteed aan PSO als bron van economische groei, en daarmee als sleutel tot het bereiken van duurzame armoedebestrijding. Hierbij geldt dat structurele armoedebestrijding alleen wordt bereikt wanneer economische groei ten goede komt aan alle lagen van de bevolking, inclusief de allerarmsten (*pro-poor growth*). Dit betekent dat economische groei gepaard moet gaan met duurzame werkgelegenheidscreatie, met voorzieningen in gezondheidszorg en onderwijs, hervormingen in de toegang tot land en andere productiemiddelen, het bevorderen van sociale organisatie, met behoorlijke lonen en aandacht voor de meest kwetsbare groepen.^{xxxiii} PSO is in deze zin gericht op het creëren van omstandigheden waarin de private sector zich kan ontwikkelen en een positieve bijdrage kan leveren aan economische groei en verdeling en daarmee aan duurzame armoedebestrijding.

Door de private sector breed te definiëren als “...*a basic organising principle for economic activity where private ownership is an important factor, where markets and competition drive production and where private initiative and risk-taking set activities in motion*”,^{xxxiv} kan de informele economie ook tot de private sector gerekend worden. Deze wordt gekenmerkt door het ontbreken van juridische kaders, het niet-betalen van belasting, het negeren van voorschriften en de afwezigheid van inkomenszekerheid.^{xxxv} De informele economie is echter niet synoniem aan de criminele economie. Het betreft eerder het grijze gebied tussen bedrijven en particulieren die zich aan alle regels houden (de formele economie), en zij die zich aan geen enkele regel gebonden weten (de criminele economie).^{xxxvi} Het is van belang de informele economie tot de private sector te rekenen omdat in veel ontwikkelingslanden een groot deel van de bevolking (tot 70 procent) actief is in de informele economie. In postconflict landen, waar de formele economie in veel gevallen is ingestort, ligt dit percentage doorgaans zelfs nog hoger. Tevens komt een aanzienlijk deel van het BNP van dergelijke staten tot stand in de informele economie.^{xxxvii} Het is daarom van belang dat PSO activiteiten in postconflict situaties zich ook op de informele economie richten. De informele sector is echter door het ontbreken van regulering geen oplossing voor duurzame economische groei en armoede bestrijding. Er zal dan ook aandacht moeten worden besteed aan het formaliseren van de informele economie en het identificeren en bestrijden van de obstakels die dit proces in de weg staan.^{xxxviii} Ook in Zuid Soedan heeft de informele handelssector een relatief grote omvang. Echter, deze informele markten en handelsactiviteiten worden grotendeels gecontroleerd door Oeganda en strekken zich uit tot het noorden van de DRC. Dit illustreert het toenemende belang van een regionale benadering voor ondersteuning van de formele sector; voor buitenlandse investeerders is de stap om te investeren in stabielere buurlanden van een postconflict land veelal kleiner vanwege de lagere risico's. De economische groei die wordt gegenereerd in directe buurlanden zal op langere termijn ook zijn

overheidsinstituten integraal onderdeel te maken van het economische wederopbouwproces. Heffingen op de import en export van goederen zijn in een postconflict situatie doorgaans aanzienlijk.

weerslag hebben op de economie in het postconflict land.⁷ Respondenten geven aan dat met name handel over langere afstanden bijdraagt aan economische groei en duurzame ontwikkeling. In postconflict landen beperken handelsactiviteiten zich echter vaak tot het lokale niveau vanwege het gebrek aan veiligheid, waarmee het wederzijdse belang van de veiligheids- en de economische componenten van wederopbouw nogmaals wordt onderstreept.

Belemmeringen voor de ontwikkeling van de private sector in postconflict landen worden gevormd door onveiligheid, gebrek aan sociale en fysieke infrastructuur, gebrek aan wet- en regelgeving, gebrek aan macro-economisch beleid, gebrek aan ordehandhaving, gebrek aan kapitaal, gebrek aan kennis en afgeschermd wereldmarkten.^{xxxix} Bovendien bestaat er een risico dat economische groei slechts ten goede zal komen aan een kleine (politieke) elite, of structurele ongelijkheden zal versterken, wat de kans op hernieuwd conflict zal vergroten.⁸ Tegelijkertijd is de realiteit in veel postconflict situaties, dat in de eerste fase na het beëindigen van een conflict de economie overwegend crimineel is, geleid door invloedrijke en machtige (criminele) netwerken. Bedrijven die zich gedurende een conflict staande hebben weten te houden, zullen zich doorgaans niet aan wet- en regelgeving hebben gehouden. Deze bedrijven en netwerken hebben belang bij het in stand houden van de door hen verworven posities en het veiligstellen van de inkomensstromen die samenhangen met de anarchistische status-quo. Actoren betrokken bij het economische wederopbouwproces zien zich geconfronteerd met een moreel dilemma: Samenwerken met deze bedrijven en netwerken om zo snel mogelijk economische activiteit te regenereren leidt tot een verdere accumulatie van kapitaal in de ‘verkeerde’ en ‘besmette’ handen, en zal in eerste instantie niet bijdragen aan economische groei en verdeling. Echter, het is praktisch onmogelijk om snel economische activiteit te genereren zonder betrokkenheid van bestaande bedrijven en netwerken. De kunst is deze actoren te bewegen om hun informele praktijken op te geven en onderdeel te worden van de legitieme formele economie. Zij moeten belang krijgen bij het instandhouden van de vrede. Hierbij geldt dat per actor een afweging moet worden gemaakt in hoeverre deze vanuit moreel oogpunt bij het formele wederopbouwproces betrokken kan worden. Zeker in de eerste wederopbouwfase zal daarbij een zekere mate van pragmatisme gehanteerd moeten worden. Zoals in BiH door één van de respondenten werd gesteld: *“Anyone who has not been publicly indicted is a potential partner.”* Bij het ontwikkelen van de private sector als onderdeel van het economische wederopbouwproces zal een duidelijk onderscheid gemaakt moeten worden tussen informele praktijken die een bedreiging vormen voor vrede en veiligheid en praktijken die dit niet doen. Belangrijk voor deze kwalificatie is de aard van de actoren (arme boeren versus georganiseerde misdaad) en de aard van de goederen (handel in levensvoorzieningen versus handel in clandestiene goederen zoals drugs, conflict diamanten, mensensmokkel). Een en ander benadrukt het belang van herstel van de *rule of law* in een vroege postconflict fase, gevolgd door economische ontwikkeling en democratisering.

⁷ Uit interviews met het Nederlandse bedrijfsleven is gebleken dat een regionale benadering een goede optie is om bij te dragen aan economische groei in postconflict landen.

⁸ Met name voor lage inkomenslanden - en veel postconflict landen zijn onder deze noemer te scharen - geldt dat landbouwproducten een belangrijk deel vormen van de exportportefeuille. Het zijn voornamelijk deze markten die onderhevig zijn aan markt barrières, wat resulteert in inkomensderving voor deze landen.

Actoren betrokken bij het economische wederopbouwproces zullen zich bewust moeten zijn van deze belemmeringen, en hun activiteiten moeten baseren op een gedegen context- en actoranalyse. De formulering van deze inzet is in de eerste plaats afhankelijk van de fase waarin het wederopbouwproces zich bevindt. In de eerste fase direct na beëindiging van een conflict gelden de hierboven genoemde belemmeringen doorgaans het sterkst. Juist in deze fase is het voor het stabiliseren en handhaven van het vredesproces van belang dat er zichtbare resultaten kunnen worden behaald (creëren van vredesdividend). Wanneer de bevolking geen directe verbetering van de levensomstandigheden ervaart, dan zal sociale onrust blijven bestaan, hetgeen bijdraagt aan de risico's voor het terugvallen in conflict. In deze fase is het met andere woorden van belang dat de bevolking economische groei ervaart, of daar althans mogelijkheden toe ziet. Zoals een respondent in Zuid Soedan stelde: *“First and foremost, we need to put money in the pockets of the people. They need to experience the benefits of peace firsthand, in order to prevent another outburst of violence.”* Om dat te bereiken gaat het er in deze eerste fase niet zo zeer om activiteiten te ontwikkelen die in economische termen effectief en efficiënt zijn; de effectiviteit en efficiëntie van activiteiten dient veeleer te worden gezien in termen van hun bijdrage aan de stabilisatie van de situatie. Het gaat er bijvoorbeeld niet zozeer om duurzame werkgelegenheid te creëren, maar juist om projecten op te zetten die zo arbeidsintensief mogelijk zijn. Zoals een respondent in BiH stelde: *“The most important issue in terms of economic reconstruction in the first phase after the peace agreement? Jobs, jobs, jobs.”* Bepaalde sectoren lenen zich beter voor dergelijke arbeidsintensieve projecten dan andere. Te denken valt bijvoorbeeld aan grote infrastructuurprojecten, maar ook aan het weer op gang brengen van de landbouw. Een en ander heeft ook consequenties voor de private sector actoren die betrokken kunnen zijn in deze fase van het economische wederopbouwproces (zie paragraaf 2.3.3). Internationale actoren moeten onderkennen dat opereren in de eerste fase na het beëindigen van een conflict bepaalde risico's met zich meebrengt, ook in termen van investeringen. Donoren moeten bereid zijn deze risico's te dragen, willen zij een effectieve bijdrage kunnen leveren aan het wederopbouwproces in deze cruciale eerste fase.

Activiteiten kunnen direct en indirect ten goede komen aan de private sector van een postconflict land. De nadruk van internationale bilaterale PSO activiteiten ligt doorgaans op het wegnemen van de obstakels voor private sector groei, of wel indirecte private sector steun.^{xli} Te denken valt bijvoorbeeld aan overheidsprogramma's gericht op het creëren van de noodzakelijke omstandigheden voor private sector ontwikkeling, zoals de ontwikkeling van wet- en regelgeving, infrastructuur, onderwijs, goed bestuur, et cetera. Daarnaast valt te denken aan programma's gericht op het faciliteren van privatisering, zoals het ontwikkelen van mechanismen om monopolies tegen te gaan, hulp bij privatisering van staatsbedrijven, technische hulp aan de financiële sector, en gerelateerde kennisoverdracht aan overheden. Tevens draagt schuldsanering op indirecte wijze bij aan private sector ontwikkeling.^{xlii} Directe private sector ontwikkeling vindt enerzijds plaats door programma's gericht op investeringen in de private sector. Deze investeringen kunnen direct worden gedaan door donoroverheden of door het faciliteren van private directe investering.^{xliii} Anderzijds bestaan er programma's die gericht zijn op het faciliteren van partnerschappen tussen private sector actoren in het donorland en private sector actoren in het ontvangende land.

Naast de gerichte activiteiten van de internationale gemeenschap om te komen tot PSO en economische groei, biedt ook de aanwezigheid van deze actoren in postconflict situaties mogelijkheden voor economische groei, zo wordt aangegeven in het rapport *'Demand Driven Approaches to Livelihood Support in Post-War Contexts'* van de ILO en de Wereldbank uit 2005. Die aanwezigheid creëert een eigen sector van dienstverlening, die volgens het rapport verder zou moeten worden uitgebreid door de lokale gemeenschap.

2.3.3. Betrokkenheid private sector in donorlanden bij PSO in postconflict situaties

Donoren kunnen de private sector in hun eigen landen op drie manieren betrekken bij de opbouw van de private sector in postconflict situaties. Ten eerste kunnen zij materiële en immateriële steun verlenen om activiteiten van de eigen private sector in de ontvangende private sector te stimuleren en faciliteren. Het kan hierbij gaan om partnerschappen zoals *joint ventures* of om zelfstandige ontplooiing van economische activiteiten op terreinen als het bankwezen, constructie, telecommunicatie, en olie, gas en mijnbouw.^{xliii} Het is van belang dat deze steun conditioneel wordt gemaakt aan de mate waarin private actoren voldoen aan bepaalde criteria. Hierbij valt te denken aan het onderschrijven van gedragsstandaarden voor de private sector partners, de mate waarin conflictgevoeligheid als uitgangspunt voor het handelen wordt gebruikt en de mate waarin activiteiten bijdragen aan het creëren van lokale capaciteit.^{xliiv} Ten tweede kan overheidsgeld door hulporganisaties worden benut om private sector actoren van een donorland in te huren voor het verrichten van taken in een postconflict situatie. Te denken valt aan het inhuren van consultants of, meer controversieel, beveiligingsmedewerkers. Ten derde kan een donoroverheid private sector ondernemers direct inschakelen om activiteiten uit te voeren in een postconflict situatie. Hier zal het doorgaans gaan om activiteiten die de omstandigheden voor private sector ontwikkeling dienen te bevorderen. Een donoroverheid kan bijvoorbeeld opdracht geven tot het bouwen van wegen en havens of specialisten inhuren ter ontwikkeling van de bancaire sector.

Het betrekken van de private sector in donorlanden bij economische wederopbouw in postconflict situaties biedt een aantal voordelen. De private sector beschikt over specifieke kennis en expertise enerzijds, en financiële middelen anderzijds, waar het publieke actoren vaak aan ontbreekt. Tevens wordt gewezen op de meerwaarde van de creatieve energie en het probleemoplossend vermogen van de private sector.^{xliv} Echter, er zijn ook nadelen te identificeren met betrekking tot de betrokkenheid van de private sector van donorlanden bij economische wederopbouwprocessen. Ten eerste is het moeilijker voor donoroverheden om activiteiten te sturen wanneer PSO via private partners wordt gestimuleerd. Daarnaast komen bedrijfsbelangen niet altijd overeen met ontwikkelingsbelangen. Zo kan het vanuit het oogpunt van kostenefficiëntie bijvoorbeeld goed zijn om technologie over te hevelen van het donorland naar het ontvangende land, terwijl dat het ontwikkelen van lokale capaciteit in de weg staat.^{xlvi} Om de private sector van donorlanden in te zetten voor PSO is het met andere woorden noodzakelijk om goed inzicht te hebben in de belangen van deze actoren.

Private sector actoren kennen twee belangrijke drijfveren: winst en continuïteit. Zoals één van de respondenten stelde: “Bedrijven zullen in ieder geval nooit als doel hebben verlies te draaien.”

Betrokkenheid bij PSO kan aan deze doelstelling bijdragen, enerzijds door projecten aan te gaan die winstgevend zullen zijn en anderzijds door projecten aan te gaan die zullen bijdragen aan een goede reputatie voor het bedrijf (hetgeen van belang wordt geacht in het kader van het maatschappelijk verantwoord ondernemen).⁹ De specifieke context van postconflict situaties is van invloed op de mate waarin bedrijven hun drijfveren kunnen volgen. Postconflict situaties worden gekenmerkt door onveiligheid, onzekerheid, zwak of slecht bestuur, corruptie, verwoeste fysieke infrastructuur, ontbrekende non-fysieke infrastructuur, gebrek aan kennis en capaciteit, een getraumatiseerde bevolking en vijandigheid. Dit is niet de context waarin de doorsnee internationale onderneming winstmogelijkheden zal zien, en de onzekerheid zal ze huiverig maken om te investeren, hetgeen een obstakel vormt voor betrokkenheid bij PSO in een dergelijke context. De praktijk leert dat de winstverwachting in postconflict situaties afhankelijk is van de sector waarin ondernemingen actief zijn. Bedrijven die betrokken zijn in de zogenaamde *extractive industries*, zoals olie- en gaswinning, en mijnbouw, zullen vanwege de schaarste van de goederen sneller geïnteresseerd zijn om in conflict en postconflict situaties te opereren.^{xlvii} Ook de exploitanten van mobiele telefonie zijn door de relatief kleine investering en snelle opbrengsten in staat een markt te vinden in conflict en postconflict gebieden.¹⁰ Naast de sector zullen ook het formaat van de onderneming en de fase van een wederopbouwproces waarin zij actief worden, de bereidheid van private sector actoren beïnvloeden. Grote ondernemingen kunnen het zich doorgaans makkelijker veroorloven om projecten aan te gaan die (in eerste instantie) niet winstgevend zijn, maar bijdragen aan de goede reputatie van de onderneming. Het vervullen van het ‘reputatiemotief’ is echter ook zeer moeilijk in een postconflict situatie omdat in dergelijke situaties enorme reputatierisico’s schuilen. Zo kunnen activiteiten van een bedrijf de oorlogseconomie ondersteunen en bijdragen aan inkomensongelijkheden. Internationale ondernemingen die aan het begin van de 21^e eeuw actief waren in de handel van coltan in de DRC hebben bijvoorbeeld, al dan niet bewust, zaken gedaan met regionale warlords.^{xlviii} Op deze manier hebben de activiteiten van internationale private sector actoren zelfs direct bijgedragen aan de instandhouding van een conflict.¹¹ Directe ondersteuning van internationale private sector actoren moet dan ook conditioneel worden gemaakt aan bepaalde bindende en vrijwillige standaarden van goed gedrag. Hiertoe zou een overkoepelende set van gedragsregels voor de betrokkenheid van de internationale private sector in conflictgevoelige gebieden moeten worden ontwikkeld. Door het ondernemen in postconflict situaties aan bepaalde normen onderhevig te maken moet worden voorkomen dat PSO zal bijdragen aan hernieuwd conflict. Ook zal er meer kennis bij beleidsmakers moeten zijn van de manier waarop de betrokkenheid van internationale private sector actoren de lokale dynamiek beïnvloedt.

⁹ Hoewel mensen binnen de private sector als persoon vaak betrokken en gemotiveerd zijn om ‘goed’ te doen, is de onderneming als rechtspersoon alleen gebaat bij dergelijke activiteiten wanneer deze ten goede komen aan winstgevendheid en continuïteit. Ontwikkelingshulp kan een belangrijke rol spelen bij het creëren van het gewenste imago van een onderneming, niet alleen om klanten aan te trekken maar ook om werknemers aan te trekken (eg. Shell).

¹⁰ Zie bijvoorbeeld het in 1998 opgerichte Celtel dat 10,5 miljoen klanten bedient in landen zoals Soedan en de DRC.

¹¹ De private sector kan op vele manieren een negatieve rol spelen binnen postconflict gebieden. Ze kunnen inkomensongelijkheden vergroten (zie: Lister, Sarah and Adam Pain (2004), *Trading in Power: The Politics of ‘Free Markets’ in Afghanistan*, Afghanistan Research and Evaluation Unit, Briefing Paper: June 2004, p. 8), het milieu bedreigen (zie: Ibid, p. 9), corruptie doen toenemen (zie: Gerson, 2001, p.109) en een rol spelen bij het uitbreken van nieuwe gewelddadigheden (zie: Switzer and Ward, 2004, p 4).

3. NEDERLANDS BELEID VOOR ECONOMISCHE WEDEROPBOUW IN POSTCONFLICT SITUATIES

3.1. Notitie Wederopbouw na Gewapend Conflict

Het Nederlandse beleid voor postconflict wederopbouw is neergelegd in de notitie ‘Wederopbouw na Gewapend Conflict’. Deze zogenaamde ‘Wederopbouwnotitie’ werd in september 2005 uitgebracht door de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van Economische Zaken, die hiermee onderstreepten dat wederopbouwprocessen in postconflict situaties een gecoördineerde inzet van meerdere beleidsterreinen vereist.¹² Wederopbouw wordt in de notitie gedefinieerd als ‘de fysieke, economische, sociale en politieke ontwikkeling van een bepaald gebied na beëindiging van een gewapend conflict’,^{xlix} hetgeen drie beleidsterreinen of dimensies omvat: veiligheid en stabiliteit; bestuur; en sociaal-economische ontwikkeling. Een adequate wederopbouwstrategie, zo stelt de notitie, integreert deze drie dimensies.^l Voor de uitvoering van een dergelijk geïntegreerd beleid is het noodzakelijk dat de verschillende betrokken actoren en beleidsinstrumenten (ontwikkelingssamenwerking, humanitair, politiek, militair en economisch), zowel nationaal als internationaal, een duidelijke rol krijgen toebedeeld. Het uiteindelijke doel is de activiteiten van de verschillende actoren zo goed mogelijk op elkaar te laten aansluiten opdat deze inspanningen maximaal effect sorteren in de ontvangende landen.^{li} Op nationaal niveau betekent een geïntegreerde aanpak vooral samenwerking en afstemming van beleid tussen de meest betrokken departementen, te weten Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken. De inzet van het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld maakt hier onderdeel van uit.^{lii}

Met betrekking tot de uitwerking van de sociaal-economische dimensie van het wederopbouwproces identificeert de notitie twee speerpunten. Ten eerste wordt gesteld dat direct na beëindiging van een conflict niet alleen behoefte bestaat aan humanitaire assistentie zoals het leveren van voedselhulp en het voorzien in een dringende behoefte aan drinkwater, maar ook aan prioritaire basisvoorzieningen zoals onderwijs en gezondheidszorg. Herstel en levering van deze voorzieningen moet hand in hand gaan met de opbouw van de instituties die uiteindelijk verantwoordelijk zullen zijn voor deze dienstverlening. Hiermee wordt een directe link gelegd tussen sociaal-economische ontwikkeling enerzijds, en bestuurlijke ontwikkeling anderzijds. Het (weer) op gang brengen van de economie en herstel van de werkgelegenheid wordt als tweede speerpunt geïdentificeerd. Gesteld wordt dat herstel van de economie op termijn de enige mogelijkheid biedt op onafhankelijkheid van hulpinkomsten. Als aandachtspunten worden genoemd het ontwikkelen van de private sector en het leggen van de formele en procedurele grondslagen voor de economie waarmee risico’s voor investeringen kunnen worden verkleind, zoals duidelijke wet- en regelgeving, belastingheffing en douane-inkomsten en een functionerende financiële sector. Tevens wordt verwezen naar het multilaterale kader dat de WTO biedt ten behoeve van het wegnemen van handelsbelemmeringen, en de mogelijkheid om

¹² De noodzaak van een geïntegreerde aanpak werd eerder al aangekaart in de notities *Wederopbouw na Conflict* uit 2002 (de voorloper van de *Wederopbouwnotitie* 2005) en *Aan Elkaar Verplicht* uit 2003.

schuldkwijtschelding op basis van een gezond macro-economisch beleid in te zetten als instrument voor het op gang brengen van de economie.^{liii}

De wijze waarop deze twee speerpunten vervolgens worden uitgewerkt in de notitie is zeer beperkt. Het speerpunt herstel en levering van basisvoorzieningen wordt niet verder uitgewerkt, terwijl voor het (weer) op gang brengen van de economie en herstel van de werkgelegenheid (i.e. economische ontwikkeling) drie punten naar voren worden gebracht die zich enkel en alleen op betrokkenheid van het (Nederlandse) bedrijfsleven richten. Ten eerste wordt gesteld dat economisch herstel tijdige aanwezigheid van het bedrijfsleven vereist. Het bedrijfsleven zorgt voor kapitaal, werkgelegenheid en dus inkomen, en het overdragen van kennis. Investerings in de (weder)opbouw van de fysieke en niet-fysieke infrastructuur ten behoeve van de private sector, moeten het lokale bedrijfsleven, dat als de motor van lokale economische ontwikkeling wordt gezien, weer op gang brengen. Het Nederlandse bedrijfsleven, zo stelt de notitie, kan door haar flexibiliteit en een breed scala aan producten, diensten en kennis, een waardevolle bijdrage leveren aan dit wederopbouwproces. De Nederlandse overheid moet een actieve rol vervullen om vroege betrokkenheid van de Nederlandse private sector te stimuleren en de belangrijkste obstakels voor deze betrokkenheid wegnemen. Hier noemt de notitie alleen veiligheidsrisico's als belemmering om activiteiten te ontplooiën. De onzekerheid die voortkomt uit het ontbreken van investeringsgaranties en gebrekkige wet- en regelgeving, of de praktische obstakels die voortkomen uit gebrekkige infrastructuur, worden in dit verband niet genoemd. Ten tweede wijst de notitie op de noodzaak van een blijvende *business-to-business* relatie als insteek van de betrokkenheid van het bedrijfsleven. De intentie van Nederlandse bedrijven om meer duurzame handels- en investeringsrelaties aan te gaan, moet volgens de notitie een belangrijke wegingsfactor zijn voor het verstrekken van overheidssteun. Ten slotte stelt de notitie dat Europese wederopbouwgeden relatief weinig worden aangesproken door de Nederlandse private sector. De overheid zou een actievere rol moet spelen in het beter bekend maken van de wederopbouwgeden en het assisteren van de bedrijven in het verkrijgen van deze gelden.^{liv}

Hoewel bovenstaande aandachtspunten relevant zijn voor postconflict economische wederopbouw, is de focus erg beperkt. Door voornamelijk aandacht te schenken aan het stimuleren van de betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven, wordt gesuggereerd dat de Nederlandse overheid in dit proces geen andere rol heeft dan het stimuleren van deze betrokkenheid. Er wordt bijvoorbeeld geen aandacht geschonken aan de mogelijkheden voor de Nederlandse overheid om op directe wijze bij te dragen aan PSO in postconflict situaties, bijvoorbeeld door lokale ondernemingen te betrekken bij wederopbouwactiviteiten in de vorm van publiek-private partnerschappen (PPP's), of door lokale private actoren te ondersteunen via verstrekking van (micro)kredieten.

Een andere, en meer fundamentele beperking van de notitie is dat deze geen onderscheid maakt tussen de verschillende fasen van een wederopbouwproces, en de verschillende activiteiten die in deze fasen nodig zijn. Als gesteld zijn de criteria die gelden voor activiteiten in de eerste fase na het beëindigen van een conflict anders dan de criteria die gelden in een latere fase van het wederopbouwproces. In die eerste fase gaat het veeleer om het bestendigen van een vredesakkoord en het creëren van

vrede dividend, dan om het creëren van duurzame economische ontwikkeling. Tevens gelden in die eerste fase hogere risico's die erkend moeten worden door de betrokken actoren. Doordat de notitie ook niet ingaat op de specifieke kenmerken van een postconflict economie, en de specifieke economische noden die hier gelden, kunnen activiteiten hier ook niet op worden toegespitst. Het resultaat is dat de notitie weinig praktische handvaten biedt voor betrokkenheid in de eerste fase van een wederopbouwproces.

Tevens maakt de notitie geen onderscheid tussen de verschillende private sector actoren die kunnen bijdragen aan een wederopbouwproces. Een handelaar heeft andere doelen en belangen dan een investeerder. En een multinational kan nu eenmaal een andere bijdrage leveren, en op een andere schaal, dan het Midden- en Kleinbedrijf. De notitie gaat niet in op de belangen en drijfveren van de verschillende private sector actoren, terwijl dergelijke inzichten juist cruciaal zijn voor het aangaan van een partnerschap. Ook het feit dat de verschillende private sector actoren verschillende behoeften aan ondersteuning hebben wordt niet erkend, hetgeen andermaal ondernemend werkt voor een effectief partnerschap. Voor grotere ondernemingen zijn een goede infrastructuur, kennis en kapitaal goederen bijvoorbeeld meer van belang dan voor kleinere ondernemingen. Dit maakt dat grotere ondernemingen meer afhankelijk zijn van een effectieve overheid. De notitie gaat zeer beperkt in op de vraag wat de drempels zijn voor het bedrijfsleven om investeringen te doen in postconflict situaties, en wat nodig is om deze drempels te verlagen.

Tot slot besteedt de notitie zeer beperkt aandacht aan de potentiële bijdrage van de Nederlandse overheid aan capaciteitsopbouw van de ontvangende overheid in termen van macro-economisch beleid. Te denken valt bijvoorbeeld aan technische assistentie op het terrein van publiek-financieel management om zo bij te dragen aan het creëren van een *enabling environment* voor PSO en economische groei. Daar waar in de notitie gesproken wordt over capaciteitsopbouw bij de ontvangende overheid wordt niet specifiek ingegaan op de economische taken van een overheid, noch op het feit dat overheidsinkomsten nodig zijn voor het uitvoeren van een van de belangrijkste taken van een overheid: het leveren van basisvoorzieningen.

Bovenstaande kritiek in ogenschouw nemend, is het interessant te bezien in hoeverre overige beleidsdocumenten op het terrein van economische ontwikkeling en private sector ontwikkeling, al dan niet specifiek in postconflict situaties, bruikbare input leveren voor verdere beleidsontwikkeling op dit terrein.

3.2. Overige beleidsdocumenten op economische ontwikkeling en PSO

De Wederopbouwnotitie van 2005 verschilt van voorgaande beleidsstukken op het terrein van economische ontwikkeling en PSO door het onderwerp postconflict economische wederopbouw direct aan te snijden, en door PSO niet slechts te zien als instrument voor duurzame armoedebestrijding, maar ook als instrument voor vredesopbouw.

Twee voorgaande notities richtten zich op economische ontwikkeling in (post)conflict situaties. Ten

eerste de notitie ‘Wederopbouw na Gewapend Conflict’ uit 2002, van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, die de voorloper is van de Wederopbouwnotitie van 2005. Daar waar de notitie uit 2005 zich met betrekking tot economische wederopbouw voornamelijk op de rol van de private sector richt, rept de notitie uit 2002, opvallend genoeg, met geen woord over de private sector. Noch met betrekking tot lokale private sector ontwikkeling, noch met betrekking tot de rol van de internationale private sector bij wederopbouwprocessen. In tegenstelling tot de Wederopbouwnotitie van 2005 richt de notitie uit 2002 zich vooral op de schuldenproblematiek. Het belang van het oplossen van de betalingsachterstanden van postconflict landen wordt benadrukt.^{lv}

Ten tweede is er de in 2004 verschenen notitie ‘Ondernemen in Conflictgebieden’ van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Ministers van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken. De notitie is tot stand gekomen naar aanleiding van het overleg met de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken op 23 april 2003. De negatieve rol van de private sector in het conflict in de DRC was aanleiding voor deze notitie, die zich richt op de rol van de private sector in de fasen voor, tijdens en na het conflict. Ook hier wordt een andere invalshoek gekozen dan in de Wederopbouwnotitie uit 2005. De notitie uit 2004 onderstreept de mogelijke negatieve invloed die de internationale private kan hebben in conflictgevoelige gebieden, zelfs wanneer zij binnen de kaders van lokale wettelijke voorschriften opereren. De Nederlandse regering is van mening dat bedrijven een actieve maatschappelijke verantwoordelijkheid dragen die verder reikt dan deze plaatselijke voorschriften. De notitie stelt dat private sector ondernemers die zich in conflictgebieden begeven de minimale verantwoordelijkheid dragen om de omstandigheden niet te verergeren. Door het overnemen van vrijwillige richtlijnen, zoals de OESO richtlijnen voor multinationale ondernemingen, kan een negatieve invloed worden voorkomen.^{lvi} Het belang van naleving van deze richtlijnen komt ook terug in de Wederopbouwnotitie.

De notitie ‘Ondernemen in Conflictgebieden’ ziet wel een mogelijke positieve bijdrage van het (Nederlandse) bedrijfsleven. In de preconflict fase door een bijdrage aan economische groei en werkgelegenheid, in de conflictfase door het faciliteren van vredesdialogoog en bescherming van burgers en in de postconflict fase door een bijdrage aan economisch herstel. Wat betreft de bijdrage aan postconflict wederopbouwprocessen wordt voornamelijk verwezen naar betrokkenheid op de langere termijn, i.e. wanneer het reguliere instrumentarium om betrokkenheid van het bedrijfsleven bij ontwikkelingsprocessen te stimuleren kan worden ingezet.^{lvii} Opvallend is dat deze notitie met andere woorden stelt dat het reguliere bedrijfsleveninstrumentarium pas op langere termijn kan worden ingezet, terwijl de Wederopbouwnotitie van 2005 deze analyse niet maakt.¹³ Sterker nog, de Wederopbouwnotitie stelt ditzelfde instrumentarium centraal bij het uitvoeren van het economische wederopbouwbeleid. In praktijk levert dit de nodige problemen op, mede omdat veel van deze instrumenten niet toepasbaar zijn in de eerste fasen van een wederopbouwproces (zie paragraaf 3.3.1). Het is daarom bij een verdere uitwerking van het economische wederopbouwbeleid beter om de lijn

¹³ Direct na beëindiging van een conflict voorziet de notitie wel een rol voor individuele private sector actoren die, in samenwerking met Defensie, specifieke technische assistentie verlenen onder de vlag van vredesoperaties. Als voorbeeld wordt het succesvolle IDEA project in Bosnië en Herzegovina genoemd.

van de notitie ‘Ondernemen in Conflictgebieden’ te volgen.

Ondanks het feit dat de notitie ‘Ondernemen in Conflictgebieden’ de eerste notitie is die direct ingaat op de rol van het Nederlandse bedrijfsleven in conflictgevoelige gebieden is deze notitie nooit veel gebruikt binnen de betrokken Ministeries van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken. Een praktische uitwerking van het beleid heeft nooit plaatsgevonden. Respondenten stelden dat het thema te politiek gevoelig is, omdat het niet mogelijk is om echt op het onderwerp te scoren terwijl de kans op mislukking groot is. Ook binnen de Nederlandse private sector werd de notitie niet breed gedragen; ondernemers waren niet blij met de negatieve toon van het beleidsstuk.

Met betrekking tot private sector ontwikkeling zijn een aantal beleidsstukken van belang. De notitie ‘Ondernemen tegen Armoede’ uit 2000 gaat in op de vraag hoe de private sector een bijdrage kan leveren aan armoedevermindering, en hoe dit concreet tot uiting komt in gevoerd beleid. Private sector ontwikkeling dient volgens deze notitie gericht te zijn op het nationaal en internationaal verbeteren van het ondernemersklimaat en het direct stimuleren van de private sector om van dit klimaat gebruik te maken.^{lviii} De notitie zet het instrumentarium ten aanzien van private sector ontwikkeling uiteen en richt zich daarbij zowel op instrumenten gericht op het Nederlandse bedrijfsleven als de instrumenten die zonder tussenkomst van het Nederlandse bedrijfsleven ten goed komen aan de private sector van ontwikkelingslanden. Er wordt onderscheid gemaakt tussen instrumenten gericht op vergroting van kennis, verhoging van rendement en verkleining van politieke en economische risico’s. De instrumenten gericht op het wegnemen van kennisachterstanden hebben over het algemeen een vrij groot schenkings- en subsidie karakter, omdat het commercieel rendement van dergelijke assistentie moeilijk meetbaar is en het daardoor ook lastig is marktconforme tarieven door te berekenen. De instrumenten gericht op rendementsverhoging daarentegen kunnen meer marktconform worden ingezet. Het gaat hier immers om financieringsinstrumenten die op basis van additionaliteit¹⁴ aan de commerciële markt worden aangeboden. De risicoverminderende instrumenten ten slotte bestaan uit verzekeringsinstrumenten.^{lix} Als gesteld is dit bedrijfsleveninstrumentarium overgenomen in de Wederopbouwnotitie. Echter, de Wederopbouwnotitie heeft de categorisering van de instrumenten niet verder uitgewerkt.

Ook in de notitie ‘Aan Elkaar Verplicht’ uit 2003 wordt het belang van de versterking van het lokale ondernemingsklimaat benadrukt. De notitie schetst de nieuwe koers van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid en neemt geïntegreerd beleid en partnerschappen tot uitgangspunt. Ook al wordt er niet ingegaan op de specifieke omstandigheden van postconflict gebieden wordt er wel aandacht besteed aan economische ontwikkeling en het belang van de private sector daarvoor. Met betrekking tot samenwerking met het Nederlandse bedrijfsleven wordt allereerst gewezen op het mobiliseren van in Nederland aanwezige kennis. Hierbij wordt uitgegaan van de specifieke kennis en vaardigheden waarmee de Nederlandse inzet een toegevoegde waarde kan vormen in een ontwikkelingsproces. Te denken valt aan sectoren waar Nederland traditioneel actief in is, zoals

¹⁴ Het principe ‘additionaliteit’ betekent niet meer dan dat de instrumenten projecten moeten stimuleren die zonder deze instrumenten niet tot stand zouden zijn gekomen.

landbouw, veeteelt, infrastructuur (voornamelijk waterbouw) en de financiële sector. De Wederopbouwnotitie benoemt deze toegevoegde waarde van de Nederlandse inzet niet, terwijl de bovengenoemde sectoren toch zeer relevant zijn voor (de eerste fase van) postconflict wederopbouw. Tevens gaat de notitie ‘Aan Elkaar Verplicht’ in op de mogelijkheid van het opzetten van publiek-private partnerschappen (PPP’s). Zo maakt de notitie melding van een PPP tussen met de Nederlandse banken en de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Financiën, dat wordt opgericht voor de versterking van de financiële sector in ontwikkelings- en transitielanden.^{1x} De idee van PPP’s wordt in de Wederopbouwnotitie niet verder (concreet) uitgewerkt.

De DDE notitie ‘Ontwikkeling Private Sector’ uit 2006 komt voor een belangrijk deel voort uit bovengenoemde beleidsstukken. De notitie gaat dieper in op de idee van private sector ontwikkeling als sleutel tot duurzame economische groei en armoedebestrijding.^{lxi} De notitie onderscheidt vijf aandachtsgebieden die noodzakelijk zijn om de ontwikkeling van de private sector te stimuleren. Dit zijn: wet- en regelgeving, infrastructuur, markttoegang en marktontwikkeling, financiële sector ontwikkeling en toegang tot kennis en vaardigheden. De vijf clusters worden uitgebreid uitgewerkt in clusternotities. Hoewel geen van deze notities ingaat op postconflict situaties, lijken deze notities wel de meest relevante aanknopingspunten te bieden voor een verdere uitwerking van het Nederlandse economische wederopbouwbeleid. Met name de clusters wet- en regelgeving, infrastructuur en financiële sector ontwikkeling zouden verder moeten worden toegespitst op de specifieke kenmerken en omstandigheden van postconflict situaties, en praktisch vertaald moeten worden naar relevante inzet van middelen om aan de economische noden in een postconflict situatie te kunnen voldoen.

De inzet van het Nederlandse bedrijfsleven in economische ontwikkelingsprocessen komt in bovenstaande beleidsdocumenten aan de orde. De mogelijke positieve bijdrage van het Nederlandse bedrijfsleven wordt niet alleen in de notities ‘Ondernemen tegen Armoede’ en ‘Aan Elkaar Verplicht’ benoemd, maar werd bijvoorbeeld ook door de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken (dhr. Bot) benadrukt.^{lxii} Ook de toenmalige Minister van Defensie (dhr. Kamp) was enthousiast over het vroegtijdig betrekken van het bedrijfsleven middels IDEA en handelsmissies.^{lxiii} Ondanks deze erkenning ligt de focus van beide notities vooral op het creëren van de randvoorwaarden voor allereerst de lokale private sector en pas op de tweede plaats op de betrokkenheid van de Nederlandse private sector. In ‘Ontwikkeling Private Sector’ komt deze focus nog veel sterker naar voren. Het is daarom opvallend dat in de Wederopbouwnotitie uit 2005 een afwijkende focus is gekozen.

Tevens is het opvallend dat inzet van het bedrijfsleveninstrumentarium aanvankelijk voornamelijk in het teken stond van armoedebestrijding en private sector ontwikkeling (e.g. in ‘Ondernemen tegen Armoede’, en ‘Aan Elkaar Verplicht’), maar vervolgens in toenemende mate geschikt werd bevonden voor inzet in postconflict situaties. Waar in ‘Ondernemen in Conflictgebieden’ het instrumentarium nog slechts geschikt werd geacht voor wederopbouw op de langere termijn, lijkt de Wederopbouwnotitie overtuigd van inzet op kortere termijn.¹⁵ Cruciale vraag hierbij is of het

¹⁵ Ook in de Memorie van Toelichting op de Begroting van 2007 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt uitbreiding van PSOM, één van de belangrijke bedrijfsleveninstrumenten, aangemoedigd (pp. 58-59).

bedrijfsleven zelf geïnteresseerd is om in een vroegtijdig stadium actief te zijn in postconflict gebieden. Zo gaf de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken (dhr. Bot) in een Kameroverleg aan dat de slechte veiligheidssituatie in Irak de interesse van ondernemers heeft beperkt.^{lxiv}

3.3. Beleidsinstrumentarium economisch wederopbouwbeleid

De geïntegreerde aanpak voor wederopbouw vindt momenteel plaats in de vijf prioritaire wederopbouwlanden/regio's Soedan, Burundi, Democratische Republiek Congo, Afghanistan en de Balkan. Voor de uitvoering hiervan identificeert de Wederopbouwnotitie verschillende instrumenten. Voor economische wederopbouw worden specifiek genoemd het bedrijfsleveninstrumentarium, inzet van reservisten en economische missies.

3.3.1. Bedrijfsleveninstrumentarium

Het bedrijfsleveninstrumentarium omvat verschillende instrumenten die zijn ontwikkeld om de betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven bij ontwikkelings- en transitieprocessen te vergroten. Hieronder zullen alleen die instrumenten worden toegelicht die relevant zijn voor PSO en worden beoordeeld op hun toepasbaarheid in postconflict situaties.

Het programma Ontwikkelingsrelevante Export Transacties (ORET) ondersteunt ontwikkelingslanden bij het uitvoeren van infrastructuurprojecten door gedeeltelijke subsidiëring van de aanschaf van kapitaalgoederen of diensten. Het gaat om investeringen, met name op het gebied van energie, weg- en waterbouw en sociale infrastructuur.^{lxv} De doelstelling van ORET is in 2005 gewijzigd. Waar het programma voorheen sterk gekoppeld was aan de Nederlandse economische belangen richt het zich nu op duurzame economische ontwikkeling en de verbetering van het zakelijk klimaat in ontwikkelingslanden.^{lxvi}

De inzet van ORET in postconflict situaties is in de praktijk erg problematisch. Een belangrijk probleem komt voort uit de aard van het programma. Een subsidieaanvraag ingediend door een leverancier moet ondersteund worden door de overheid van het ontvangende land. Het ontbreekt ontvangende overheden in postconflict situaties echter doorgaans aan capaciteit om de projectaanvraag te analyseren en te faciliteren. Respondenten geven aan dat het opzetten en uitvoeren van een ORET aanvraag een tijdrovend traject is dat intensief contact tussen de Nederlandse onderneming en de lokale publieke en private sector actoren vereist. De procedures nemen gemiddeld een tot twee jaar in beslag, waarmee te lang is om interessant te zijn voor postconflict situaties. Daarnaast is binnen de OESO afgesproken dat er geen gebonden hulp mag worden gegeven aan MOL landen. Aangezien postconflict landen vaak tot de groep van minst ontwikkelde landen behoren moet ORET voor deze landen worden ontbonden. Dit komt erop neer dat het niet verplicht mag zijn dat de fondsen in het donorland besteed worden; het ontvangende land moet een tender organiseren waar vervolgens naast Nederlandse ook andere ondernemingen aan mee kunnen doen. Overheden in postconflict landen hebben doorgaans echter niet de capaciteit aanbestedingen voor dergelijke ingewikkelde projecten op te zetten en te leiden. Daarnaast bestaat het probleem dat in het voortraject van een ORET aanvraag concurrentie gevoelige knowhow moet worden gedeeld met lokale partners.

In postconflict landen spelen vaak problemen met corruptie en slechte institutionele omstandigheden. Daarnaast is bij een openbare tender het risico groot dat andere partijen er met de buit vandoor gaan. Hierdoor verspillen de bedrijven niet alleen tijd en geld, maar zij verliezen ook de greep op gevoelige informatie. Dit maakt het programma weinig aantrekkelijk.

Een ander probleem komt voort uit het feit dat ORET slechts een deel van de projectkosten financiert; voor MOL-landen dekt de subsidie 50% van de kosten, voor de overige landen 35%. De rest moet door de partneroverheid worden bijgelegd. In praktijk betekent dit vaak dat een bedrag geleend moet worden. Probleem hierbij is dat postconflict landen over het algemeen grote betalingsachterstanden hebben op hun uitstaande schulden. Dit maakt het risicoteknisch onverantwoord om nieuwe leningen te verstrekken of te verzekeren. Het Nederlandse beleid is bovendien om voor dit soort landen geen nieuwe leningen af te sluiten om zo niet bij te dragen aan hun onhoudbare schuld. Er is hier met andere woorden sprake van tegenstrijdig en inconsequent beleid; de Nederlandse overheid promoot enerzijds de inzet van een instrument met een schenkings- en een leningendeel, maar stelt aan de andere kant dat de overheden van de landen waar ze dit instrument in willen zetten geen nieuwe leningen aan mogen gaan. Dit alles maakt ORET ongeschikt voor landen met een zeer hoge schuld en slechte overheidsstructuren. Postconflict landen worden over het algemeen getypeerd door precies deze omstandigheden. Het is van belang te erkennen dat het in de eerste fase van een postconflict wederopbouwproces niet mogelijk is om transacties te doen die politiek en financieel-economisch haalbaar zijn. Deze risico's zijn niet af te dekken door geld te vragen bij een ander luikje van de overheid; daar zijn de bedrijfsleveninstrumenten nooit voor bedoeld. Critici stellen dat ORET typerend is voor het bedrijfsleveninstrumentarium in de zin dat het hinkt op twee gedachten. Enerzijds gaat het om het belang van de ontvangende landen om lokale (infra)structuur weer op te bouwen, en anderzijds om het promoten van het Nederlandse bedrijfsleven. Het grote probleem is dat deze doelen soms strijdig zijn.

Een ander probleem is dat ondernemingen die een ORET project aangaan grote non-commerciële risico's lopen, zeker in postconflict omstandigheden. Wanneer zij een lening willen aangaan om hun project te financieren, zullen banken een verzekering vragen die deze risico's afdekt. Hiervoor bestaat de Export Krediet Verzekering (EKV). Onder de EKV verzekert de staat exportrisico's waar in de markt geen ruimte voor is. De EKV verzekert twee risico's: het debiteurenrisico, i.e. het risico dat de afnemer de betalingsverplichtingen niet nakomt, en het politieke risico. Hieronder vallen zaken als oorlog, natuurrampen en slecht overheidsbeleid of het failliet gaan van nationale banken; zaken die, buiten de schuld van de exporteur, kunnen leiden tot het niet vervullen van de betalingsverplichting aan de exporteur (die op zijn beurt zijn verplichtingen niet na kan komen). De staat kan deze risico's verzekeren doordat zij, in tegenstelling tot de private markt, in staat is om zeer lange termijn risico's te dekken. De reden dat de Nederlandse staat een dergelijke verzekering aanbiedt is erg gelegen aan het feit dat andere landen dit ook doen (level playing field). Voor het faciliteren van exportkredietverzekeringen zijn internationaal (binnen de WTO en de OESO) strenge regels overeengekomen die moeten voorkomen dat de regelingen leiden tot oneerlijk concurrentievoordeel. Een van de criteria is dat export alleen onder nauw vastgelegde voorwaarden gesubsidieerd mag

worden. Tevens geldt dat de premies voor de EKV op lange termijn kostendekkend moeten zijn (doorgaans langer dan twee jaar, behalve voor ‘slechte landen’, waarvoor soms korte termijn leningen worden afgegeven). Hierdoor zullen bij hoge risico’s de premies ook hoger zijn.

De Nederlandse EKV is dicht voor postconflict landen. Of EKV open of dicht is voor een bepaald land wordt besloten door de interdepartementale Commissie Advisering Risicobeheer (CAR). In deze commissie zijn de Ministeries van Economische Zaken, Financiën en Buitenlandse Zaken vertegenwoordigd, alsmede de Nederlandse Bank (DNB) en kredietverzekeraar Atradius. De CAR stelt financieel-economische en politieke risico’s voor landen vast op basis van o.a. de OESO ratings en analyses van landeneconomen bij DNB en Atradius. Voor landen waar de EKV voor gesloten is, heeft het Ministerie van Economische Zaken een faciliteit opgericht van waaruit bepaalde risico’s kunnen worden afgedekt: de Stichting Economische Samenwerking Nederland Oost-Europa (SENO) faciliteit en de Garantiefaciliteit Opkomende Markten (GOM). SENO/GOM biedt exporteurs de mogelijkheid zich te verzekeren tegen de betalingsrisico's in een aantal Centraal- en Oost-Europese landen (SENO)¹⁶ en een aantal opkomende markten (GOM). In het geval van SENO moet het exportcontract voldoen aan de voorwaarden en doelstellingen van het Nederlandse hulpbeleid voor de aangewezen landen,^{lxvii} in het geval van GOM geldt dekking alleen wanneer deze landen in aanmerking komen voor gebonden dan wel ongebonden hulp door de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking (via ORET).^{lxviii} GOM staat bekend als een ‘goede-projecten-faciliteit’; in tegenstelling tot de reguliere EKV wordt bij deze faciliteit in principe niet gekeken naar het landenrisico maar juist alleen naar het project. In praktijk blijkt dit onderscheid moeilijk te maken omdat de context van het land zeer van invloed wordt geacht op de slagingskansen van het project. Dit maakt de inzet van deze regeling in postconflict landen zeer moeilijk.

Door verschillende respondenten wordt in dit verband ook verwezen naar de rol van de kredietverzekeraar die zowel de EKV als SENO/GOM in beheer heeft. Deze verzekeraar, Atradius, beoordeelt projectaanvragen op verzekeringstechnische gronden (o.a. landenrisico en commerciële haalbaarheid). De praktijk is dat Atradius ook voor GOM geen verzekeringen verstrekt voor projecten die geen directe positieve *cash flow* hebben. Binnen ORET projecten hebben ondernemers echter 10 jaar de tijd om een positieve *cash flow* te genereren. Door te eisen dat projecten direct een positieve *cash flow* hebben, handelt Atradius in strijd met de criteria voor ORET (i.e. een project moet commercieel onhaalbaar zijn). Projecten die direct een positieve *cash flow* hebben zijn namelijk commercieel haalbaar, waardoor ze dus eigenlijk niet in aanmerking komen voor ORET. Respondenten stellen dat Atradius een informele lijst van landen heeft opgesteld die in principe zijn uitgesloten, omdat deze landen verzekeringstechnisch een te hoog risico opleveren. Het betreft bijvoorbeeld landen met grote betalingsachterstanden aan Nederland. De meeste postconflict landen, bijvoorbeeld Soedan, staan op die lijst.

Er wordt momenteel gesproken over een nieuwe invulling van ORET; er wordt naar gestreefd in 2008

¹⁶ Albanië, Kyrgyzstan, Servië/Montenegro, Armenië, Macedonië, Tadzjikistan, Azerbajdzjan, Moldavië, Turkmenistan, Bosnië-Herzegovina, Oekraïne, Wit-Rusland, Georgië en Oezbekistan.

een aangepaste regeling te hebben. Hiertoe is binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken een klankbordgroep opgezet om varianten te ontwikkelen ter vervanging van ORET. In deze klankbordgroep hebben, naast vertegenwoordigers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, vertegenwoordigers van het Ministerie van Economische zaken en Financiën zitting, alsmede vertegenwoordigers van VNO-NCW, het MKB en FMO. Het zou goed zijn om in deze discussies ook te bezien hoe ORET kan worden aangepast om beter aan te sluiten op de specifieke kenmerken en behoeften van een postconflict situatie.

Het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM) is een programma gericht op het ondersteunen van investeringsactiviteiten in ontwikkelingslanden en opkomende markten. Het programma bevordert projecten tussen lokale en Nederlandse ondernemingen als katalysator voor nieuwe marktactiviteiten en werkgelegenheid. Doel is het bevorderen van investeringen door het afdekken van commerciële risico's die het bedrijven onmogelijk maken leningen af te sluiten bij reguliere banken; wanneer een ondernemer deze risico's kan afdekken, dan kan hij een lening krijgen via reguliere kanalen; wanneer niet alle risico's kunnen worden afgedekt, dan kan PSOM – tijdelijk – bijspringen. De steun heeft de vorm van een schenking van een deel van de kosten van een proefproject (maximaal de helft). Het andere deel moet door de betrokken ondernemingen worden bijgelegd. Nederlandse bedrijven die van PSOM gebruik willen maken moeten een ondernemingsplan indienen bij de Economische Voorlichtingsdienst (EVD), waarna onder andere wordt gekeken of het voorstel commercieel interessant en haalbaar is, of het binnen 2 jaar rendabel kan zijn (kan er omzet gegenereerd worden en/of productie gedraaid worden) en of het project vernieuwend is. Het vernieuwingscriterium is vooral bedoeld om ervoor te zorgen dat PSOM zo min mogelijk marktverstrend werkt; er wordt geen steun gegeven aan projecten die zonder subsidie ook realiseerbaar zouden zijn.

PSOM bestaat uit een Ontwikkelingssamenwerking (OS) en een Economische Zaken (EZ) deel, Terwijl het OS deel zich richt op de landen en gebieden waar ODA steun gegeven kan worden, richt EZ zich over het algemeen op Oost-Europa. De insteek van beide partijen verschilt daarbij enigszins. OS gebruikt PSOM om met behulp van het Nederlandse bedrijfsleven economische ontwikkeling te genereren, terwijl PSOM voor EZ een programma is waarmee het Nederlandse bedrijfsleven in opkomende markten kan worden gepositioneerd. PSOM is nu open voor 53 landen, waaronder postconflict landen als Afghanistan, Burundi en Soedan.^{lxix} In praktijk blijken zich echter een aantal problemen voor te doen wanneer het instrument wordt ingezet voor postconflict situaties. Ten eerste veronderstelt PSOM een mate van politieke stabiliteit die in postconflict landen ontbreekt. Ten tweede is het criterium dat zowel de Nederlandse als de lokale onderneming de eigen bijdrage kunnen financieren problematisch voor de armste landen en zeker voor postconflict landen waar het bij uitstek ontbreekt aan kapitaalkrachtige partners. Daarnaast geldt dat de toetsingscriteria voor de ondernemingsplannen wellicht iets te hoog gegrepen zijn voor een postconflict situatie. Het is moeilijk om te garanderen dat een project binnen twee jaar rendabel zal zijn in een context die zo onzeker is als een postconflict situatie. Met betrekking tot de ontwikkelingsimpact concludeert Ecorys/NEI in een recente evaluatie dat PSOM bijdraagt aan de creatie van arbeidsplaatsen,

inkomensverbetering en ketens tussen MKB-bedrijven, en op die manier aan armoedebestrijding. Tegelijkertijd concludeert het rapport dat PSOM vrijwel geen bijdrage levert aan de ontwikkeling van economische sectoren op nationaal niveau.^{lxx} Een andere beperking van de toepasbaarheid van PSOM voor postconflict situaties is dat het een relatief klein instrument is. Voor BiH geldt bijvoorbeeld dat het projectbudget maximaal 1,5 miljoen Euro mag bedragen, wat betekent dat de maximale PSOM bijdrage 750 duizend Euro is. Hiermee is PSOM niet geschikt voor grootschalige wederopbouw projecten, aangezien deze projecten typisch een miljoenenbudget hebben. Een laatste probleem is dat het in de praktijk erg moeilijk blijkt te zijn om vervolgfianciering te regelen voor succesvolle PSOM projecten.^{lxxi} ORET sluit niet aan op PSOM, want PSOM gaat niet over kapitaalgoederen (en komt daarmee niet in aanmerking voor ORET).

Het gaat te ver te stellen dat PSOM per definitie niet geschikt is voor conflictgebieden. Zo lopen er al drie projecten in Afghanistan (saffraan, transport en logistiek) en zijn er twee voorstellen ingediend voor Soedan. Echter, doordat PSOM slechts de helft van een project financiert blijft het eigen risico voor ondernemingen vrij groot (banken geven hier geen lening voor). Dit zal de interesse om te investeren in postconflict gebieden niet ten goede komen. Het feit dat PSOM een vraaggestuurd programma is, betekent dat de overheid, ondanks pogingen daartoe, niet in staat is om inzet van het instrument in wederopbouwprocessen af te dwingen. Ook het uitbreiden van de PSOM landenlijst komt volgens een aantal respondenten niet direct voort uit een vraag van het Nederlandse bedrijfsleven. Na de positieve PSOM Mid-Term review van 2002 wilde de toenmalige Minister voor Ontwikkelingssamenwerking Van Ardenne PSOM uitbreiden; het programma werd opengesteld voor meerdere partnerlanden (20). Na de positieve evaluatie van PSOM in 2005 besloot de Minister andermaal tot ophoging, nu met MOL's en partnerlanden. Dit heeft geleid tot de huidige lijst van 53 landen. Respondenten stelden dat PSOM projecten in postconflict situaties veelal afhankelijk zijn van de politieke wil om ze 'door te duwen'.

Het Programma Economische Samenwerkingsprojecten (PESP) biedt de mogelijkheid om ten bate van handels- en investeringsbetrekkingen van Nederlandse bedrijven met ontwikkelingsmarkten, een deel van de kosten voor bijvoorbeeld haalbaarheidsstudies van Nederlandse ondernemingen te financieren. Hiermee is het instrument voornamelijk gericht op het stimuleren van export van Nederlandse bedrijven. Een evaluatie van PESP uit 2004 concludeert dat het programma niet relevant is als instrument ter bevordering van investeringen.^{lxxii} Dit betekent dat PESP, zeker in postconflict situaties als zelfstandig programma geen belangrijke rol zal vervullen met betrekking tot het creëren van economische groei en het ontwikkelen van de private sector.

De Matchmakingfaciliteit Ontwikkelingslanden wordt vanaf 1 juni 2006 als een pilot uitgevoerd. Het doel van de matchmakingfaciliteit is het stimuleren van private sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden door lokale bedrijven die op zoek zijn naar een geschikte business partner te matchen met Nederlandse bedrijven, met als lange termijn doel een gezamenlijke investering. Deze investering kan een risicovol proefproject zijn, welke gedeeltelijk gefinancierd wordt door PSOM, maar kan ook een reguliere investering zijn. In eerste instantie heeft de pilot plaatsgevonden in

Burkina Faso, Colombia, Egypte, Kenia, Mali, Pakistan, Peru en Rwanda. De eerste fase van de pilot eindigde op 31 maart 2007. Inmiddels is de selectie van geschikte lokale bedrijven afgerond; Nederlandse bedrijven die interesse hebben in samenwerking met een van de geselecteerde lokale bedrijven, kunnen nog tot eind november reageren.^{lxxiii} Het is nog te vroeg om te kunnen zeggen of de matchmakingfaciliteit ook toepasbaar zou zijn in postconflict situaties. Vooralsnog lijkt de faciliteit echter voornamelijk geschikt om in te zetten in een latere fase van het wederopbouwproces. In de eerste fase na het beëindigen van een conflict zal het moeilijk zijn om een investeerder te vinden die de hogere risico's van een dergelijke situatie zal kunnen en willen afdekken. De gebrekkige capaciteit van lokale ondernemingen zal tevens een obstakel vormen voor de inzet van deze faciliteit in postconflict landen.

Het Infrastructuur voor Minst Ontwikkelde Landen fonds (MOL-fonds) is gericht op ondersteuning van de opbouw en verbetering van de sociaal-economische infrastructuur (i.e. energievoorziening, telecommunicatie, water, transport, milieu- of sociale infrastructuur) in de Minst Ontwikkelde Landen (MOL). Door het verstrekken van risicokapitaal wil het fonds financiers stimuleren om te investeren in private of publiek-private infrastructuurprojecten in deze landen. Dit moet een katalyserende werking hebben op het aantrekken van additionele private financiering.^{lxxiv} Binnen de minst ontwikkelde landen richt het fonds zich voornamelijk op reguliere ontwikkelingslanden. Het zou interessant zijn om te bezien of het fonds ook voor postconflict situaties investeerders aan zou kunnen trekken. Het stimuleren van publiek-private infrastructuurprojecten is bijzonder relevant voor met name de eerste fase van een postconflict wederopbouwproces. Een belangrijk obstakel voor inzet van dit fonds in postconflict landen is echter dat projecten moeten voldoen aan een groot aantal voorwaarden. Dit zijn niet alleen financieel-economische, maar ook sociale- en milieuvoorwaarden en voorwaarden op het gebied van *corporate governance*. Deze voorwaarden zijn wellicht moeilijk te garanderen in postconflict contexten.

De Wederopbouwnotitie noemt ook het Programma Uitzending Managers (PUM) Nederlandse Senior-Experts. PUM besteedt aandacht aan het verkleinen van kennisachterstanden bij het MKB van ontwikkelingslanden door het beschikbaar stellen van kennis en ervaring van gepensioneerde of vervroegd uitgetreden managers. Voor de verbetering van het ondernemersklimaat onderhoudt PUM nauwe contacten met buitenlandse vakbonden, werkgeversorganisaties, kamers van koophandel en kredietverschaffers. Ook wil PUM een verbindende schakel zijn tussen de aanvragers en het Nederlandse bedrijfsleven. Hoewel PUM succesvol is toegepast in bepaalde postconflict situaties, bijvoorbeeld in de Balkan, geldt ook hier dat het instrument met name relevant is in de latere fasen van een wederopbouwproces. Omdat PUM met vrijwilligers werkt worden strenge eisen gesteld aan de veiligheidssituatie van een land. Tevens worden eisen gesteld aan de lokale ondernemingen waar PUM mee werkt. Deze moeten bijvoorbeeld behoren tot het MKB (10-500 werknemers), in lokaal bezit zijn en een aantal jaren bestaan. Het feit dat ondernemingen in postconflict situaties doorgaans tijdens een conflict ineengestort zijn en dat de kwestie van eigendomsrechten doorgaans pas in een later stadium aan de orde komt, maakt het moeilijk voor deze ondernemingen om aan deze eisen te voldoen.

Concluderend kan gesteld worden dat het bedrijfsleveninstrumentarium van de Nederlandse overheid over het algemeen te inflexibel is om in te zetten in postconflict situaties. Het is daar ook niet specifiek voor bedoeld. De instrumenten zijn generiek van aard met de bedoeling van toepassing te kunnen zijn op een groot aantal landen. Wanneer voorstellen voor inzet in postconflict situaties worden beoordeeld tegen de normale criteria van het bedrijfsleveninstrumentarium, dan leidt dat eigenlijk altijd tot afwijzing van het voorstel.

3.3.2. Inzet van reservisten - IDEA

Het *Integrated Development of Entrepreneurial Activities* (IDEA) project, dat is opgestart door het Platform Defensie-Bedrijfsleven van werkgeversorganisatie VNO-NCW en het Ministerie van Defensie, ondersteunt de economische wederopbouw van voormalige conflictgebieden. Niet door simpelweg fondsen beschikbaar te stellen, maar door het zenden van reservisten, die hun kennis beschikbaar stellen aan lokale ondernemers. De gespecialiseerde kennis van deze financiële specialisten, ondernemers en consultants op het gebied van het MKB wordt ingezet als onderdeel van de CIMIC-activiteiten die een Nederlandse militaire eenheid ter plaatse opzet.^{lxv} Bij IDEA gaat het erom expertise zo vroeg mogelijk in te kunnen zetten. Hiertoe staan de mensen die onder IDEA worden uitgezonden op de loonlijst van het Ministerie van Defensie (als tijdelijk reserveofficier), zodat zij onder de Geneefse conventies kunnen worden uitgezonden. Zodra een situatie echter als veilig wordt beschouwd, i.e. wanneer het negatieve reisadvies is opgeheven, moeten de projecten worden overgedragen aan NGO's en uiteindelijk aan de lokale overheid en bevolking. Het is daarom van belang dat de projecten aansluiten bij de lokale expertise, hetgeen het belang van het in kaart brengen van de belangrijkste bestaansbronnen vóór het ontstaan van het conflict onderstreept.

Met name in BiH is het IDEA project zeer succesvol gebleken, en ook in Afghanistan worden reservisten ingezet voor dergelijke wederopbouwprojecten. Een voordeel van de inbedding van IDEA bij Defensie is dat reservisten gebruik maken van de *freedom of movement* van de VN vredesoperaties. De militaire status van de reservisten resulteert erin dat zij meer toegang hebben tot informatie dan 'gewone' burgers. Het IDEA project is erg geschikt voor inzet in de eerste fase na beëindiging van een conflict. Als beperkende factor geldt wel dat dit instrument alleen kan worden ingezet in landen en regio's waar het Ministerie van Defensie actief is. Omdat Defensie voornamelijk tijdens een conflict en in de eerste fase van een wederopbouwproces actief is, zijn IDEA projecten voornamelijk gericht op het creëren van een eerste aanzet voor economische wederopbouw en om die reden minder geschikt voor het bieden van ondersteuning voor economische wederopbouw op lange termijn. Tevens is gebleken dat de inbedding en aansturing van IDEA projecten zouden kunnen worden verbeterd. IDEA projecten worden uitgevoerd door reservisten, maar staan onder leiding van een beroepsmilitair. Ondanks het feit dat de leidinggevende militairen getraind zijn in CIMIC activiteiten, blijkt in de praktijk dat de cultuurverschillen in sommige gevallen een beperkende factor vormen bij de uitvoering van het project. Tevens geven de respondenten aan dat er geleerd kan worden van de ervaringen van voorgaande IDEA projecten en dat er om die reden meer aandacht zou moeten worden besteed aan evaluatie.

3.3.3. Economische missies

Om de betrokkenheid van Nederlandse bedrijven bij wederopbouwprocessen te vergroten organiseert het Ministerie van Economische Zaken, doorgaans in samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, bedrijvenmissies. De Wederopbouwnotitie stelt dat de beschikbaarheid van financiële instrumenten van belang is als extra stimulans voor bedrijven om ondanks de risico's te gaan ondernemen in een wederopbouwland. Vooral nog richten de missies zich voornamelijk op Soedan en Afghanistan, en worden veel activiteiten ontwikkeld gericht op de Balkan. Zo heeft Nederland een aantal Balkanconferenties georganiseerd. In 2004 vond een conferentie plaats in Rotterdam, voornamelijk gericht op het wegnemen van vooroordelen (ministerieel niveau). In 2005 vond een conferentie plaats in Den Haag, waarbij de opzet was om naast een conferentie tevens mogelijkheden te bieden voor *matchmaking* (het koppelen van Nederlandse bedrijven aan opdrachtgevers uit Balkan landen). In 2006 heeft in Sarajevo een conferentie plaatsgevonden die op politiek niveau aandacht vroeg voor hervormingen in het ondernemingsklimaat en daarnaast gericht was op *matchmaking*, zowel tussen Nederlandse bedrijven en Balkan landen, als tussen Balkan landen onderling.

3.4. Actoren betrokken bij uitvoering economisch wederopbouwbeleid

Bij de uitvoering van het economische wederopbouwbeleid zoals dat is neergelegd in de Wederopbouwnotitie, zijn verschillende actoren betrokken. Het meest relevant zijn de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Defensie en Financiën, alsmede vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en NGO's.

3.4.1. Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken, zo stelt de Wederopbouwnotitie, is actief op alle dimensies van het wederopbouwproces. Versterking en ondersteuning van vredesprocessen vindt plaats door inzet van zowel politieke, diplomatieke als financiële middelen. Sociaal-economisch herstelbeleid en rehabilitatie van openbaar bestuur in postconflict landen wordt bij voorkeur in multilateraal verband ondersteund.^{lxxvi}

Binnen het Ministerie zijn een drietal Directies te onderscheiden die betrokken zijn (direct of indirect) bij het economische wederopbouwbeleid. Ten eerste is er de Directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV). Deze directie heeft een breed mandaat dat thema's omvat als humanitaire hulp, democratisering, goed bestuur, mensenrechten, vredesopbouw en conflictpreventie. Door de brede focus van DMV en het belang van diplomatie voor haar werk is DMV een dubbel opgehangen directie. Dit betekent dat zij zowel onder het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) als het Directoraat-Generaal Politieke Zaken (DGPZ) valt. Binnen DMV is specifiek de afdeling Vredesopbouw en Goed Bestuur (DMV/VG) relevant. Deze afdeling is verantwoordelijk voor de thematische invulling van het wederopbouwbeleid zoals dat is neergelegd in de Wederopbouwnotitie. Op het terrein van economische wederopbouw zou deze afdeling de specifieke kennis omtrent de relevante (economische) issues die spelen in een postconflict situatie, en hoe deze van invloed zijn op economische ontwikkelingsprocessen, moeten leveren. Onderliggend onderzoek is

geïnstigeerd door DMV/VG, mede om op basis van de uitkomsten verder invulling te kunnen geven aan dit beleidsterrein. Vooralsnog is deze beperkt geweest, mede voortkomend uit een gebrek aan politiek draagvlak en een beperkte capaciteit. Daarnaast is er de Directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE). Deze directie richt zich op duurzame economische ontwikkeling van ontvangende landen middels private sector ontwikkeling en de verbetering van het lokale ondernemingsklimaat. De nadruk ligt hierbij op de partnerlanden van de Nederlandse overheid; DDE treedt hierbij als adviseur en kennismakelaar op voor de ambassades. Zo heeft DDE bijvoorbeeld de *business climate scan* ontwikkeld, die is uitgevoerd in alle partnerlanden. De scan geeft een overzicht van de lokale economische situatie met betrekking tot de vijf aandachtspunten van DDE (wet- en regelgeving, infrastructuur, markttoegang en marktontwikkeling, financiële sector ontwikkeling en toegang tot kennis en vaardigheden). Naar aanleiding van deze scan kan worden geïdentificeerd waar de toegevoegde waarde voor Nederlandse inzet ligt. Ten slotte is er nog de Directie Verenigde Naties en Internationale Financiële Instellingen (DVF). Deze directie is verantwoordelijk voor het Nederlandse schuldenbeleid, en richt zich daarmee op de randvoorwaarden van het economische wederopbouwbeleid. Uitstaande schulden zijn van grote invloed op een wederopbouwproces in een postconflict land: bestaande achterstanden bij Internationale Financiële Instellingen (IFI's) en bilaterale crediteuren leiden ertoe dat landen niet in aanmerking komen voor nieuwe kredieten. In dit kader is van belang het *Debt Sustainability Framework* (DSF of schuldhoudbaarheidsraamwerk), dat is opgezet door de Wereldbank en het IMF. Dit raamwerk heeft als uitgangspunt de schuldenpositie van landen in de toekomst te verbeteren, door te voorkomen dat landen met onhoudbare schulden nieuwe leningen aangaan. Hiertoe wordt een schuldhoudbaarheidsanalyse uitgevoerd op basis waarvan de Wereldbank (IDA) een besluit kan nemen over de combinatie van giften en lage confessionele leningen voor schuldenlanden. Nederland vervult een voortrekkersrol bij de bredere verspreiding van de uitgangspunten van dit raamwerk (geen nieuwe kredieten voor landen met onhoudbare schulden, maar meer giften (met als doel dat alle crediteuren en internationale fora schuldhoudbaarheid in hun uitleenbeleid als criterium hanteren. Het schuldenbeleid is tevens van invloed op het bedrijfsleveninstrumentarium. Het gaat hierbij om de EKV en SENO/GOM, en ORET. Deze instrumenten moeten volgens DVF worden aangepast om te voorkomen dat middels deze faciliteiten extra schulden worden gecreëerd voor landen met onhoudbare schulden. Van de huidige ORET-lijst staan bijvoorbeeld 26 landen in het vakje 'rood' van het DSF (i.e. geen nieuwe kredieten). Het schuldenbeleid plaatst met andere woorden een rem op dit instrument.

Effectieve beleidsvorming op het terrein van economische wederopbouw vereist binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken afstemming tussen DMV, DDE en DVF, waarbij DMV thematische expertise op het terrein van postconflict wederopbouw biedt, DDE expertise op het terrein van economische groei middels PSO en het verbeteren van het lokale ondernemingsklimaat, en DVF expertise op het (internationale) schuldenbeleid. Per postconflict situatie zou daarnaast ook de relevante regiodirectie/landendesk en de ambassade betrokken moeten zijn. Zeker voor partnerlanden geldt dat het thema economische ontwikkeling bij de ambassades ligt; in Den Haag wordt alleen generiek beleid ontwikkeld (door DDE). De inzet van het beleidsinstrumentarium hangt heel sterk af van de prioriteiten en activiteiten van de ambassades; als PSO voor hen geen prioriteit is, dan gebeurt er ook

weinig op dit terrein. Respondenten verwijzen bijvoorbeeld naar Afghanistan, één van de partnerlanden. De Nederlandse ambassade in Kabul heeft aangegeven dat economische wederopbouw voorsnog geen prioriteit is (en dat er dus geen capaciteit aan wordt besteed); alleen via het *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) wordt bijgedragen aan economische ontwikkeling. Het feit dat economische wederopbouw in Afghanistan geen prioriteit is voor de ambassade, maakt het voor DDE lastiger om capaciteit vrij te maken op dit onderwerp.¹⁷ Ook vanuit het Ministerie van Economische Zaken wordt aangegeven dat de Nederlandse ambassades in postconflict landen weinig tot geen informatie verstrekken op het economische vlak. Het is hierdoor moeilijk te bepalen waar de toegevoegde waarde van het Nederlandse bedrijfsleven ligt. Gewezen wordt op het feit dat de ambassades te weinig capaciteit hebben om zich met economische wederopbouw bezig te houden; politieke issues hebben prioriteit.

3.4.2. Ministerie van Economische Zaken

De Wederopbouwnotitie geeft aan dat het Ministerie van Economische Zaken wil bevorderen dat in publiek-private samenwerking de kennis en kunde van Nederlandse bedrijven en instellingen vroegtijdig kunnen worden ingezet, met name in die landen en regio's waar ook het perspectief bestaat op het bestendigen van handels- en investeringsrelaties. Het Ministerie heeft de taak de economische behoeften en mogelijkheden in de betreffende regio te inventariseren en te faciliteren bij de financiering en uitvoering van wederopbouwprojecten door het Nederlands bedrijfsleven. Dit kan onder andere door zelf actief wederopbouwactiviteiten te stimuleren (informatieverschaffing, *matchmaking* en financiering van pilotprojecten) of door Nederlandse bedrijven te assisteren bij het verkrijgen van beschikbare EU-middelen hiervoor. Daarnaast heeft Economische Zaken een coördinerende functie richting het bedrijfsleven.^{lxxvii} Het mandaat en de interesse van het Ministerie van Economische Zaken liggen met andere woorden voornamelijk bij de belangen van de Nederlandse private sector. Daar waar het Ministerie van Buitenlandse Zaken de lokale private sector als uitgangspunt heeft, is de Nederlandse private sector – en de bijdragen die deze kan leveren aan de lokale private sector ontwikkeling – uitgangspunt van het Ministerie van Economische Zaken.

Binnen het Ministerie is met name de Directie Internationaal Ondernemen van het Directoraat-Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DGBEB) betrokken bij economische wederopbouw. Erkend wordt dat na het verschijnen van de Wederopbouwnotitie te weinig zichtbare inzet en betrokkenheid vanuit EZ is getoond. Dit is deels te wijten aan een gebrek aan capaciteit op dit beleidsterrein. Momenteel is EZ bezig met het verder uitwerken van haar (potentiële) bijdrage aan het economische wederopbouwproces; de uitkomsten van onderliggend onderzoek zullen in dit proces worden meegenomen. Voorsnog wordt voornamelijk in de fase tussen noodhulp en de grootschalige ontwikkelingsprojecten van de Wereldbank en de VN mogelijkheden gezien voor een effectieve bijdrage van Nederlandse bedrijven. Hiertoe zouden relevante sectoren in kaart moeten worden gebracht en een duidelijke Nederlandse niche moeten worden geïdentificeerd, opdat de Nederlandse expertise de grootste toegevoegde waarde heeft.

¹⁷ Inmiddels heeft Afghanistan, mede gelet op het politieke belang van deze case, meer capaciteit toegewezen gekregen binnen DDE.

Met betrekking tot de schuldenproblematiek is vooralsnog sprake van een verschil van inzicht tussen het Ministerie van Economische Zaken en de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën. De afspraken omtrent bredere toepassing van de uitgangspunten van het schuldhoudbaarheidsraamwerk van de Wereldbank en het IMF zijn internationaal (door andere fora en crediteuren) nog altijd niet formeel vastgesteld. Buitenlandse Zaken en Financiën willen dat Nederland hierin voorop loopt, terwijl Economische Zaken (evenals de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven) eerst wil weten wat andere landen gaan doen.

3.4.3. Ministerie van Defensie

De primaire rol van militairen in het wederopbouwproces is het creëren van veiligheid en stabiliteit als voorwaarden voor duurzame wederopbouw, zowel voorafgaand aan als tijdens een wederopbouwproces. Te denken valt aan traditionele Defensie expertise zoals het leveren van kennis en expertise op het gebied van ontwapeningsprogramma's, opbouw van een functionerend veiligheidsapparaat en hervorming van de veiligheidssector, die zowel de krijgsmacht als de politie omvat.^{lxxviii} In termen van economische wederopbouw kan Defensie echter ook in bredere zin een ondersteunende rol spelen, onder de zogenaamde civiel-militaire activiteiten (CIMIC). Zo biedt Defensie bijvoorbeeld 'onderdak' aan reservisten die als onderdeel van een IDEA project hun kennis beschikbaar stellen aan lokale ondernemers. Tevens kan worden bijgedragen aan het creëren van voorwaarden voor economische ontwikkeling, zoals het geven van een eerste aanzet op het gebied van infrastructuur (bijvoorbeeld voor energievoorziening zoals in Irak heeft plaatsgevonden). Tevens heeft Defensie in Afghanistan bijvoorbeeld logistieke ondersteuning geboden en informatie geleverd aan ontwikkelingssamenwerkingsactoren op het gebied van *alternative livelihoods* projecten, die zich richtten op de vervanging van de papaversteelt door saffraanteelt. In lijn met deze ontwikkelingen bestaat er op dit moment de mogelijkheid voor Defensie om functionele specialisten in te zetten bij een missie, bijvoorbeeld op het gebied van irrigatie, gezondheid of landbouw. Tevens kan Defensie een rol spelen bij het uitvoeren van een eerste verkenning, het verstrekken van informatie of transportondersteuning aan ondernemers die willen investeren in een postconflict land. Hierbij dient wel in ogenschouw te worden gehouden dat Defensie over het algemeen voornamelijk in de eerste fase van een wederopbouwproces actief is. Vooralsnog is het Ministerie van Defensie niet actief betrokken bij het economische wederopbouwvraagstuk.

3.4.4. Ministerie van Financiën

Het Ministerie van Financiën wordt niet als relevante actor geïdentificeerd in de Wederopbouwnotitie, maar uit onderliggend onderzoek is naar voren gekomen dat dit Ministerie, en dan met name de Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen (BFB), wel degelijk een grote rol speelt in de uitvoering van het economische wederopbouwbeleid. De risico's die worden afgedekt door de EKV, i.e. debiteurenrisico en politiek risico, komen op de begroting van de staat en vallen daarmee onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën. Daarnaast is het Ministerie van Financiën vertegenwoordigd in de interdepartementale Commissie Advisering Risicobeheer (CAR), die de financieel-economische en politieke risico's voor landen vaststelt. Het Ministerie van Financiën bepaalt met andere woorden mede of de EKV voor een bepaald land open of dicht is. Daarnaast ziet

het Ministerie van Financiën erop toe dat Nederland zich houdt aan de internationale afspraken op het terrein van de schuldenverlichting, alsmede aan de regels die zijn afgesproken binnen de WTO en de OESO inzake aanbestedingsprocedures en het faciliteren oneerlijke concurrentievoordelen.

3.4.5. Loketten voor het bedrijfsleveninstrumentarium

Het bedrijfsleveninstrumentarium kent vele loketten, waarvan de EVD, FMO en Atradius in dit verband de meest relevante zijn. De EVD is een agentschap van het Ministerie van Economische Zaken, dat ondernemers en publieke organisaties ondersteunt bij het internationaal ondernemen en samenwerken. Het agentschap stimuleert internationale activiteiten met informatie over buitenlandse markten, met projectmatige en financiële ondersteuning en door het leggen van contacten met zakenpartners in het buitenland. De EVD werkt hierbij onder andere samen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Als zodanig beheert de EVD bijvoorbeeld de OS-component van PSOM en de matchmaking faciliteit ontwikkelingslanden. Voor het Ministerie van Economische Zaken beheert de EVD onder andere PESP en de Irak faciliteit.

De Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. (FMO) ondersteunt de private sector in ontwikkelingslanden en opkomende markten in Azië, Afrika, Latijns-Amerika en Centraal en Oost-Europa. Hiertoe worden leningen, participaties, en garanties verstrekt en andere investeringsbevorderende activiteiten uitgevoerd. Doelstelling is bij te dragen aan structurele en duurzame economische groei in deze landen én samen met de private sector een goed rendement te behalen.^{lxix} FMO beheert onder andere het MOL-fonds, en tot voor kort ook ORET.¹⁸ Hierdoor is de organisatie iets meer betrokken geraakt bij de inzet van het Nederlandse bedrijfsleven in ontwikkelingslanden. Echter, in hoofdzaak richt FMO zich op het lokale bedrijfsleven. FMO is actief in alle prioritaire wederopbouwlanden/regio's van de Nederlandse overheid. Voor alle landen waar FMO actief is, en dus ook voor de wederopbouwlanden, worden de lokale omstandigheden en behoeften, met name in economische termen, in kaart gebracht. De organisatie beschikt daarom over gedetailleerde informatie op het gebied van bijvoorbeeld investeringskansen in wederopbouwlanden. Speerpunten in FMO's beleid zijn de financiële sector, infrastructuur en exportgeoriënteerde projecten; andere belangrijke sectoren zijn mobiele telefonie, energie, havens, spoorwegen. Zowel deze speerpunten als deze sectoren zijn zeer relevant voor postconflict situaties. Interessant hierbij is dat FMO geen subsidies geeft om bedrijven op te zetten, maar zich richt op partnerschappen waarbij wordt uitgegaan van gedeelde risico's en gedeelde successen. FMO richt zich hierbij steeds meer op het werken met zogenaamde *warrants*, waarbij geldt dat de *warrant* een subsidie is wanneer het project mislukt, en een participatie (in de vorm van aandelen) wanneer een project slaagt.

Atradius is een kredietverzekeraar die voor het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Economische Zaken verzekeringen uitvoert die investeringsrisico's afdekken. Atradius is als zodanig verantwoordelijk voor de uitvoering van de EKV, die onder beheer van het Ministerie van Financiën

¹⁸ Momenteel valt ORET onder het beheer van Price Waterhouse Coopers/Ecorys NEI, in afwachting van de nieuwe invulling van het instrument. FMO heeft niet meegedaan aan de tender voor het beheer van dit instrument, omdat de organisatie volgens haar statuten niet mag concurreren met commerciële partijen.

valt, en voor de uitvoering van SENO/GOM, die onder beheer van het Ministerie van Economische Zaken vallen. Voor de EKV heeft Atradius deels eigen beslissingsbevoegdheid, voor SENO/GOM worden alle beslissingen genomen door EZ. Atradius ziet zichzelf echter enkel als een uitvoeringsorganisatie. Ook beheert Atradius de Regeling Herverzekering Investerings (RHI), welke de mogelijkheid biedt om investeringen te verzekeren tegen het risico van oorlog, onteigening en nationalisatie, transferbelemmeringen en contractbreuk door de lokale overheid.^{lxxx} Ook hier geldt echter dat deze regeling gesloten is voor instabiele gebieden.

3.4.6. Bedrijfsleven

De Wederopbouwnotitie stelt dat het stimuleren van de lokale private sector cruciaal is in ieder wederopbouwproces. Private partners uit het Nederlandse bedrijfsleven moeten daarom op een transparante wijze via open competitie geselecteerd worden om dienstverlening tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding, dan wel met de meeste lokale inbreng te kunnen leveren en te zorgen dat overeenkomsten voldoen aan internationale maatstaven voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Gesteld wordt dat het van groot belang is dat private ondernemingen niet alleen gericht zijn op het uitvoeren van reconstructiewerkzaamheden; idealiter dienen zij tevens een bijdrage te leveren aan lokale capaciteitsopbouw door middel van training en kennisoverdracht.^{lxxxi}

Opmerkelijk is dat de Wederopbouwnotitie geen onderscheid maakt tussen verschillende soorten ondernemingen. ‘Het bedrijfsleven’ omvat zowel multinationals als het MKB, handelaren als investeerders. De notitie gaat hiermee ook niet in op de verschillende bijdragen die deze verschillende actoren kunnen leveren aan het wederopbouwproces, noch op de verschillende fasen waarin zij deze bijdragen kunnen leveren. Zo stelden verschillende respondenten dat onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen investeerders (nieuwe en al in de landen aanwezige) en handelaren. Vooral handelaren zijn geïnteresseerd in postconflict gebieden omdat de aard van hun zaken geen langdurige betrokkenheid vereist. Zij zijn in eerste instantie niet geïnteresseerd in het opbouwen van een relatie. Tevens dient een onderscheid te worden gemaakt tussen verschillende soorten investeerders. Zo bestaat er bijvoorbeeld een verschil tussen bedrijven die zich richten op grote kapitaalinvesteringen en bedrijven die zich richten op serviceverlening. Hierbij valt onder andere te denken aan banken die opereren op basis van speciale programma’s waarbij niet in eerste instantie wordt uitgegaan van het behalen van winst, maar van het leveren van een bijdrage aan de stabiliteit en de ontwikkeling van een land. Dergelijke programma’s richten zich veelal op het aangaan van relaties met coöperatieve banken in postconflict landen. Door middel van deze constructie kan een bank, ondanks dat deze geen vestigingen opent in het postconflict land zelf, technische assistentie verlenen aan lokale ondernemers. Andere banken richten zich daarentegen meer op het in goede banen leiden van het internationale betalingsverkeer. Voor kapitaalinvesteerders is de drempel veelal hoger om zich in een postconflict land te vestigen vanwege de hogere risico’s. Tevens dient het onderscheid tussen gevestigde en nieuwe investeerders te worden gemaakt. Op het onderscheid tussen verschillende soorten ondernemingen is onvoldoende gefaseerd beleid ontwikkeld. Daarnaast getuigt het feit dat de notitie uitgaat van selectie via open competitie van weinig pragmatisme. Zeker in de eerste fase na het beëindigen van een conflict is het zaak dat activiteiten snel worden opgezet. Er is in dergelijke

gevallen doorgaans geen tijd om langdurige tenderprocedures et cetera door te lopen, zoals de aanbestedingsrichtlijnen voorschrijven. De notitie gaat niet in op de praktische problemen die hieruit voortkomen, noch op mogelijke manieren om hiermee om te gaan. Ook is het opmerkelijk dat de notitie niet ingaat op de belangen van private actoren die actief zijn in wederopbouwprocessen, noch op de drijfveren van private ondernemingen om te investeren in hoogrisico situaties. Over het algemeen is de doelstelling van bedrijven die geïnteresseerd zijn in postconflict gebieden het vergoten van de afzet door nieuwe (groei)markten te betreden, waar (nog) minder concurrentie is. Inzicht in de belangen en drijfveren van private actoren moet leiden tot een beter inzicht in de behoeften die bestaan qua ondersteuning. Respondenten stellen dat het bedrijfsleven andere ondersteuning nodig heeft dan ambtenaren denken. Ondernemers hebben geen behoefte aan een Nederlands model dat naar postconflict landen wordt overgeheveld. Het gaat er veeleer om ondernemers met elkaar in contact te brengen zodat gezamenlijk aan economische wederopbouw kan worden gewerkt.

Wanneer de overheid wil dat het bedrijfsleven als volwaardige partner deelneemt aan het economische wederopbouwproces, dan dienen deze inzichten verworven te worden en verwerkt te worden in een nadere beleidsontwikkeling en een praktische operationalisering van het beleid. Om deze reden is het wenselijk om private actoren reeds in een vroeg stadium bij de beleidsontwikkeling te betrekken. Tevens moet de Nederlandse overheid haar rol binnen publiek-private partnerschappen beter vervullen, zo stellen respondenten. De voornaamste taak van de overheid binnen de PPP's is het leggen en onderhouden van contacten met de lokale overheden, hoe zwak en onbetrouwbaar die ook zijn. Daarnaast moet de overheid richting geven door prioriteiten te stellen en met een strategische visie te komen (en zich daar vervolgens ook aan te houden). De vraaggestuurde bedrijfsleveninstrumenten zijn in dit verband dus niet geschikt. Vervolgens moet de overheid helpen met het afdekken van politieke risico's en het vinden van financieringsmogelijkheden. Hierbij geldt wel dat ondernemingen bereid moeten zijn om ook zelf bepaalde risico's te dragen, dat onderstreept hun motivatie. Duidelijk moet zijn wat bedrijven zelf concreet willen bijdragen aan een situatie in een land. Respondenten uit het bedrijfsleven stellen tevens behoefte te hebben aan een centraal aanspreekpunt en Nederlandse economische deskundigheid, specifiek met betrekking tot ondernemen in een bepaald postconflict land. Er is een concrete noodzaak om in kaart te brengen wat de behoeften en mogelijkheden zijn in postconflict situaties. Een goed initiatief is bijvoorbeeld de Amerikaanse *Task Force for International Financial Development*, die onder andere in kaart brengt waar welke technische assistentie vereist is. Bovendien stellen respondenten dat het negatieve reisadvies dat door Nederlandse ambassades wordt afgegeven vaak resulteert in hogere verzekeringen, wat bedrijven belemmert om in postconflict landen te investeren. Het feit dat sommige postconflict landen op internationaal niveau worden aangemerkt als een *no-go* gebied, zoals Soedan omdat het op de Amerikaanse OFAC-lijst staat, maakt het in de praktijk zelfs onmogelijk voor bedrijven om te investeren in het betreffende land. Daarnaast wijzen respondenten op het belang van een regionale benadering voor economische wederopbouw. Voor veel bedrijven is de drempel om te investeren in postconflict landen aanzienlijk hoger dan in de ernaast gelegen stabielere buurlanden. Het stimuleren van economische groei in de regio, kan een goede ondersteuning bieden voor het economische wederopbouwproces in een postconflict land. Op dit moment ondersteunt de Nederlandse overheid

dergelijke initiatieven echter niet, omdat de stabielere landen in de regio niet onder het huidige Nederlandse wederopbouwbeleid vallen. Tot slot wordt gesteld dat de Nederlandse overheid bedrijven zou moeten stimuleren om in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen ondersteuning te bieden aan personen die interesse hebben om bij te dragen aan bijvoorbeeld een IDEA project door middel van uitzending naar een postconflict land. Respondenten geven aan dat reservisten veelal op individuele basis worden uitgezonden (op basis van verlof of *sabbatical*), zonder dat het bedrijf daar een bijdrage aan levert.

3.4.7. Maatschappelijk middenveld

Ook de Nederlandse NGO's zijn actief op het terrein van economische wederopbouw. De Wederopbouwnotitie verwijst in dit verband voornamelijk naar de bijdrage die NGO's kunnen leveren aan de levering van basisvoorzieningen en lokale capaciteitsopbouw.^{lxxxii} Tevens kunnen NGO's bijdragen aan het weer op gang brengen van de economie en het herstel van de werkgelegenheid, door onderdeel uit te maken van partnerschappen die worden aangegaan om het ondernemingsklimaat te verbeteren of om het maatschappelijk middenveld van een land te ondersteunen. Deze samenwerkingsverbanden dienen uit te gaan van lokaal zeggenschap, dienen gericht te zijn op wederzijdse verantwoordelijkheden en belangen en moeten een eenduidige doelstelling nastreven. Verwezen wordt naar de ervaring die in BiH is opgedaan met het IDEA-project, als voorbeeld van samenwerking tussen Defensie, het bedrijfsleven en (lokale) NGO's en ondernemingen, gericht op het opzetten en ondersteunen van private ondernemingen in postconflictgebieden. Directe samenwerkingsverbanden tussen NGO's en het Nederlandse bedrijfsleven komen niet veel voor, mede omdat het bedrijfsleven een partner nodig heeft die bepaalde risico's kan afdekken. Respondenten identificeren een aantal factoren dat NGO's in de praktijk belemmert actief deel te nemen aan (economische) wederopbouw in postconflict landen. Zo wordt gesteld dat het in postconflict landen veelal ontbreekt aan lokale partners, met name in de eerste fase na beëindiging van conflict. Tevens zou de Nederlandse overheid haar verwachtingen moeten aanpassen met betrekking tot de 'resultaten' die NGO's behalen in postconflict landen, omdat de risico's in dergelijke landen aanzienlijk hoger zijn. De huidige resultatenafrekening zou moeten worden bijgesteld aan de hand van de specifieke omstandigheden en risico's in postconflict landen. Dit houdt eveneens in dat NGO's in hun projectvoorstellen duidelijk moeten aangeven dat de resultaatverwachtingen in postconflict landen anders zijn dan in de meer traditionele ontwikkelingslanden waar zij actief zijn.

4. ECONOMISCHE WEDEROPBOUW IN INTERNATIONAAL VERBAND

4.1. Bilaterale donoren en economische wederopbouw

Wanneer gekeken wordt naar de inspanningen en ervaringen van andere donoren die actief zijn op het terrein van economische wederopbouw na gewapend conflict, om te bezien welke lessen geleerd kunnen worden, valt op dat dit een relatief onontgonnen beleidsterrein is. Traditionele partners van de Nederlandse overheid op het terrein van ontwikkelingssamenwerking als Canada, het Verenigd Koninkrijk (VK) en Zweden, hebben allen (nog) geen beleidskaders voor economische ontwikkeling specifiek in postconflict situaties. De *Canadian International Development Agency* (CIDA) hanteert bijvoorbeeld geen specifiek beleid voor economische wederopbouw in postconflict landen, maar heeft wel een beleidskader ontwikkeld waarin een geïntegreerde benadering op het gebied van fragiele staten wordt uitgewerkt, waarbinnen ook een economische component kan worden geïdentificeerd.^{lxxxiii} Deze component gaat uit van een brede benadering, waarbij aandacht uitgaat naar zowel ondernemerschap op microniveau, als toegang tot krediet en ondersteuning voor de lokale arbeidsmarkt en indirecte ondersteuning op macroniveau voor een beter investeringsklimaat. Tevens wordt het belang van capaciteitsopbouw van de financiële ministeries, als verantwoordelijk voor het beheren en herverdelen van de staatsinkomsten, erkend. CIDA erkent eveneens het belang van directe ondersteuning van ex-strijders in een reïntegratieproces en het belang van economische wederopbouw voor het slagen van dit proces binnen DDR programma's. Echter, CIDA heeft nog geen concrete instrumenten ontwikkeld die deze beleidsvoornemens tot uitvoer kunnen brengen. In juli 2003 heeft CIDA een apart beleidskader opgesteld voor PSO. Echter, dit beleidskader gaat niet in op de specifieke behoeften aan PSO of de uitvoering hiervan in postconflict landen.¹⁹

Ook het *Department for International Development* (DFID) van het VK heeft een beleidskader voor fragiele staten ontwikkeld.^{lxxxiv} Hierin wordt het belang van goed publiek-financieel management en macro-economisch beleid in postconflict landen erkend, maar worden deze onderwerpen niet verder uitgewerkt. In een rapport uit maart 2003^{lxxxv} met betrekking tot de mogelijkheid om *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs) uit te voeren in (post)conflict gebieden is echter wel een checklist opgenomen voor de kwaliteit van economisch bestuur en beleid.²⁰ De vragen concentreren zich voornamelijk op de overheids capaciteit voor het ontwikkelen en implementeren van macro-economisch beleid, de bereidheid van de overheid om wetgeving en controle te ontwikkelen ter ondersteuning van economische activiteiten alsmede de bereidheid van de overheid om zorg te dragen voor een eerlijke verdeling van de inkomsten van de staat en effectieve financiële management systemen.

¹⁹ Het beleid stelt vijf concrete doelen: 1) inkomenstoename en verbetering van productiecapaciteit, inclusief grotere invloed van vrouwen over productie-eigendommen; 2) duurzame uitbreiding van ondernemingen en een gelijkmatige toename van meer en betere banen; 3) gedegen en verantwoordelijke publiek-private instituties ter ondersteuning van een competitieve lokale en nationale markt; 4) ondersteunen van een *enabling environment* die spaartegoeden, investeringen en ontwikkeling van milieuvriendelijke ondernemingen ondersteunt en mogelijk maakt; 5) toename van participatie in regionale en internationale markten en instituties van ontwikkelings- en transitielanden (CIDA, *Private Sector Development Policy*, juli 2003).

²⁰ PRSPs concentreren zich voornamelijk op het macro-economische beleid van een land over een tijdspanne van 3 jaar en worden traditioneel uitgevoerd in samenwerking met reguliere ontwikkelingslanden.

De beleidskaders van de *Swedish International Development Agency* (SIDA) besteden veel aandacht aan de invloed van conflict op ontwikkelingssamenwerking, met name gezien vanuit een conflictpreventie perspectief, ook in postconflict situaties.^{lxxxvi} Hierin benadrukt SIDA dat ontwikkelingssamenwerking een belangrijke rol speelt bij het voorkomen van (hernieuwd) conflict, omdat armoede als een belangrijke oorzaak voor geweld en conflict wordt gezien.^{lxxxvii} Hierbij wordt het integrale karakter van armoedebestrijding benadrukt, waarbij met name in conflictsituaties aansluiting moet worden gezocht bij veiligheidsprogramma's en bestuursaspecten.²¹ Specifiek met betrekking tot het bevorderen van economische ontwikkeling concentreert SIDA zich op PSO en de ontwikkeling van de financiële sector.^{lxxxviii} Echter, de instrumenten en beleidskaders voor de operationalisering van dit economische ontwikkelingsbeleid zijn niet toegespitst op de specifieke kenmerken van postconflict situaties.

Vooralsnog is het Duitse Federale Ministerie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (BMZ), in samenwerking met de Duitse Onderneming voor Technische Samenwerking (GTZ), op het terrein van economische wederopbouw voorloper binnen de internationale donorgemeenschap. In tegenstelling tot andere donoren heeft BMZ een aantal beleidskaders ontwikkeld die zich specifiek richten op economische wederopbouw activiteiten in postconflict gebieden. Hierbinnen wordt een vrij brede benadering gehanteerd, waarbij de nadruk voornamelijk ligt op PSO.^{lxxxix} Het Duitse beleid richt zich op vier kerngebieden: 1) (weder)opbouw van de sociaal-economische infrastructuur, op zowel kleine als grote schaal. Kleinschalige infrastructuur projecten leveren directe werkgelegenheid op lokaal niveau. Voor grotere infrastructuur projecten is vaak meer tijd nodig, maar deze zijn cruciaal voor het bevorderen van het investeringsklimaat en productiviteit van het bedrijfsleven op lange termijn; 2) directe en indirecte ondersteuning voor private sector actoren; 3) (weder)opbouw van de financiële sector (zowel door middel van microkrediet projecten als door de hervorming van de financiële sector); en 4) het versterken van de arbeidsmarkt door middel van ondersteuning van (beroeps)onderwijs en de reïntegratie van ex-strijders op de arbeidsmarkt.

BMZ maakt hierbij een duidelijk onderscheid tussen de verschillende niveaus waarop PSO in postconflict situaties kan worden ingezet. Op microniveau wordt ondersteuning geboden door middel van verbetering van de concurrentiepositie van individuele private sector actoren. Deze benadering heeft de voorkeur wanneer er na het conflict slechts een gering aantal publieke of private mesopartners zijn overgebleven die ondersteuning kunnen bieden bij de dringende vraag naar werkgelegenheid. Ondersteuning op mesoniveau richt zich met name op lokale en regionale economische ontwikkeling. Instrumenten die hiervoor worden gebruikt bestaan uit het oprichten van lokale en ontwikkelingsbureaus, promotiestrategieën per sector en regionale handelsinitiatieven. Ondersteuning op macroniveau richt zich voornamelijk op de verbetering van het investeringsklimaat. Zonder een goed investeringsklimaat, zal de ontwikkeling van de private sector gedurende de eerste periode achterblijven. Voor het verbeteren van het investeringsklimaat wordt ondersteuning geboden

²¹ De drie componenten zijn *promotion of dialogue*, *promotion of security* en *promotion of structural stability* -waaronder ook sociaal-economische ongelijkheden, schaarste van publieke natuurlijke hulpbronnen en zwakke staatsstructuren (*Reflections on Development Cooperation and Violent Conflict*, SIDA, juni 2003).

op verschillende terreinen zoals veiligheid en stabiliteit als wetgeving en belasting, financiële diensten, infrastructuur, werkgelegenheid, en PSO. Om bijvoorbeeld bij te dragen aan het inperken van de zwarte markt, de informele sector en smokkelen, wordt het verbeteren van grenscontroles ondersteund, alsmede het ontwikkelen van belastingvoordelen voor investeerders in minder gunstige gebieden of regio's waar illegale economische activiteiten plaatsvinden. Ook wordt bijvoorbeeld bijgedragen aan de regulering van toegang tot en vreedzame verdeling van natuurlijke hulpbronnen, waarbij te denken valt aan het ontwikkelen van een prijssysteem voor water en irrigatie, alsmede regelgeving die de vervuiling tegengaat als gevolg van het gebruik van deze bronnen. Eveneens wordt de ontwikkeling van regelgeving met betrekking tot landregistratie ondersteund. Interessant bij dit alles is dat projecten op microniveau als ondersteunend worden gezien aan de ondersteuning op macroniveau, omdat zij enerzijds kunnen dienen als *pilots* en anderzijds bijdragen aan de economische ontwikkeling in specifieke sectoren of regio's. Het is daarbij wel van belang dat projecten op microniveau worden afgebouwd en op termijn worden vervangen door duurzamere projecten met meer bereik.

Speciale aandacht wordt besteed aan het betrekken van de lokale private sector bij wederopbouw van de infrastructuur in de eerste postconflict fasen.²² Donoren zijn vaak geneigd, onder druk om snel resultaten te behalen, dergelijke projecten uit te besteden aan internationale aanbieders of (I)NGO's. Vanuit het oogpunt van de groei-en-verdeling agenda is het echter van groot belang dat de lokale private sector zo veel als mogelijk betrokken is bij dergelijke projecten. Deze dienen vanuit datzelfde oogpunt zo arbeidsintensief mogelijk te worden opgezet om daarmee de lokale werkgelegenheid zoveel mogelijk te bevorderen. Opvallend is ook de expliciete aandacht voor de wisselwerking tussen economische wederopbouw en de reïntegratiecomponent van DDR programma's. Uit ervaring is gebleken dat rekening gehouden moet worden met de specifieke sociaal-economische behoeften van ex-strijders, alsmede de specifieke wijzen waarop mensen in hun onderhoud voorzien (de zogenaamde *self-help livelihood strategies*). Hierbij is het van belang dat zoveel mogelijk een link wordt gelegd met de lokale wederopbouwbehoeften. De behoefte aan herstel van infrastructuur kan bijvoorbeeld heel goed gekoppeld worden aan de noodzaak van het creëren van werkgelegenheid voor ex-strijders door deze in te zetten bij de herstelwerkzaamheden. Tevens valt te denken aan het opzetten van service kantoren ter ondersteuning van werkzoekenden, het aanbieden van trainingen die aansluiten bij vaardigheden van personen en het verlenen van toegang tot *microenterprise support schemes*.

Tevens wordt expliciet ingegaan op de noodzaak steun te bieden aan de lokale financiële sector. Opvallend hierbij is de nadruk op microkrediet projecten. Ervaringen in Afghanistan, BiH, Cambodja, Kosovo, Mozambique en Rwanda hebben aangetoond dat microkrediet projecten het meest effectief zijn voor de versterking van kleinschalige ondernemingen.²³ Er zijn slechts een beperkt aantal

²² Het is hierbij van belang dat alleen wenselijke actoren betrokken worden bij dergelijke processen. BMZ ervaringen tonen aan dat het raadzaam is om gebruik te maken van zogenaamde 'open oriëntatie fasen'. Hierbij kunnen projecten worden gestart door een projectmanager, zonder dat vooraf de exacte operationele kaders worden aangegeven. Een dergelijke aanpak stelt de manager in staat om gedurende de aanloop van een project voldoende informatie te verzamelen over de gewenste methoden en partners, en in kaart te brengen waar ondersteuning voor wederopbouw wenselijk is. Een dergelijke aanpak is succesvol toegepast in Kosovo.

²³ Individuele financiële ondersteuning is daarbij meer efficiënt gebleken dan het verschaffen van groepsleningen.

voorwaarden aan het leveren van microkrediet, waardoor dit soort steun zeer geschikt maakt in de eerste postconflict fase. Echter, microkrediet zou gepaard moeten gaan met een meer algemene verbetering van de financiële sector om ook economische ontwikkeling op lange termijn mogelijk te maken.

De Duitse beleidskaders benadrukken het belang van een duidelijk onderscheid tussen de verschillende fasen van een conflict, aangezien de behoefte aan ondersteuning voor (economische) wederopbouw hiermee samenhangt.²⁴ Het is daarbij voor postconflict situaties van belang om naast korte termijn projecten, ook zo snel mogelijk in te zetten op bredere economische ontwikkelingsstrategieën.²⁵ Wat betreft de te gebruiken kanalen geeft BMZ voor korte termijn projecten de voorkeur aan een bilaterale aanpak of waar mogelijk via NGO's. Voor langere termijn projecten wordt de voorkeur gegeven aan uitvoering via derden, ofwel lokale instellingen of internationale organisaties zoals de Wereldbank of het IMF. Met betrekking tot de operationalisering van het economische wederopbouwbeleid, streeft BMZ ernaar een *joint steering committee* of een *advisory board* op te zetten waarin leden van zoveel mogelijk betrokken partijen vertegenwoordigd zijn, om zo een geïntegreerde benadering van economische wederopbouw te institutionaliseren.

Mede vanwege de specifieke aard van iedere postconflict situatie onderschrijven de Duitse beleidskaders de noodzaak om vooraf een contextanalyse en een *needs assesment* uit te voeren. Hierbij zou gebruik kunnen worden gemaakt van de *Post-Conflict Needs Assessment* (PCNA) van de *UN Development Group* (UNDG) en de Wereldbank. PCNA's worden in samenwerking met de lokale overheid en de betreffende donoren uitgevoerd, en worden in toenemende mate gebruikt door zowel de nationale als de internationale actoren als een instrument om *entry points* te identificeren voor de conceptualisering, de onderhandeling en de financiering van een gezamenlijke strategie voor wederopbouw programma's.^{xc} Vooralsnog richt de PCNA zich echter niet specifiek op de directe behoeften ten aanzien van macro-economisch beleid. PSO wordt wel geïdentificeerd als een zogenaamde sectoroverschrijdende indicator, maar wordt expliciet gezien als een landenspecifiek aspect. Hierdoor wordt PSO niet standaard meegenomen in alle PCNA's. Opvallend is dat de PSO projecten van BMZ gebaseerd zijn op een gerichte vraag vanuit het postconflict land zelf. Alleen wanneer er een duidelijke vraag bestaat vanuit de lokale bevolking én als deze aangeeft zelf bij te willen dragen aan de geboden ondersteuning, ondersteunt BMZ de projecten.

4.2. De Internationale Financiële Instellingen (IFI's) en economische wederopbouw

Daar waar de internationale donorgemeenschap het belang van economische groei voor het creëren

²⁴ In de eerste postconflict fase is directe noodhulp vereist, in een tweede fase ligt de nadruk voornamelijk op wederopbouw activiteiten en in latere fasen staat lange termijn ontwikkeling centraal.

²⁵ Het probleem van de korte termijn aanpak is dat de ontwikkelingen minder structureel zijn, minder mogelijkheden bieden voor *ownership* en vaak slechts kleine groepen van de bevolking bereiken. Bij korte termijn projecten ter bevordering van werkgelegenheid valt te denken aan trainingen, het opzetten van adviesbureaus in combinatie met *microfinance* projecten of financiële ondersteuning. Het probleem met langere termijn projecten is dat er vaak een gebrek is aan capaciteit bij de lokale partners. Lange termijn projecten zijn om die reden vaak gericht op de meer traditionele PSO projecten, het opbouwen van staatsorganen en het creëren van een goed investeringsklimaat.

van stabiliteit in een fragiele situatie erkent, bestaat er onder de donoren weinig tot geen uitgewerkt beleid om dergelijke groei te stimuleren. Het ontbreekt met andere woorden aan een concrete uitwerking van deze component van de geïntegreerde benadering. De inzet van IFI's op dit terrein biedt een aantal aanknopingspunten voor deze verdere concretisering, alsmede praktische initiatieven waar donoren bij kunnen aansluiten.

4.2.1. De Wereldbankgroep

De Wereldbank werkt samen met overheden van haar lidstaten aan het terugdringen van wereldwijde armoede en het verbeteren van levensstandaarden. Als de grootste leverancier van financiële en technische assistentie aan ontwikkelingslanden kan de Bank lage-rente leningen bieden, evenals kredieten en subsidies, en analytische en adviesdiensten. De Bank wordt door haar mandaat beperkt in de mogelijkheden voor inmenging in nationale politieke aangelegenheden, wat betekent dat de Bank geen rol kan spelen in conflictmanagement en vredesopbouw. De Bank werkt daarom voornamelijk in twee delen van het conflictspectrum: wederopbouw en ontwikkeling. In toenemende mate besteedt de Bank aandacht aan het ondersteunen van fragiele staten, inclusief postconflict landen. Landen die in conflict zijn kunnen doorgaans niet voldoen aan betalingsverplichtingen van de Bank. Zij komen daarom niet langer in aanmerking voor IDA- en IBRD-middelen. De Bank kan wel kleinere bijdragen toekennen uit haar *Post Conflict Fund* en het *Low-Income Countries Under Stress (LICUS) Trust Fund*.

Omdat de Wereldbank onderschrijft dat economische groei een significante invloed heeft op het beperken van hernieuwd geweld, en dat economische groei op haar beurt significant beïnvloed wordt door de hervorming van overheidsbeleid in postconflict staten,^{xci} richt de Bank zich voornamelijk op het versterken van overheidsinstituties, beleid en goed bestuur, met een vroege focus op het versterken van financieel beleid en beheer. Verder worden investeringen in infrastructuur, het vastleggen van eigendomsrechten en het bevorderen van de terugkeer van zowel legale als illegale kapitaalvlucht als prioritair gezien.

De *Conflict Prevention and Reconstruction Unit (CPRU)* van de Bank onderstreept het belang van een goed begrip van de verschillende kansen en investeringsrisico's voor verschillende bedrijven en sectoren wanneer donoren de private sector een belangrijke rol toebedelen bij wederopbouwprocessen. In de eerste fase van wederopbouw na conflict is vooral gelegenheid tot fysieke wederopbouw middels constructie- en *engineering* projecten. Tot veiligheid en stabiliteit gegarandeerd kunnen worden zijn er maar weinig mogelijkheden voor, en daarmee ook weinig belangstelling vanuit andere sectoren. Het duurt doorgaans drie of vier jaar na beëindiging van een conflict voordat bedrijven in andere sectoren lange termijn investeringen aan willen of kunnen gaan. Grondleggers zijn sectoren die weinig infrastructuur behoeven zoals mobiele telefonie.^{xcii}

De *International Finance Cooperation (IFC)* van de Wereldbankgroep stimuleert de ontwikkeling van de private sector in zwakkere economieën, ook in postconflict landen. Hiertoe doet de IFC investeringen ter ontwikkeling van de financiële sector, infrastructuur, en kleinere bedrijven. Tevens

biedt IFC technische assistentie en ondersteuning van economische hervormingen door middel van investering en advies over *global best practices*. De Nederlandse overheid heeft een partnership programma opgezet waarbij de IFC programma's met betrekking tot technische ondersteuning onder één overkoepelende overeenkomst zijn samengebracht, met gecoördineerde structuren en procedures. Dit *Netherlands IFC Partnership Programme* (NIPP)^{xciii} is gericht op PSO, waarbij de aandacht verdeeld is over de clusters wet- en regelgeving, infrastructuur, markttoegang en marktontwikkeling, financiële sector ontwikkeling en capaciteitsopbouw. Tevens draagt Nederland onder andere bij aan het IFC *Technical Assistance Trust Fund* (TATF).²⁶ Via het TATF wordt financiële ondersteuning geboden voor korte termijn projecten en expertise geleverd ter ondersteuning van de private sector. Een evaluatie van het NIPP uit 2006 heeft onder andere uitgewezen dat directe hulp aan het MKB weinig effectief is. Er konden slechts een beperkt aantal bedrijven worden geholpen en assistentie was relatief duur. Er werd hierbij aangegeven dat met training meer bereikt kan worden, mede omdat hiermee meer bedrijven worden bereikt, het een relatief goedkope optie is en er een mogelijkheid is voor volledige *cost recovery*.^{xciv} De evaluatie geeft daarnaast aan dat bijna alle IFC programma's duurzame economische ontwikkeling bevorderen, mede omdat er een sterke nadruk gelegd wordt op *market based solutions*.^{xcv}

De IFC heeft, samen met de Europese Commissie, het VK, Nederland en Ierland, eveneens bijgedragen aan de totstandkoming van de *Investment Climate Facility for Africa* (ICF). De ICF is een nieuw publiek-privaat partnerschap (PPP), gericht op de verbetering van het investeringsklimaat in Sub-Sahara Afrika. De ICF streeft ernaar om Afrika aantrekkelijker te maken voor bedrijven door middel van het verminderen van obstakels voor zowel nationale als buitenlandse investeerders en door het promoten van het investeringsklimaat in Sub-Sahara Afrika in het algemeen.^{xcvi} Het ICF zal met name projecten opzetten in landen die reeds zijn toegetreden tot NEPAD's *Africa Peer Review Mechanism*, waaronder ook een groot aantal post conflict landen.^{xcvii}

Om betrokkenheid van de private sector bij economische wederopbouw aantrekkelijker te maken voor bedrijven heeft de Wereldbankgroep de *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA) opgericht. Deze kan assistentie verlenen aan investeerders en garanties bieden op investeringen in nog relatief instabiele postconflictgebieden.^{xcviii} MIGA concentreert zich voornamelijk op risicodekking voor politieke risico's aan buitenlandse investeerders en technische assistentie ter verbetering van het investeringsklimaat. Tevens is de promotie van investeringen in conflictlanden en in de eerste postconflict fase een MIGA prioriteit. MIGA erkent hierbij dat private investeringen cruciaal zijn in een wederopbouwproces en voor economische groei in postconflict landen.

Daarnaast treedt de Wereldbank vaak op als beheerder van zogeheten *Multi-Donor Trust Funds* (MDTF's), zoals in Afghanistan en Soedan. MDTF's die door de Wereldbank beheerd worden richten zich voornamelijk op het versterken van overheidsinstituties, beleid en goed bestuur, met een vroege focus op het versterken van financieel beleid en beheer. Onder deze MDTF's kunnen specifieke

²⁶ In Nederland hebben de ministeries van Economische Zaken, Buitenlandse Zaken en Volksgezondheid Ruimtelijke Ordening en Milieu fondsen beschikbaar gesteld.

projecten worden ontwikkeld gericht op PSO, zoals bijvoorbeeld het geval is in het MDTF voor Zuid Soedan. Het overgrote deel van de Nederlandse wederopbouw hulp wordt gekanaliseerd via MDTF's.^{xcix} Een ander multi-donor initiatief dat ondersteund wordt door de Wereldbank, in samenwerking met het IMF, is het *Financial Sector Reform and Strengthening Initiative* (FIRST), dat zich specifiek richt op de versterking van financiële systemen. Centraal binnen dit initiatief staat dat het landen, waaronder ook postconflict landen, ondersteunt met de implementatie van de *Financial Sector Assessment Programs* (FSAPs) en de *Reports on the Observance of Standards and Codes* (ROSC), regelgevingen die worden gehanteerd door respectievelijk de Wereldbank en het IMF. Daarnaast concentreert FIRST zich op vraaggerichte ondersteuning en relatief snelle levering van financiële middelen voor vernieuwende initiatieven op het gebied van de diversificatie van de financiële sector. Tevens financiert FIRST projecten waarvoor de bedragen lager zijn dan de minimale vereiste bedragen van andere donoren. FIRST ondersteunt ook onderzoek op het gebied van *best practices* en bruikbare instrumenten op het gebied van hervormingen binnen de financiële sector. FIRST is daarbij een katalysator voor grootschalige donor interventies specifiek op het gebied van de financiële sector.

Tot slot is het interessant de *Private Infrastructure Development Group* (PIDG) te noemen. De PIDG, een initiatief van DFID in samenwerking met de Wereldbank, en onder andere Zwitserland, Zweden, Oostenrijk en Nederland, levert financiële en strategische ondersteuning om investeringen door de private sector in infrastructuurprojecten in onder andere post conflict landen te bevorderen.^c Een van de lopende programma's van PIDG is de *Emerging Africa Infrastructure Fund* (EAIF) dat wordt gefinancierd door een groot aantal internationale banken, waaronder het Nederlandse FMO.²⁷ EAIF-kredieten worden ingezet voor de financiering van private investeringen in infrastructuurprojecten. Uitsluitend landen in Sub-Sahara Afrika komen in aanmerking voor financiering, waaronder ook een groot aantal post-conflict landen.^{ci}

4.2.2. Internationaal Monetair Fonds (IMF)

Het mandaat van het IMF is gericht op macro-economische stabiliteit door middel van het verstrekken van tijdelijke financiering aan landen die kampen met betalingsbalansproblemen en het geven van advies en technische assistentie. Kern van het IMF beleid is dat samen met de overheid van een ontvangend land een goed macro-economisch plan wordt opgesteld, op basis waarvan een land gezond macro-economisch beleid kan uitwerken en implementeren. In 1995 heeft het IMF haar beleid met betrekking tot noodhulp uitgebreid, zodat ook postconflict landen assistentie kon worden geboden. De assistentie is beperkt tot die gevallen waar een overheid niet in staat is om een geïntegreerd economisch programma te ontwikkelen en implementeren, omdat de capaciteit van die overheid beschadigd is door een conflict, maar waar wel voldoende capaciteit bestaat voor planning en beleidsimplementatie.^{cii} Hierdoor kan het IMF in een relatief vroeg stadium assistentie bieden. Landen als Sierra Leone, de Democratische Republiek Congo, Servië en Montenegro, Burundi en de Centraal Afrikaanse republiek hebben in de afgelopen jaren dergelijke steun ontvangen.^{ciii}

²⁷ Andere financiers zijn Barclays Bank, Standard Bank London, Standard Corporate and Merchant Bank, Stanbic Africa, DEG en de Development Bank of South Africa.

4.3. Multilaterale en intergouvernementele organisaties en economische wederopbouw

Ook de multilaterale en intergouvernementele organisaties richten zich in toenemende mate op de economische component van het postconflict wederopbouwproces. Met name binnen de VN familie wint deze thematiek aan terrein.

4.3.1. Verenigde Naties

Binnen de VN familie is UNDP momenteel nieuwe strategische aandachtspunten aan het ontwikkelen op het terrein van economische wederopbouw. Deze zullen worden neergelegd in het rapport *'Fostering Economic Recovery'* (najaar 2007). Vooruitlopend op dit rapport heeft het *Bureau for Crisis Prevention and Reconstruction* (BCPR) in 2005 het paper *'Sustaining Post-Conflict Economic Recovery: Lessons and Challenges'* gepubliceerd. Centraal staat de gedachte dat de nadruk van postconflict economische reconstructie moet liggen bij het opbouwen van de capaciteiten van postconflict staten om effectief beleid te voeren. Het normaliseren van de economie in postconflict landen wordt gezien als een langdurig proces van overlappende strategieën waarbij de overdracht van kennis en de ontwikkeling van lokale capaciteiten centraal moet staan. Het bestuur van postconflict staten dient onder andere zorg te dragen voor de veiligheid waarin economische activiteiten plaats kunnen vinden; het creëren van de macro-economische stabiliteit die nodig is voor economische groei; economische diversificatie; de terugkeer van kennis en kapitaal; en het herstel van het rechtssysteem waarbij bijzondere aandacht moet worden besteed aan eigendomsrechten.^{civ} Het paper gaat niet in op de mogelijke rol voor de internationale private sector in wederopbouwprocessen. De brochure *'UNDP and the Business Sector: Working Together to Fight Poverty'* gaat hier wel kort op in en stelt dat de private sector van donorlanden een brugfunctie kan vormen tussen noodhulp en langere termijn sociaal-economische wederopbouw door middel van investeringen.^{cv}

In dit verband eveneens noemenswaardig is het *UN Global Compact*. Dit is een vrijwillig samenwerkingsverband van verschillende VN-instellingen,²⁸ gericht op het promoten van tien universele principes die de private sector in haar activiteiten moet begeleiden. Deze principes omvatten maatregelen tegen corruptie, voor het bevorderen van mensenrechten, arbeidsstandaarden en milieubescherming.^{cvi} In 2005 bracht het *Global Compact* een belangrijk rapport uit dat uitvoerig ingaat op publiek-private partnerschappen. Dit rapport, getiteld *'Enabling Economies of Peace'*, stelt dat private sector actoren zich moeten inspannen om hun activiteiten conflictsensitief te maken. Van belang hierbij is te erkennen dat private ondernemingen geen volledige controle hebben over de resultaten van hun activiteiten in postconflict situaties. De sterke invloed van de lokale context moet niet worden onderschat, en dit is waar de internationale gemeenschap een taak moet vervullen. Zij dient overheden en private sector actoren te ondersteunen door te trachten de randvoorwaarden te creëren voor verantwoord ondernemen in postconflict situaties. Deze randvoorwaarden kunnen worden gerealiseerd door het stimuleren van goed bestuur en directe hulp aan de private sector.^{cvii}

²⁸ Dit zijn: *the Office of the High Commissioner for Human Rights, United Nations Environment Programme, International Labour Organization, United Nations Development Programme, United Nations Industrial Development Organization en United Nations Office on Drugs and Crime.*

De *UN Peacebuilding Commission* is in 2006 van start gegaan en moet in de toekomst gaan dienen als een kenniscentrum met betrekking tot conflictpreventie en postconflict wederopbouw. Daartoe zal de commissie de kennis en capaciteiten van de Verenigde Naties op gebieden als duurzame ontwikkeling, wederopbouw en mensenrechten bundelen. De *rules of procedure* van dit nieuwe orgaan maken melding van het stimuleren van betrokkenheid van private sector en NGO's, maar het zal moeten blijken hoe dit in de praktijk wordt uitgewerkt.

De *International Labour Organisation* (ILO) is een tripartiete organisatie die vertegenwoordigers van overheden, werkgevers en werknemers bij elkaar brengt om gezamenlijk beleid en activiteiten te ontwikkelen. De ILO heeft zich toegelegd op het bevorderen van arbeidsomstandigheden door middel van het promoten van arbeidsrecht, het creëren van behoorlijke arbeidskansen en -omstandigheden, het versterken van sociale veiligheid en het aanmoedigen van dialoog in werkgerelateerde conflicten. De ILO gaat uit van de stelling dat 'arbeidsvrede' essentieel is voor economische groei.^{cviii} Het *Crisis Response and Reconstruction Programme* (CRISIS) richt zich speciaal op crisissituaties, waaronder postconflict landen. Er wordt momenteel gewerkt aan een model dat gebaseerd is op geïntegreerde en multidisciplinaire interventies die uitgaan van een *whole-of-ILO* aanpak. Deze aanpak combineert directe actie met duurzaam herstel en ontwikkelingsprojecten. Het programma richt zich op zowel directe noden, als de structurele oorzaken van conflict. De doelen van dit programma omvatten onder andere de reïntegratie van ex-strijders en slachtoffers van het conflict in een stabiele socio-economische omgeving, waarbij extra zorg wordt besteed aan de zwakkere groepen zoals vrouwen, gehandicapten en kinderen; de rehabilitatie van socio-economische infrastructuur met een bijzondere focus op arbeidsintensieve reconstructies; en het herstellen van sociale netwerken die noodzakelijk zijn voor een groeiende arbeidsmarkt.^{cxix} Een ander programma gericht op economisch reconstructie is het ILO *Local Economic Development* (LED) programma. Dit programma gebruikt *bottom-up*, participatieve methoden om in lokale gemeenschappen kleine en middelgrote ondernemingen te ondersteunen, werkgelegenheid te stimuleren en investeringen te promoten.^{cx}

4.3.2. Europese Unie

De Europese Unie is een belangrijke speler in veel wederopbouwsituaties. In de eerste plaats speelt de Europese Commissie een grote rol in de financiering van humanitaire hulp en wederopbouwactiviteiten. De wederopbouwactiviteiten van de Commissie in een bepaald land worden doorgaans ingebed in een landenstrategie. Wanneer het een land in Afrika, het Caribische gebied of de Stille Zuidzee betreft (de zogenaamde ACS landen), is het verdrag van Cotonou van toepassing en worden middelen beschikbaar gesteld uit het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), het belangrijkste instrument voor ontwikkelingssamenwerking van de Europese Unie.^{cxii} Het EOF richt zich onder andere op het stimuleren van duurzame economische ontwikkeling, het bijdragen tot vrede en veiligheid, en het bevorderen van een stabiel democratisch politiek klimaat. Hiertoe beschikt het Fonds over verschillende instrumenten, waaronder bijdragen in de vorm van schenkingen, risicodragend kapitaal en leningen aan de particuliere sector. Hieruit komen projecten en aanbestedingen voort, waaraan bedrijven uit EU-lidstaten en ACS-landen kunnen deelnemen.

Het Europese Agentschap voor Wederopbouw is verantwoordelijk voor het beheer van de belangrijkste communautaire hulpprogramma's in Servië en Montenegro (Servië, Kosovo en Montenegro) en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië. Dit agentschap opereert binnen de strategische verbintenis die de EU is aangegaan om haar politieke en economische toekomst met de Zuidoost Europese landen te delen. Het Proces voor Stabilisatie en Associatie voor de regio (Albanië, BiH, Kroatië, de Joegoslavië en Macedonië) is van toepassing op alle betrekkingen met de EU, van hulp tot politieke toenadering middels een overeenkomst voor stabilisatie en associatie, waarin wordt vastgelegd wanneer een land klaar is voor een eventueel EU-lidmaatschap.^{cxii} Onder deze noemers worden veel economische ontwikkelingsactiviteiten ondersteund in de Balkan landen.

4.3.3. Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)

De OESO brengt de overheden van landen die zich gecommitteerd hebben aan democratie en markteconomie samen, om gezamenlijk duurzame economische groei te ondersteunen, financiële stabiliteit te handhaven, andere landen te assisteren in hun economische ontwikkeling en bij te dragen aan een toenemende wereldhandel.^{cxiii} Vooralsnog is de OESO niet erg actief op het terrein van postconflict economische reconstructie. Het belangrijkste rapport op dit terrein is het in 2003 verschenen *'Economic Reconstruction in Post-Conflict Transitions'* dat specifiek gericht is op de economische wederopbouw van de DRC. Het rapport stelt dat internationaal beleid ten aanzien van economische reconstructie in postconflict staten aan drie principes moet voldoen. Ten eerste zullen donoren zich moeten realiseren dat postconflict wederopbouw niet vergelijkbaar is met wederopbouw in gebieden zonder oorlogsverleden. In postconflict staten zullen wederopbouwactiviteiten vooral gericht moeten zijn op handhaving van de vrede en dat heeft invloed op de strategie van beleidsmakers. Dit betekent dat wederopbouw projecten bepaalde principes zullen moeten laten varen wanneer deze een negatieve invloed hebben op de handhaving van vrede. Hier wordt verwezen naar het gelijkheidsbeginsel. Internationale donoren zijn huisverig een specifieke groep te bevoordelen, maar in postconflict situaties kan de situatie zich voordoen dat men meer oog moet hebben voor de groepen die betrokken waren bij het geweld om toekomstig conflict te voorkomen. Het rapport geeft aan dat het donoren vaak aan de specifieke kennis ontbreekt om inschattingen te maken over de prioriteiten van wederopbouw in postconflict staten. Als tweede principe wordt gesteld dat het belangrijk is dat vredesoverwegingen – wanneer deze conflicteren met ontwikkelingsoverwegingen – prioriteit moeten hebben. Het is van belang programma's te ontwikkelen die bijdragen aan het creëren van stabiliteit, zelfs wanneer deze programma's niet de beste zijn in economische termen. Gekoppeld hieraan geldt als derde principe dat wederopbouwactiviteiten in postconflict situaties niet op de traditionele manier geëvalueerd moeten worden. Het succes van economische reconstructie moet gemeten worden in termen van de bijdrage aan consolidatie van de vrede.^{cxiv} Het rapport benadrukt het belang van private sector betrokkenheid bij de economische wederopbouw van postconflict staten, zowel nationaal als internationaal. Echter, het rapport ziet vooral een rol voor de internationale gemeenschap in het creëren van de randvoorwaarden voor deze betrokkenheid.

5. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

5.1. Conclusie

Postconflict economie

Economische wederopbouw in postconflict situaties dient zich te richten op het wegnemen van economische drijfveren voor conflict, i.e. gebrekkige economische groei en inkomensongelijkheden. Om een terugval naar conflict te voorkomen zal met andere woorden aandacht moeten worden besteed aan het bewerkstelligen van economische groei en een verkleining van inkomensongelijkheden. Het beïnvloeden van deze factoren in postconflict staten wordt echter gecompliceerd door de invloed die gewapend conflict heeft op een economie. Hierbij is het van belang te erkennen dat ‘de’ postconflict economie niet bestaat; postconflict staten verschillen in de hoeveelheid schade die politieke, sociale en economische structuren hebben opgelopen. Kenmerken van postconflict economieën zijn echter verstoorde economische drijfveren, ernstig beschadigde fysieke en sociale infrastructuur, zwakke overheden en verstoorde economische en sociale relaties. Dit resulteert in een gebrek aan mogelijkheden voor de ontplooiing van legale economische activiteiten en de aanwezigheid van economische belangen die gekant zijn tegen vrede. Internationale actoren dienen rekening te houden met het feit dat hun assistentie mogelijkwerwijs bijdraagt aan het in stand houden van een oorlogseconomie, of zelfs bijdraagt aan de kans op hernieuwd conflict. Dit onderstreept het unieke karakter van een postconflict economie en legitimeert de stelling dat economische ontwikkeling in een postconflict situatie een ander karakter zal moeten hebben dan reguliere economische ontwikkeling.

Postconflict economische wederopbouw

De grootste uitdaging voor economische wederopbouw in postconflict situaties is de omvang van de verschillende problemen die tegelijkertijd moeten worden opgelost binnen een context gekenmerkt door structurele obstakels, en de mate waarin zij met elkaar samenhangen. Economische groei is afhankelijk van een overheid die voor veiligheid en infrastructuur kan zorgen, terwijl de overheid afhankelijk is van economische groei voor de noodzakelijke financiële middelen om haar taken te vervullen. Bovendien zal economische groei, zonder het bestrijden van de criminele economie en economische drijfveren voor hernieuwd conflict, weinig kans van slagen hebben, en wellicht zelfs bijdragen aan hernieuwd conflict. Postconflict economische wederopbouw moet zich daarom zowel richten op het stimuleren van economische groei, als op het ondersteunen van een overheid in het creëren van een zogenaamde *enabling environment* voor economische groei.

Het is hierbij van belang te erkennen dat de traditionele scheiding tussen bestuurlijke opbouw en economische ontwikkeling binnen het postconflict wederopbouwproces dient te worden losgelaten. Het opbouwen van bestuur is een essentieel onderdeel van economische wederopbouw en draagt zelfs een specifiek economisch karakter in zich, met name op het gebied van economische beleidsvorming en het creëren van randvoorwaarden voor economische groei. Tevens is er een belangrijk verband tussen het slagen van programma's met betrekking tot de veiligheidscomponent van

wederopbouwprocessen en economische wederopbouw. Het slagen van DDR programma's, met name met betrekking tot de reïntegratie van ex-strijders en terugkeer van vluchtelingen, is bijvoorbeeld sterk afhankelijk van de werkgelegenheid in het betreffende postconflict land. Het is daarbij van belang om reeds in de eerste fasen van een postconflict ondersteuning te bieden aan economische groei en het creëren van werkgelegenheid, bijvoorbeeld door middel van PSO. Dit alles onderstreept het belang van een werkelijk geïntegreerde benadering van postconflict wederopbouw.

Het stimuleren van economische groei is de kernactiviteit van economische wederopbouw. Economische groei zal leiden tot een verbetering van de bestaansmogelijkheden en levensstandaarden voor de lokale bevolking, hetgeen bijdraagt aan het creëren van het zogenaamde vredesdividend, wat op haar beurt het risico van hernieuwd conflict verkleint. Het stimuleren van private sector ontwikkeling staat hierbij centraal. Het is hierbij van belang de informele economie tot de private sector te rekenen. Het overgrote deel van de bevolking van postconflict landen is actief in de informele economie, omdat de formele economie doorgaans is ingestort. Actoren betrokken bij het economische wederopbouwproces zullen zich bewust moeten zijn van het feit dat de specifieke postconflict context belemmeringen voor PSO tot gevolg heeft, en hun activiteiten moeten baseren op een gedegen context- en actoranalyse. De formulering van internationale inzet is in de eerste plaats afhankelijk van de fase waarin het wederopbouwproces zich bevindt. In de eerste fase direct na beëindiging van een conflict gelden de genoemde belemmeringen doorgaans het sterkst. Juist in deze fase is het voor het stabiliseren en handhaven van het vredesproces van belang dat er zichtbare resultaten kunnen worden behaald (creëren van vredesdividend). Om dat te bereiken gaat het er in deze eerste fase niet zo zeer om activiteiten te ontwikkelen die in economische termen effectief en efficiënt zijn; de effectiviteit en efficiëntie van activiteiten dient veeleer te worden gezien in termen van hun bijdrage aan de stabilisatie van de situatie. Het gaat er bijvoorbeeld niet zozeer om duurzame werkgelegenheid te creëren, maar juist om projecten op te zetten die zo arbeidsintensief mogelijk zijn om groei en verdeling te genereren, ofwel door het inkomensverschil te verkleinen ofwel door armoede in het algemeen te verminderen, ook voor de lagere inkomensgroepen. Omdat economische inkomensongelijkheden een oorzaak van conflict kunnen zijn, is met name in postconflict landen belangrijk zorg te dragen dat de economische groei ten goede komt van alle bevolkingsgroepen.

Donoren kunnen de private sector van een postconflict land direct en indirect ondersteunen. Direct bijvoorbeeld door investeringen te doen of door middel van microkrediet projecten, indirect bijvoorbeeld door programma's gericht op het creëren van een *enabling environment*. Het is mogelijk om de private sector in een donorland te betrekken bij dit proces, maar dan moet deze steun wel conditioneel worden gemaakt aan de mate waarin deze actoren voldoen aan bepaalde criteria (i.e. gedragstandaarden). Effectieve inzet van de private sector in donorlanden vereist een duidelijk inzicht in de belangen en drijfveren van deze actoren om betrokken te raken bij een wederopbouwproces. Het is van belang te erkennen dat deze belangen en drijfveren niet altijd overeenkomen met de belangen en drijfveren van een donoroverheid. Een partnerschap met private actoren vereist daarom een open dialoog en betrokkenheid van die actoren bij de ontwikkeling van een strategie.

Relevantie Nederlands beleid

Het Nederlandse beleid voor economische wederopbouw in postconflict situaties is neergelegd in de notitie 'Wederopbouw na Gewapend Conflict'. Het beleid onderscheidt twee speerpunten: herstel en levering van basisvoorzieningen gekoppeld aan de opbouw van de instituties die uiteindelijk verantwoordelijk zullen zijn voor deze dienstverlening; en het (weer) op gang brengen van de economie en herstel van de werkgelegenheid. Hoewel deze twee speerpunten relevant zeer zijn voor economische wederopbouw, worden deze vervolgens zeer beperkt uitgewerkt in de notitie, waarbij de nadruk ligt op betrokkenheid van het (Nederlandse) bedrijfsleven bij wederopbouwprocessen.

Het beleid verliest aan relevantie omdat het niet uitgaat van de specifieke kenmerken van een postconflict economie, noch van de specifieke behoeften die in een dergelijke context bestaan qua economische groei. Het beleid gaat veeleer uit van de bestaande instrumenten. Een andere, en meer fundamentele beperking van de notitie is dat deze geen onderscheid maakt tussen de verschillende fasen van een wederopbouwproces, en de verschillende activiteiten die in deze fasen nodig zijn. Tevens maakt de notitie geen onderscheid tussen de verschillende private sector actoren die kunnen bijdragen aan een wederopbouwproces, noch gaat de notitie in op de belangen en drijfveren van deze actoren om bij te dragen aan een wederopbouwproces. Ook het feit dat de verschillende private sector actoren verschillende behoeften aan ondersteuning hebben wordt niet erkend. Tevens gaat de notitie slechts zeer beperkt in op de vraag wat de drempels zijn voor het bedrijfsleven om investeringen te doen in postconflict situaties, en wat nodig is om deze drempels te verlagen. Een en ander maakt het creëren van een effectief partnerschap praktisch onmogelijk. Tot slot besteedt de notitie zeer beperkt aandacht aan de potentiële bijdrage van de Nederlandse overheid aan capaciteitsopbouw van de ontvangende overheid in termen van macro-economisch beleid. Het resultaat van al deze beperkingen is dat de notitie weinig praktische handvaten biedt voor betrokkenheid in, met name de eerste fase van, een wederopbouwproces. Hierdoor draagt het beleid zeer beperkt bij aan het stimuleren van private sector ontwikkeling en het bereiken van economische wederopbouw in postconflict situaties. Het is opvallend en tekenend dat geen van de betrokken actoren verantwoordelijkheid claimt voor het schrijven van de uiteindelijke tekst voor de economische elementen van de Wederopbouwnotitie.

Overige beleidsdocumenten op het terrein van economische ontwikkeling en private sector ontwikkeling, al dan niet specifiek in postconflict situaties, leveren bruikbare input voor verdere beleidsontwikkeling op dit terrein. Ten eerste komt uit deze documenten naar voren dat het reguliere bedrijfsleveninstrumentarium pas op langere termijn kan worden ingezet en niet geschikt is voor inzet in de eerste fase van een wederopbouwproces. Hierbij wordt de cruciale vraag of het bedrijfsleven zelf geïnteresseerd is om in een vroegtijdig stadium activiteiten te ontplooiën in postconflict gebieden erkend. Ten tweede wordt onderstreept dat, wanneer gekozen wordt voor een partnerschap met de Nederlandse private sector, het van belang is uit te gaan van de specifieke kennis en vaardigheden waarmee de Nederlandse inzet een toegevoegde waarde kan vormen in een ontwikkelingsproces. Te denken valt aan sectoren waar Nederland traditioneel actief in is, zoals landbouw, veeteelt, infrastructuur (voornamelijk waterbouw) en de financiële sector, welke allen zeer relevant zijn voor (de eerste fase van) postconflict wederopbouw. Tevens wordt de noodzaak tot het verder uitwerken en

testen van publiek-private partnerschappen in verschillende situaties erkend. Met betrekking tot het creëren van de randvoorwaarden voor PSO richten de overige beleidsdocumenten zich allereerst op de lokale private sector en pas op de tweede plaats op de betrokkenheid van de Nederlandse private sector. Deze aanpak past beter in het overkoepelende wederopbouwbeleid en is daarmee meer relevant dan de aanpak gekozen in de Wederopbouwnotitie. Hoewel ze niet specifiek ingaan op postconflict situaties, bieden de zogenaamde clusternotities van DDE vooralsnog de meest relevante aanknopingspunten voor een verdere uitwerking van het Nederlandse economische wederopbouwbeleid. Met name de clusters wet- en regelgeving, infrastructuur en financiële sector ontwikkeling zouden verder moeten worden toegespitst op de specifieke kenmerken en omstandigheden van een postconflict situatie, en zouden praktisch vertaald moeten worden naar relevante inzet van middelen om aan de economische noden in een postconflict situatie te kunnen voldoen.

Relevantie Nederlands beleidsinstrumentarium

Centraal in de Wederopbouwnotitie staat het bedrijfsleveninstrumentarium. Dit instrumentarium is over het algemeen echter te inflexibel om in te zetten in postconflict situaties. De instrumenten zijn generiek van aard met de bedoeling van toepassing te kunnen zijn op een groot aantal landen. Wanneer voorstellen voor inzet in postconflict situaties worden beoordeeld tegen de normale criteria van het bedrijfsleveninstrumentarium, dan leidt dat eigenlijk altijd tot afwijzing van het voorstel. Het feit dat de instrumenten vraaggestuurd zijn is eveneens een probleem. De overheid kan bedrijven niet dwingen om van de instrumenten gebruik te maken en daarmee dus niet een sturende rol vervullen. Het is daarom problematisch deze instrumenten tot de kern van economisch wederopbouwbeleid te nemen. Een en ander heeft tot gevolg dat politieke druk wordt uitgeoefend om de instrumenten toch relevant te maken. Dit creëert ongewenste situaties en oneigenlijk gebruik van de instrumenten.

Aangezien (een deel van) het bedrijfsleveninstrumentarium momenteel wordt herzien is het zinvol om tijdens deze discussies te bezien of de instrumenten kunnen worden aangepast voor inzet in postconflict situaties. Hierbij geldt dat de instrumenten zouden moeten worden toegespitst op inzet in een latere fase van het wederopbouwproces. Het huidige instrumentarium is, ook wanneer dit zal worden aangepast, niet geschikt voor inzet in de eerste fase na beëindiging van een conflict. Tevens is het van belang dat het instrumentarium uitgaat van de meerwaarde van de Nederlandse kennis en expertise. Tot slot is het van cruciaal belang dat wordt gekeken naar mogelijkheden om de risico's van investeren in een postconflict situatie af te dekken. Hier kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de bredere inzetbaarheid van de FMO-aanpak om te werken met *warrants*, waarbij geldt dat de *warrant* een subsidie is wanneer het project mislukt, en een participatie (in de vorm van aandelen) wanneer een project slaagt. De Nederlandse overheid dient hiertoe een beter inzicht te vergaren in de behoeften aan ondersteuning van het Nederlandse bedrijfsleven. Daarnaast zou moeten worden bezien of het mogelijk is om de voorwaarden voor gebruik van bepaalde financieringskanalen te versoepelen.

Wat betreft de inzet in de eerste fase van een wederopbouwproces; hier dient de Nederlandse overheid een centrale rol te spelen. Enerzijds op het terrein van capaciteitsopbouw bij de ontvangende

overheid, specifiek gericht op het ontwikkelen van macro-economisch beleid en publiek-financieel management, anderzijds wat betreft het bijdragen aan economische groei en PSO. Met betrekking tot het eerste terrein geldt dat hier gebruik kan worden gemaakt van een veelheid aan bestaande instrumenten. Kern is dat binnen deze instrumenten meer specifiek de nadruk wordt gelegd op het belang van het ondersteunen van de ontwikkeling van macro-economisch beleid en publiek-financieel management. Gelet op de voorkeur van de Nederlandse overheid om in deze eerste fase van een wederopbouwproces in multilateraal verband te werken, is bijvoorbeeld te denken aan ondersteuning van de Wereldbank en het IMF in hun samenwerking met de ontvangende overheid. Ook MDTF's richten zich doorgaans op (economische) capaciteitsopbouw van de overheid, zeker MDTF's onder beheer van de Wereldbank. Nederland zou dergelijke processen kunnen ondersteunen middels actieve inzet in Stuurgroepen et cetera. Tevens valt te denken aan het leveren van gerichte technische assistentie, bijvoorbeeld op het terrein van wet- en regelgeving of ter ondersteuning van het opbouwen van een financiële sector. Ook hier geldt dat de inzet uit moet gaan van de specifieke Nederlandse kennis en expertise, waarbij de Nederlandse overheid gericht private sector expertise kan inhuren voor het leveren van de assistentie.

Ook wat betreft de bijdrage die in de eerste fase van een wederopbouwproces geleverd kan worden aan het creëren van economische groei en PSO geldt dat de Nederlandse overheid direct expertise zou moeten inhuren voor het leveren van assistentie. Het is interessant om in dit verband een *pilot* uit te voeren van een publiek-privaat partnerschap (PPP) op een van de sectoren die in de eerste fase na conflict winstgevend kunnen zijn (bijvoorbeeld constructie, infrastructuur, telecom, landbouw, veeteelt). Er zouden dan afspraken gemaakt kunnen worden omtrent het op termijn uitkopen van de overheidsbelangen. Idealiter dienen PPP's bij te dragen aan de levering van basisvoorzieningen door de ontvangende overheid, en dienen de projecten arbeidsintensief te zijn om zo veel (zij het tijdelijke) werkgelegenheid te creëren. Te denken valt bijvoorbeeld aan de aanleg van wegen of bruggen, die daarmee eveneens bijdragen aan PSO door het ontsluiten van lokale markten. Het hoeft echter niet uitsluitend over grote financiële projecten te gaan. Ook kleinere activiteiten kunnen een belangrijke impact hebben. Aan de hand van deze activiteiten kan bijvoorbeeld praktisch duidelijk worden welke problemen er in een land bestaan met betrekking tot bijvoorbeeld wetgeving, transport, infrastructuur en onderwijs. En, zoals een respondent stelde: "Eén enkele activiteit kan hoop genereren, tastbare resultaten laten zien en positieve neveneffecten hebben." In dit verband is het bijvoorbeeld ook interessant om te bezien of Nederland kan bijdragen aan het opzetten en ondersteunen van zogenaamde *business-start-up centers* of organisaties die microkrediet verlenen. Vanwege het beperkte aantal voorwaarden dat aan microkrediet projecten is verbonden, zijn dergelijke projecten geschikt om in vroegere postconflict fase in te zetten dan vele andere programma's binnen het bedrijfsleveninstrumentarium.

In het algemeen geldt dat de Nederlandse overheid moet erkennen dat postconflict situaties hoge risico situaties zijn. De overheid moet bereid zijn meer risico's te nemen in dergelijke situaties; alleen door het aanvaarden van bepaalde risico's kan hulp worden geboden aan dergelijke landen. Tevens is het van belang te erkennen dat postconflict wederopbouw, en zeker economische wederopbouw, een

lange termijn inzet vereist. Naast het opzetten van *quick impact* projecten en het creëren van vredesdividend moet de overheid zich daarom vanaf de eerste dag van het wederopbouwproces eveneens richten op deze lange termijn inzet. Aspecten van dit lange termijn traject zouden reeds aan bod kunnen komen tijdens de onderhandelingen van een vredesakkoord. Lange termijn projecten zijn met name van belang voor het wegnemen van de oorzaken van conflict en genereren tevens de benodigde financiering voor de implementatie van een vredesakkoord.

Geïntegreerd beleid – Afstemming betrokken actoren

Het is tekenend dat de recente Memories van Toelichting op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet ingaan op de economische component van het wederopbouwproces in postconflict situaties. Dit onderstreept de stelling dat de economische component van het wederopbouwproces, als onderdeel van het geïntegreerde beleid, sterker benadrukt moet worden binnen het Ministerie. Hiertoe is het van belang dat meer specifieke kennis en capaciteit wordt opgebouwd, zowel in Den Haag als op de relevante posten. Tevens is het van belang dat de input van de themadirecties wordt gecoördineerd en meegenomen in multilateraal verband. Vooralnog is deze input, en daarmee de capaciteit, sterk gericht op de partnerlanden.

Tevens is het van belang te komen tot een duidelijke taakverdeling op het terrein van postconflict economische wederopbouw. Binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken gaat het hierbij specifiek om afstemming tussen DMV, DDE en DVF, alsmede afstemming tussen Den Haag en de posten. De niche voor DMV lijkt voornamelijk te liggen bij haar specifieke kennis wat betreft de kenmerken en noden in conflict en postconflict situaties. DMV dient de strategie voor de eerste fase van het wederopbouwproces uit te zetten, waarbij de samenhang van de componenten veiligheid en stabiliteit, bestuur en sociaal-economische ontwikkeling kern is. DMV bevindt zich als enige directie in de positie om deze drie componenten binnen één werkproces te bundelen. De inhoudelijke kennis omtrent economische wederopbouwprocessen en PSO ligt echter voornamelijk bij DDE. DMV dient DDE daarom nauw te betrekken bij het uitwerken van de wederopbouwstrategie, waarbij voor ogen moet worden gehouden dat DDE op termijn de economische ontwikkeling en PSO component overneemt van DMV (om te komen tot duurzame economische ontwikkeling). Wat betreft de bestuurscomponent van economische wederopbouw (i.e. capaciteitsopbouw bij de ontvangende overheid en het bijdragen aan het creëren van een *enabling environment*); hier is de inhoudelijke kennis verdeeld over DMV en DDE. DMV beschikt over de meer algemene kennis omtrent de goed bestuursagenda en modaliteiten (i.e. institutionele ontwikkeling en het creëren van stabiel bestuur). DDE daarentegen beschikt over meer specifieke kennis omtrent het creëren van een *enabling environment*. Samenwerking op dit terrein is met andere woorden vereist, waarbij ook hier geldt dat DDE de component op termijn zal moeten overnemen. De specifieke expertise van DVF ligt uiteraard op het terrein van de schuldenverlichtingsproblematiek. Gelet op het directe belang van deze agenda voor economische wederopbouwprocessen, is het van belang dat een wederopbouwstrategie wordt afgestemd met DVF.

Met betrekking tot de afstemming tussen Den Haag en de posten geldt dat de ambassades in

postconflict landen doorgaans te weinig capaciteit hebben om zich met economische wederopbouw bezig te houden; politieke issues hebben prioriteit. Hierdoor ontbreekt het aan relevante expertise die de behoeften vanuit het Nederlandse bedrijfsleven en de lokale omstandigheden samenbrengt. Zeker voor partnerlanden geldt dat het thema opbouw van de lokale economie bij de ambassades ligt; in Den Haag wordt alleen generiek beleid ontwikkeld (door DDE). De inzet van het beleidsinstrumentarium hangt heel sterk af van de prioriteiten en activiteiten van de ambassades; als PSO voor hen geen prioriteit is, dan gebeurt er ook weinig op dit terrein. Een actieve inzet van de posten is met andere woorden cruciaal voor het slagen van het economische wederopbouwbeleid.

Tevens is het van belang om te komen tot een goede afstemming tussen de verschillende betrokken ministeries, i.e. Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Financiën en Defensie. Afstemming met Defensie dient voornamelijk gericht te zijn op die gevallen waar economische wederopbouwactiviteiten plaatsvinden onder een CIMIC vlag. Deze afstemming verloopt in de praktijk goed, aan de hand van de praktische inzet van IDEA projecten. De afstemming tussen Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Financiën betreft voornamelijk het beleid rondom de schuldenverlichting. Hier is vooralsnog sprake van een verschil van inzicht tussen Economische Zaken enerzijds, en Buitenlandse Zaken en Financiën anderzijds. Laatstgenoemden willen dat Nederland voorop loopt wat betreft het naleven van de internationale afspraken omtrent schuldenverlichting, terwijl Economische Zaken (evenals de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven) eerst wil bezien wat andere landen gaan doen, aangezien deze afspraken nog niet formeel zijn.

De meest relevante samenwerking en afstemming op het terrein van postconflict economische wederopbouw dient echter plaats te vinden tussen Buitenlandse Zaken en Economische Zaken, vooral daar waar het de betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven betreft. Economische Zaken heeft niet het mandaat, noch de capaciteit om een bijdrage te leveren op het gebied van het creëren van een *enabling environment*. Dit is het terrein van Buitenlandse Zaken; daar zou moeten worden geïdentificeerd wat de lokale behoeften zijn en wat de meerwaarde van een Nederlandse inzet zou zijn, zowel in termen van institutionele als private sector ontwikkeling. Economische Zaken zou vervolgens betrokken moeten zijn bij het selecteren van de behoeften die prioritair worden binnen het beleid. Op deze manier kunnen de aandachtsgebieden worden gekozen die het beste aansluiten bij Nederlandse (private) kennis en kunde. Een belangrijke toevoeging die Economische Zaken kan leveren is contacten met het bedrijfsleven en inzichten in de interesse vanuit het bedrijfsleven om betrokken te raken bij een land of een situatie. Hiertoe zou Economische Zaken eerst informatie moeten inwinnen voor het bedrijfsleven (wat zijn de mogelijkheden), om vervolgens te polsen hoe het bedrijfsleven staat tegenover betrokkenheid bij een bepaalde situatie. Vervolgens zou Economische Zaken met geïnteresseerde bedrijven om de tafel moeten gaan zitten om te bespreken wat de potentiële inzet zou kunnen zijn, en welke problemen daarbij zouden spelen. Pas dan zou gekeken moeten worden welke instrumenten beschikbaar zijn, en hoe dergelijke inzet gefinancierd zou kunnen worden. Omdat het bestaande instrumentarium niet goed toepasbaar is, zou samen met Buitenlandse Zaken en Financiën gekeken moeten worden hoe projecten toch gefinancierd zouden kunnen worden.

Een en ander vereist een actieve inzet van alle betrokken ministeries in de daartoe aangewezen overlegstructuren. Meest relevant lijkt in dit verband de Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw (SVW) te zijn, aangezien hier de strategieën worden besproken voor inzet van middelen in postconflict situaties. Tevens dienen de betrokken ministeries, daar waar relevant, op werkniveau nauw samen te werken. Zo zijn Buitenlandse Zaken en Economische Zaken momenteel bezig om gezamenlijk de mogelijkheden voor inzet in Soedan en Libanon in kaart te brengen. Dit is een goed overleg en wordt als positieve ontwikkeling gezien.

Tot slot is het van belang om te komen tot een goede afstemming tussen de publieke en de private sector. Hiertoe is het van belang dat, wanneer de overheid wil dat het bedrijfsleven als volwaardige partner deelneemt aan het economische wederopbouwproces, inzichten worden verworven wat betreft de belangen, drijfveren en behoeften aan ondersteuning van dit bedrijfsleven. Kort gezegd komt het erop neer dat bedrijven in postconflict gebieden behoefte hebben aan veiligheid en tegemoetkoming in de bijzondere kosten; daar hebben zij de overheid voor nodig. Duidelijk moet zijn wat bedrijven zelf concreet willen bijdragen aan een situatie in een land. De overheid kan tevens een rol vervullen daar waar het informatievoorziening aan de bedrijven betreft. Het bedrijfsleven dient betrokken te worden bij een verdere uitwerking van het economische wederopbouwbeleid, zeker daar waar het inzet van de private sector actoren betreft.

5.2. Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande bevindingen kunnen een aantal concrete aandachtspunten worden geïdentificeerd voor verdere beleidsontwikkeling op het terrein van economische wederopbouw in postconflict situaties. Het huidige beleid voldoet niet en moet worden bijgesteld. Het is van belang dat bij dit proces alle relevante actoren betrokken worden. Zeker gelet op het feit dat zowel DMV, als DDE, als Economische Zaken bezig zijn met het formuleren van een nieuwe aanpak is afstemming en coördinatie gewenst.

In de uitwerking van een nieuw beleidskader zouden een aantal zaken moeten worden meegenomen:

- Het beleid dient uit te gaan van de specifieke kenmerken van een economie in een postconflict situatie, en de specifieke behoeften die daaruit voortkomen.
- Het is van belang onderscheid te maken tussen de verschillende fasen van een wederopbouwproces, de verschillende kenmerken van deze fasen, de verschillende noden die zich in deze fasen voordoen en de verschillende actoren die in deze fasen een relevante bijdrage kunnen leveren.
- Er moet een zogenaamde *two track approach* worden uitgewerkt, waarbij gelijktijdig wordt ingezet op het creëren en ondersteunen van stabiliteit, het opzetten van *quick impact* projecten en het creëren van vredesdividend enerzijds, en het ondersteunen van lange termijn processen als capaciteitsopbouw bij de ontvangende overheid anderzijds. Beide trajecten dienen zo snel mogelijk te

worden uitgewerkt en ingezet. Met name voor het lange termijn traject geldt dat deze voorwaarden reeds tijdens de onderhandeling van een vredesakkoord aan bod kunnen komen. Ook zou, naast een combinatie van lange en korte termijn projecten, er ook aandacht moeten worden besteed aan gelijktijdige inzet van economische wederopbouwprocessen op verschillende niveaus, i.e. micro-, meso- en macroniveau. Van belang hierbij is inzicht in de rol die verschillende soorten bedrijven spelen in postconflict gebieden.

- Omdat elke postconflict situatie unieke kenmerken heeft is het van belang om het beleid te baseren op een gedegen context- en actoranalyse. Hierbij zou een koppeling moeten worden gemaakt tussen een analyse van conflictorzaken aan wederopbouwprocessen in het algemeen, en economische wederopbouw in het bijzonder. Te denken valt bijvoorbeeld aan het *Stability Assessment Framework* (SAF), het *Strategic Governance and Corruption Assessment Framework* (SGACA) en de *Business Climate Scan*. Een analyse van een ondernemersklimaat in postconflict gebieden is per definitie veel meer een politiek proces dan in een traditionele ontwikkelingssituatie. Het is daarom van belang dat *drivers of change* zijn geïdentificeerd en dat deze betrokken worden bij het proces.
- Bij de ontwikkeling van een nieuw economisch wederopbouwbeleid zou rekening moeten worden gehouden met een regionale benadering, waarbij mogelijkheden worden gecreëerd om ook ondersteuning te bieden aan het creëren van economische groei in stabiele buurlanden.
- Om economische wederopbouw een integraal onderdeel van het wederopbouwproces te maken, is het van belang dat er binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken meer capaciteit en kennis wordt opgebouwd op dit specifieke terrein (zowel binnen DMV als met name binnen DDE, waar het werk voornamelijk gericht is op de partnerlanden). Dit vereist politiek leiderschap.
- Daar waar betrokkenheid van de Nederlandse private sector van belang wordt geacht, dienen bedrijven meer betrokken te worden bij het opzetten van projecten en programma's. Hierbij moet worden uitgegaan van de eigen interesse van de bedrijven; het is niet wenselijk dat bedrijven iets nieuws gaan organiseren vanuit de overheid of omdat er een nieuw instrument wordt ingezet. Dit houdt verband met het feit dat de vraag moet worden gesteld of een instrument past bij het bedrijf en diens activiteiten en strategie. Het is daarbij tevens van belang dat een meer structurele rol van het Nederlandse bedrijfsleven in postconflict gebieden wordt geïdentificeerd en dat het algehele wederopbouwbeleid meer vanuit een economisch perspectief wordt benaderd. Private sector actoren zullen hier zelf ook een actieve bijdrage aan moeten leveren.
- Er wordt veel gesproken over de mogelijke inzet van publiek-private partnerschappen (PPP) in postconflict situaties. Het zou interessant zijn om een *pilot* op te zetten om te bezien hoe een PPP in postconflict praktijk uitpakt. Overheid en bedrijf zouden gezamenlijk een traject in moeten gaan, waarbij het van belang is dat de bedrijven echt betrokken worden en dat deze zich kunnen richten op de mogelijkheid om toekomstig werk zeker te stellen (voortkomend uit het PPP-project). Tevens kan gedacht worden aan PPP's waarbij ook de NGO's worden betrokken, opdat gebruik kan worden

gemaakt van de bestaande netwerken van NGO's. De lokale kennis van NGO's kan ondernemingsrisico's verkleinen.

- Een nieuw beleidskader zou moeten bezien in hoeverre het bestaande bedrijfsleveninstrumentarium aangepast kan worden om inzetbaar te zijn in postconflict situaties. Hierbij dient als uitgangspunt dat het bestaande instrumentarium hoogstens relevant kan zijn voor inzet op de langere termijn. Er zou met name aandacht moeten worden besteed aan de vraag hoe de verschillende risico's kunnen worden afgedekt. Het lijkt sowieso goed om niet meer te kiezen voor instrumenten met een kredietdeel, gelet op de schuldverlichtingproblematiek. Het lijkt tevens van belang om de additionele kosten die gekken voor bedrijven in postconflict gebieden (zoeken van betrouwbare tolken, transport, veiligheid) te compenseren om de betrokkenheid te stimuleren. Het zou interessant zijn om te bezien in hoeverre in postconflict situaties gewerkt kan worden met *warrants* of garanties (i.e. investeerders gebruiken eigen geld maar kunnen, wanneer het misgaat, aankloppen bij de overheid, die de kosten vervolgens als ODA kan opvoeren). Het zou zeer interessant zijn om in de Rijkscommissie, het hoogste orgaan binnen het Ministerie van Financiën dat met het bedrijfsleven praat, de restfinanciering van projecten in postconflict gebieden te bespreken (wellicht via de agenda's van de voorbereidende werkgroepen). Immers, als er vanuit de politiek wordt ingezet op conflictbemiddeling en wederopbouw in postconflict gebieden, hetgeen per definitie niet onder de EKV valt, hoe moet in de uitvoeringspraktijk dan met dit issue worden omgegaan? Ook hier is politieke sturing nodig.

- De Nederlandse inzet op het terrein van economische postconflict wederopbouw zou zich, zeker daar waar de Nederlandse private sector actoren betrokken zijn, moeten richten op die sectoren waar Nederland een toegevoegde waarde kan leveren. Uiteraard is het hierbij van belang dat wordt aangesloten bij en wordt uitgegaan van de lokale bestaansstructuren en prioriteiten. Hiertoe zou een *post-conflict needs assessment* (PCNA) bijvoorbeeld meer langs sectorale lijnen moeten worden uitgewerkt, zodat het makkelijker wordt om de mogelijkheden voor private sector betrokkenheid te identificeren. Mogelijk relevante sectoren voor Nederlandse inzet zijn constructie, infrastructuur (voornamelijk water), landbouw, veeteelt en de bancaire sector. Voor al deze sectoren geldt dat zij zeer relevant zijn bezien vanuit de behoeften die zich voordoen in de eerste fase van een postconflict situatie. Interessant is ook dat een aantal van deze sectoren direct te koppelen zijn aan de *Millennium Development Goals* (bijvoorbeeld water). Bij de uitwerking van deze inzet is het van belang dat gekeken wordt naar concrete projecten.

- Met name in de eerste postconflict fase zou Nederland meer gebruik moeten maken van microkrediet projecten. Dergelijke projecten zijn de meest effectieve projecten ter versterking van kleinschalige ondernemingen in postconflict situaties; krediet is essentieel voor PSO en het regenereren van kleine handelsactiviteiten, en draagt tevens bij aan het uit de informele sector trekken van lokale kleine ondernemers. De beperkte voorwaarden voor het leveren van microkrediet maakt de projecten zeer geschikt voor inzet in de eerste postconflict fase. Het is echter ook van belang voor het slagen van microkrediet projecten dat het gepaard gaat met verbetering van de financiële sector om

ook economische ontwikkeling op lange termijn mogelijk te maken.

- Wat betreft de langere termijn projecten en projecten op macroniveau, bieden multilaterale kanalen, waaronder de Wereldbank, voor Nederland mogelijkheden voor een efficiënte uitvoering van economische wederopbouw in postconflict landen (bijvoorbeeld via MDTF's). Echter, daar waar Nederland momenteel de voorkeur geeft aan *joint financing*, zou ook gekozen kunnen worden voor *parallel financing*, waardoor het mogelijk is om meer invloed uit te oefenen op de uiteindelijke besteding van geld.
- De verwachtingen met betrekking tot de resultaten die NGO's kunnen boeken in postconflict situaties, waar de risico's aanzienlijk hoger zijn, dienen te worden bijgesteld. De huidige resultatenafrekening zou daarbij meer moeten aansluiten bij de realiteit en de specifieke kenmerken van postconflict landen.

- ⁱ Collier and Hoeffler (2004), "Aid Policy and Growth in Post-Conflict Societies" in: *European Economic Review*, 48, 2004, p.1126 / Collier (2007), *The Bottom Billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it*, pp.18-26 / International Peace Academy (2006), *Strengthening the Economic Dimensions of Peacebuilding: conflict sensitizing economic interventions by external agencies in conflict prone and conflict affected countries*.
- ⁱⁱ Mack (2002), "Civil War: Academic Research and the Policy Community", in: *Journal of Peace Research* 39 (5), pp.520-521. Beide oorzaken worden ook onderstreept in Collier (2007), pp.18-26.
- ⁱⁱⁱ Collier et al (2003), p.152.
- ^{iv} Collier (2007), p.24.
- ^v Nafziger and Auvinen (2002), "Economic Development, Inequality, War and State Violence", *World Development*, 30 (2).
- ^{vi} Humphreys (2003), *Economics and Violent Conflict*, Harvard University, www.preventconflict.org/portal/economics/Essay.pdf, 16/02/2007, p. 3.
- ^{vii} Goodhand (2004), "From War Economy to Peace Economy? Reconstruction and State Building in Afghanistan", in: *Journal of International Affairs*, 58, (1), pp.168 / Gurr (2001), "Minorities and Nationalists: Managing Ethnopolitical Conflict in the New Century", in: Crocker et al (eds.), *Turbulent Peace*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace, pp.169-170 / Le Billon (2000), *The Political Economy of War: What Relief Workers Need to Know*, Humanitarian Practice Network Paper, no. 33. London: Overseas Development Institute, p.5 / Nafziger and Auvinen, 2002, pp.155-156.
- ^{viii} Raiser (1997), *Informal Institutions, Social Capital and Economic Transition: Reflections on a Neglected Dimension*, Working paper no. 25 (Washington DC, World Bank) / Coletta and Cullen (2000), *Violent Conflict and the Transformation of Social Capital: Lessons from Cambodia, Rwanda, Guatemala and Somalia* (Washington DC, World Bank). Over het belang van groei en verdeling, zie tevens Wood (2001), *Forging Democracy from Below: Insurgent Transition in South Africa and El Salvador* (Cambridge, Cambridge University Press) / Lopez (2005), *Pro Poor Growth: a review of what we know (an of what we don't)*, World Bank (PRMPR).
- ^{ix} Collier (2007), p. 20.
- ^x Woodward (2002), "Economic Priorities for Successful Peace Implementation", in: Stedman, Rothchild and Cousens (2002), *Ending Civil Wars: the Implementation of Peace Agreements* (Lynne Rienner, London), pp.183-214.
- ^{xi} Woodward (2002), p.184.
- ^{xii} Collier (2007), p.32.
- ^{xiii} UNDP (2005), p.3.
- ^{xiv} Nitzschke (2003), *Transforming War Economies: Challenges for Peacemaking and Peacebuilding*, International Peace Academy Conference Report, New York: December 2003, p. 9.
- ^{xv} Fitzgerald (1997), "Paying for the War: Macroeconomic Stabilization in Poor Countries under Conflict Conditions", *Oxford Developmental Studies*, 25 (1), p.43.
- ^{xvi} UNDP (2005), p.4 / Goodhand (2004), pp.157-158 / Nitzschke (2003), p.4.
- ^{xvii} Goodhand (2004), pp.157-163 / Nitzschke (2003), pp.9-10.
- ^{xviii} Nitzschke (2003), p.4 / Goodhand (2004), p.157.
- ^{xix} UNDP (2005), p.5.
- ^{xx} UNDP (2005), p.6.
- ^{xxi} Le Billon (2000), p.3 / UNDP (2005), pp.6-7 / Nitzschke (2003), p.9 / Goodhand (2004), pp.167-168.
- ^{xxii} Coyne (2005), *The Institutional Prerequisites for Post-Conflict Reconstruction*, *The Review of Austrian Economics*, 18 (3-4), pp.325-342.
- ^{xxiii} UNDP (2005), p. 5.
- ^{xxiv} Addison (2003), pp.3-4.
- ^{xxv} Greenberg and Zuckerman (2006), *The Gender dimensions of Post-Conflict Reconstruction*, United Nations University (UNU): World Institute for Development Economics Research (WIDER), Research Paper No. 2006/62, p.4.
- ^{xxvi} Gündüz, Vaillant and Banfield (2006), *Addressing the Economic Dimensions of Peacebuilding through Trade and Support to Private Enterprise*, London: International Alert, 2006, p.3.
- ^{xxvii} Del Castillo (2003), p.12 / Fitzgerald (1997), p.43.
- ^{xxviii} Collier et al (2003), p.158.
- ^{xxix} Del Castillo (2003), pp.13-15.
- ^{xxx} OECD (2006), p.3.
- ^{xxxi} Gündüz et al (2006), pp.3-4.
- ^{xxxii} Addison (2005), pp.3-4 / Fitzgerald (1997), p.37.
- ^{xxxiii} *Ondernemen tegen Armoede* (2002), pp.12-13.
- ^{xxxiv} Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) (2006), *Private Sector Ontwikkeling en Armoede Bestrijding* (50) oktober 2006, p.7.
- ^{xxxv} AIV (2006), p.49.
- ^{xxxvi} OECD (2006), p.28.
- ^{xxxvii} AIV (2006), p.8.
- ^{xxxviii} OECD (2006), p.28.
- ^{xxxix} Addison (2005), p.11.
- ^{xl} Schulpen and Klem (2005), *Wegwijs in de Wereld van de Hulp: Handboek Internationale Samenwerking*, Amsterdam: KIT Publishers, p.1.

- ^{xli} Jimoh (2002), *Bilateral Official Finance for Private Sector Development and the Role of Non-Governmental Organizations*, United Nations University (UNU): World Institute for Development Economics Research (WIDER), Discussion paper no. 2002/117, pp.12-15.
- ^{xlii} Jimoh (2002), pp.15-19.
- ^{xliii} Zie voor een verdere analyse van deze bedrijfssectoren en de mogelijkheden voor de private sector: Bray (2006), *Public-Private Partnerships in State-Building and Recovery from Conflict*, Chatham House, International Security Programme, September 2006, pp.5-6.
- ^{xliiv} Bray (2006), pp.4-5.
- ^{xliv} Bray (2006), p.2 / Maresca (2003), "Post-conflict Reconstruction: Developing Public-Private Partnership", in: UN Chronicle, 3, p.1 / Gerson (2001), "Peace Building: The Private Sector's Role", in: The American Journal of International Law, 95 (1), p.112.
- ^{xlvi} Jimoh (2002), p.9.
- ^{xlvii} Bray (2006), pp.5-6.
- ^{xlviii} Bray (2006), p.3.
- ^{xliv} *Wederopbouw na Gewapend Conflict* (2005), p.3.
- ^l Ibid, p.14.
- ^{li} Ibid, p.28.
- ^{lii} Ibid, p.4.
- ^{liii} Ibid, p.7.
- ^{liiv} Ibid, p.13.
- ^{lv} *Wederopbouw na Conflict* (2002), p.10.
- ^{lvi} *Ondernemen in Conflictgebieden* (2004), pp.9-11.
- ^{lvii} Ibid, p.15.
- ^{lviii} *Ondernemen tegen armoede* (2002), p.19.
- ^{lix} Ibid, p.76.
- ^{lx} *Aan Elkaar Verplicht* (2003), pp.24-25. Het genoemde publiek-private samenwerkingsverband is inmiddels al weer opgeheven wegens gebrek aan resultaat.
- ^{lxi} Zie ook: Ministerie van Buitenlandse Zaken (DDE), Kamerbrief inzake *Ontwikkelingssamenwerking en Bedrijfsleven*, 15 juni 2004. In de brief wordt gesteld dat armoedevermindering ondenkbaar is zonder een bloeiende lokale private sector.
- ^{lxii} Verslag van een Algemeen Overleg naar aanleiding van de notitie *Wederopbouw na Gewapend Conflict* op 20 oktober 2005: Vergaderjaar 2005-2006, TK 30 075, nr. 3, pp.7-8.
- ^{lxiii} Ibid, p.9.
- ^{lxiv} Ibid, pp.4-8.
- ^{lxv} <http://www.internationaalondernemen.nl/zoeken/ShowBouwsteen.asp?bstnum=178137>, 17/09/2007.
- ^{lxvi} [http://www.viceversaonline.nl/content/view/full/1622/\(issue\)/4680](http://www.viceversaonline.nl/content/view/full/1622/(issue)/4680), 17/09/2007.
- ^{lxvii} <http://www.atradius.com/nl/dutchstatebusiness/overheid/overheidsfaciliteiten/330senofaciliteit.jsp>, 17/09/2007.
- ^{lxviii} <http://www.internationaalondernemen.nl/zoeken/ShowBouwsteen.asp?bstnum=47370&location>, 17/09/2007
- ^{lxix} Directie Duurzame Economische Ontwikkeling (2007), Memorandum ter Beslissing 31 januari 2007, DDE-0071/2007.
- ^{lxx} Ecorys/NEI (November 2005), PSOM Evaluation 2005, Concept Final Report, p.31.
- ^{lxxi} Vaststelling van de Begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) 2006, 30 300 V, nr. 145.
- ^{lxxii} Facet (2004), *Evaluatie van het Programma Economische Samenwerking Projecten (PESP)*, p.64.
- ^{lxxiii} <http://www.internationaalondernemen.nl/zoeken/ShowBouwsteen.asp?bstnum=158519&location>, 17/09/2007.
- ^{lxxiv} <http://www.internationaalondernemen.nl/zoeken/ShowBouwsteen.asp?bstnum=111897&location>, 17/09/2007.
- ^{lxxv} Integrated Development of Entrepreneurial Activities website: <http://www.idea-project.nl/default.asp>, 16/02/2007.
- ^{lxxvi} *Wederopbouw na Gewapend Conflict* (2005), p.17.
- ^{lxxvii} Ibid, p.18.
- ^{lxxviii} Ibid, pp.17-18.
- ^{lxxix} <http://www.fmo.nl/nl/overfmo/index.php>, 23/02/2007.
- ^{lxxx} <http://www.internationaalondernemen.nl/zoeken/ShowBouwsteen.asp?bstnum=47472&location=>, 23/02/2007.
- ^{lxxxi} *Wederopbouw na Gewapend Conflict* (2005), pp.19-20.
- ^{lxxxii} Ibid, p.19.
- ^{lxxxiii} CIDA, *On The Road to Recovery: Breaking the Cycle of Poverty and Fragility: a guide for effective development for development cooperation in fragile states*, CIDA, september 2007.
- ^{lxxxiv} *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, DFID, 2005, London.
- ^{lxxxv} *National Poverty Reduction Strategies (PRSPs) in Conflict Affected Countries in Africa*, PRSP Briefing Note, Monitoring and Synthesis Project, maart 2003.
- ^{lxxxvi} Zie bijvoorbeeld: *Reflections on Development Cooperation and Violent Conflict*, SIDA, juni 2003, en *Preventing Violent Conflict- Swedish Policy for the 21st Century*, Ministry of Foreign Affairs, Publication Article No 01.025.
- ^{lxxxvii} The Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict (1997) / Oxford Study in SIDA policy, p. 8 Fitzgerald & Stewart et al (2001).
- ^{lxxxviii} *Challenges to SIDA's Support to Private Sector Development: Making Markets Work for the Poor*, SIDA October 2003 / *Policy Guidelines for SIDA's Support for Private Sector Development: Private Sector Development*, SIDA October 2004, Department for Infrastructure and Economic Cooperation.
- ^{lxxxix} *Private Sector Development in Reintegration and Reconstruction Programmes*, BMZ/GTZ, maart 2006 / *Conflict Prevention and Peace Building Elements of Private Sector Development Programmes*, BMZ/GTZ, maart 2006.
- ^{xc} <http://www.undg.org>, 16/02/2007.

ANNEX

ANNEX 1 – LITERATUUR

Adviesraad Internationale Vraagstukken (2006), *Private Sector Ontwikkeling en Armoede Bestrijding* (50) Oktober 2006.

Addison, Tony (2001), *Reconstruction from War in Africa: Communities, Entrepreneurs, and States*, United Nations University (UNU): World Institute for Development Economics Research (WIDER) “Centre for the Study of African Economies, Oxford University Conference, 2001: Development Policy in Africa – public and private perspectives”.

Addison, Tony and Murshed, S.M. (2001), *From conflict to Reconstruction: Reviving the Social Contract*, Discussion Paper No 2001/48, United Nations University (UNU): World Institute for Development Economics Research (WIDER).

Addison, Tony, Geda, A., Le Billon, P., Murshed, S.M. (2001) *Financial Reconstruction Conflict and ‘Post-Conflict’ Economies*, Discussion Paper No 2001/90, United Nations University (UNU): World Institute for Development Economics Research (WIDER).

Addison, Tony (2005), *Post-Conflict Recovery: Does the Global Economy Work for Peace?*, United Nations University (UNU): World Institute for Development Economics Research (WIDER), Discussion Paper No. 2005/05.

Ballentine, Karen and Virginia Hauffler (2005), *Enabling Economies of Peace: Public Policy for Conflict-Sensitive Business*, published and commissioned by the UN Global Compact, April 2005.

Banfield, Jessica, Canan Gündüz, Nick Killick (eds.) (2006), *Local Business, Local Peace: the Peacebuilding Potential of the Domestic Private Sector*, Londen: International Alert.

Beijnum van, M. (2007) *Multi-Donor Trust Funds in Postconflict Situations: bevindingen van bestaande reviews vertaald naar de Nederlandse beleidspraktijk*, The Hague: Clingendael Conflict Research Unit.

Bray, John (2006), *Public-Private Partnerships in State-Building and Recovery from Conflict*, Chatham House, International Security Programme, September 2006.

Business Humanitarian Forum (2007), *Building Mutual Support Between Humanitarian Organizations and the Business Community*. Internet: http://www.bhforum.org/pdf/brochure_all.pdf, 07/02/2007.

Cambridge Economic Policy Associates Ltd. (2005), *Harnessing Existing Financing Facilities to*

Promote Private Partnership for Infrastructure Investment and Service Delivery in Post-Conflict Countries, Final Report, March 2005.

CIDA, *Private Sector Development Policy* 2003, www.cida.gc.ca, 14/09/2007.

CIDA, *On The Road to Recovery: Breaking the Cycle of Poverty and Fragility: a guide for effective development cooperation in fragile states*, CIDA, september 2007 (nog niet gepubliceerd).

Collier, Paul (2007), *The Bottom Billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it*, New York: Oxford University Press.

Collier, Paul (2000), *Doing Well out of War: An Economic Perspective*, in: Berdal, Mats and David M. Malone (eds.) *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp 91-112.

Collier, P., L. Elliott, H. Hegre, A. Hoeffler, M. Reynal-Querol and N. Sambanis (2003), *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy, A World Bank Policy Research Report*, World Bank and Oxford University Press.

Collier, Paul and Anke Hoeffler (2004), "Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies", in: European Economic Review, 48, pp.1125 – 1145.

Coyne, Christopher (2005), "The Institutional Prerequisites for Post-Conflict Reconstruction", in: The Review of Austrian Economics, 18 (3-4), pp. 325-342.

Crocker, Bathsheba (2003), "Reconstructing Iraq's Economy", in: The Washington Quarterly, 27 (4), pp.73-93.

Del Castillo, Graciana (2003), *Economic Reconstruction in Post-Conflict Transitions: Lessons For the Democratic Republic of Congo (DRC)*, Working paper no. 228 for the OECD Development Centre.

DFID, *Why We Need to Work More effectively in Fragile States*, January 2005, www.dfid.gov.uk.

Financial Sector Reform and Strengthening Initiative, <http://www.firstinitiative.org/>, 17/09/2007.

Fitzgerald, E.V.K (1997), "Paying for the War: Macroeconomic Stabilization in Poor Countries under Conflict Conditions", in: Oxford Developmental Studies, 25 (1), pp. 20-43.

Gerson, Alan (2001), "Peace Building: The Private Sector's Role", in: The American Journal of International Law, 95 (1), pp. 102-119.

Goodhand, Jonathan (2004), "From War Economy to Peace Economy? Reconstruction and State Building in Afghanistan", in: Journal of International Affairs, 58, (1), pp. 155-174.

Gündüz, Canan, Charlotte Vaillant and Jessica Banfield (2006), *Addressing the Economic Dimensions of Peacebuilding through Trade and Support to Private Enterprise*, London: International Alert.

Gurr, Ted Robert (2001), *Minorities and Nationalists: Managing Ethnopolitical Conflict in the New Century*, in: Crocker, Chester A. et al (eds.), *Turbulent Peace*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace, pp 163-188.

Greenberg, Marcis and Elaine Zuckerman (2006), *The Gender dimensions of Post-Conflict Reconstruction*, United Nations University (UNU): World Institute for Development Economics Research (WIDER), Research Paper No. 2006/62.

Goovaerts, Piet, Martin Gasser and Aliza Belamn Inbal (2005), *Demand Driven Approaches to Livelihood Support in Post-War contexts: A Joint ILO-World Bank Study*, CPR, Paper no. 29, October 2005.

Holmberg, B., Buxton, I., Olle Kvist, *Reflections on Development Co-operation and Violent Conflict*, SIDA, June 2003

Humphreys, Macartan (2003), *Economies and Violent conflict*, Harvard University, www.preventconflict.org/portal/economics/Essay.pdf, 16/02/2007.

International Labour Organisation (ILO) / CRISIS website: Internet: <http://www.ilo.org/public/english/employment/crisis/about/conflicts.htm>.

International Finance Cooperation (IFC), World Bank Group, <http://www.ifc.org/>, 17/09/2007.

Investment Climate Facility for Africa (ICF), <http://www.investmentclimatefacility.org/>, 17/09/2007.

IFC, *IFC and the Netherlands: reducing poverty together*, (Netherlands IFC Partnership Programme NIPP), november 2006, www.ifc.org, 17/09/2007.

International Alert, *Strengthening the Economic Dimensions of Peacebuilding: conflict sensitising economic interventions by external agencies in conflict-prone and conflict-affected countries*, Concept Note, november 2006.

Jimoh, Ayodele (2002), *Bilateral Official Finance for Private Sector Development and the Role of Non-Governmental Organizations*, United Nations University (UNU): World Institute for Development Economics Research (WIDER), discussion paper no. 2002/117.

Le Billon, Philippe (2000), *The Political Economy of War: What Relief Workers Need to Know*, Humanitarian Practice Network Paper, no. 33. London: Overseas Development Institute.

Lister, Sarah and Adam Pain (2004), *Trading in Power: The Politics of 'Free Markets' in Afghanistan*, Afghanistan Research and Evaluation Unit, Briefing Paper: June 2004.

Lopez, J.H., (2005) *Pro Poor Growth: a review of what we know (an of what we don't)*, World Bank (PRMPR).

Mack, Andrew (2002), "Civil War: Academic Research and the Policy Community", in: Journal of Peace Research 39 (5), pp. 515-525.

Maresca, John (2003), "Post-conflict Reconstruction: Developing Public-Private Partnership", in: UN Chronicle, 3.

Mascini, F., *Meer Investeren in Wederopbouw van Afghanistan*, Nieuwsbrief Ministerie van Buitenlandse Zaken, 10/09/2007, www.minbuza.nl, 17/09/2007.

McDonald, (2006) M.H., *Private Sector Development in Reintegration and Reconstruction Programmes*, GTZ and the German Ministry of Economic Cooperation and Development.

Mierke, Axel, (2006), *Conflict Prevention and Peace Building Elements of PSD/SED Programmes*, GTZ.

Nafziger, Wayne and Juha Auvinen (2002), 'Economic Development, Inequality, War and State Violence', in: World Development, 30 (2), pp. 153-163.

Nitzschke, Heiko (2003), *Transforming War Economies: Challenges for Peacemaking and Peacebuilding*, International Peace Academy Conference Report, New York: December 2003.

OECD (2006), *Promoting Pro-Poor Growth: Private Sector Development*, Paris: OECD.

Overseas Development Institute (ODI), *National Poverty Reduction Strategies (PRSPs) in Conflict Affected Areas in Africa*, PRSP Briefing Note 6, maart 2003.

Overseas Development Institute (ODI), *Strategic Framework for Engagement in National PRSPs in Conflict Affected Countries*, PRSP Attachment to Briefing Note 6, maart 2003.

Paving the Way for Investment, European Agency for Reconstruction, News bulletin november 2003, http://www.ea.europa.eu/publications/main/documents/2003_11.pdf, 16/02/2007.

Private Infrastructure Development Group (PIDG), <http://www.pidg.org/>, 17/09/2007.

Schulpen, Lau and Peter Gibbon (2002), "Private Sector Development: Policies, Practices and Problems", in: *World Development*, 30 (1), pp. 1-15.

Schulpen, Lau and Bart Klem (2005), *Wegwijs in de Wereld van de Hulp: Handboek Internationale Samenwerking*, Amsterdam: KIT Publishers.

SIDA, *Preventing Violent Conflict, Government Communication: Swedish Policy for the 21st Century*, Swedish Ministry of Foreign Affairs, 2000-01.

SIDA, *Private Sector Development: Policy Guidelines for SIDA's support for Private Sector Development*, October 2004, Department for Infrastructure and Economic Cooperation.

Switzer, Jason and Halina Ward (2004), *Enabling Corporate Investment in Peace: An Assessment of Voluntary Initiatives Addressing Business and Violent Conflict, and a Framework for Policy Decision-making*, Discussion Paper Prepared for the Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada, February 2004.

UNDP (2005), *Sustaining Post-Conflict Economic Recovery: Lessons and Challenges*, BCPR Occasional Paper 1, October 2005.

UNDP (year unknown), *UNDP and the Business Sector: Working Together to Fight Poverty*, internet: <http://www.undp.org/partners/business/buse9dec02.pdf>, 16/02/2007.

Woodward, S. (2002) *Economic Priorities for Successful Peace Implementation*, in: S. J. Stedman, D. Rothchild, E.M. Cousens, *Ending Civil Wars; the implementation of Peace Agreements*, (Lynne Rienner, London, 2002), pp. 183-214.

ANNEX 2 – LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN

Naam	Functie	Organisatie
J.L.M. Arends	Unit Manager PSOM	Ministerie van Economische Zaken, EVD
R.J. Brouwer	Hoofd Directie Afrika	Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V.
A.P. van Dijk	Coördinator Humanitaire Programma's	Oxfam Novib
R.G. Dijksterhuis	Speciaal Adviseur Partnerschappen Directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE)	Ministerie van Buitenlandse Zaken
I. de Haan	Landenmedewerker Liberia	ICCO en Kerk in Actie
T. Herkemij	Chairman	Logistics Support Group
K. Holtring	Senior beleidsmedewerker Dir. Internationaal Ondernemen	Ministerie van Economische Zaken
E.J.P. Houtman	Coördinator Internationale Financieringszaken Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen	Ministerie van Financiën
M. Hovens	Landenmedewerker Liberia	ICCO en Kerk in Actie
Maj (R) Garrels	Projectleider IDEA SFOR15, BiH	Comitas Consulting
C. Jansen	Programma Coördinator Grote Meren, Afdeling Afrika en Midden Oosten	ICCO en Kerk in Actie
M.F. de Jong	Senior Policy Advisor Corporate Affairs	Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V.
W. Klaver	Vice President/ senior adviseur	ABN Amro
W.A.H.M. de Kuijer	Programma manager Oost- en Centraal Afrika	Oxfam Novib
A.M.E.Th. Lantinga-Hammes	President	Lantinga Consultancy B.V.
M. van Meegeren	Landenmedewerker Liberia	ICCO en Kerk in Actie
M. Noordam	Beleidsmedewerker Afd. Vredesopbouw en Goed Bestuur / Directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV/VG)	Ministerie van Buitenlandse Zaken
R.A.J. Poelhekke	Secretaris Internationale Economische Zaken	VNO-NCW

C. Ramaekers	Beleidsmedewerker Afd. Nationale Beleidsomgeving / Directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE/NB)	Ministerie van Buitenlandse Zaken
K. Sheikh	Senior vice president	ABN Amro
Prof dr J.G. Siccamo	Adviseur Kennis en Strategiebeleid	Ministerie van Defensie
D.P. Scherjon ¹	Adviseur MKB-beleid	Rabobank Nederland
P. Spaarman	Sector Manager Wederopbouw	Cordaid
T. van Summeren	Beleidsmedewerker Dir. Internationaal Ondernemen	Ministerie van Economische Zaken
M. Timmermans	Unit Manager International Organizations	Ministerie van Economische Zaken, EVD
A. Uilenreef	Senior Beleidsmedewerker Afd. Westelijke Balkan / Directie Zuidoost en Oost Europa (DZO/WB)	Ministerie van Buitenlandse Zaken
B. Vermeij	Country Co-ordinator Croatia, Serbia, Bosnia-Herzegovina	PUM
H. de Voogd	Senior beleidsmedewerker Afd. Internationaal Financiële Instellingen / Directie Verenigde Naties en Internationaal Financiële Instellingen (DVF/IF)	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Luitenant Colonel J. van der Woerd	Defensie Staff, Directie Operatie, Hoofd J9 CIMIC	Ministerie van Defensie
F. van der Wel	Coördinator Ontwikkelingssamenwerking Afd. Westelijke Balkan / Directie Zuidoost en Oost Europa (DZO/WB)	Ministerie van Buitenlandse Zaken
E.J. de Wit	Senior beleidsmedewerker Afd. Nationale Beleidsomgeving / Directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE/NB)	Ministerie van Buitenlandse Zaken
K. van der Wolk	Hoofd Divisie Opkomende Markten Dir. Internationaal Ondernemen	Ministerie van Economische Zaken

¹ Dhr. Scherjon heeft op persoonlijke titel gesproken met het onderzoeksteam. Hij was voorheen werkzaam bij VNO-NCW en is tevens betrokken bij het IDEA project. In een tweede interviewronde heeft het onderzoeksteam ook met Dhr Scherjon gesproken met betrekking tot zijn ervaringen bij de Rabobank.

ANNEX 3 – ECONOMISCHE WEDEROPBOUW IN ZUID SOEDAN

Economic Recovery in Southern Sudan – Private Sector Development Perspectives in Context

A report by Pyt Douma – June 2007

1. Background

The Conflict Research Unit of the Clingendael Institute is currently undertaking a study on post-conflict economic reconstruction for the Netherlands Ministry of Foreign Affairs. The research aims to come to a better understanding of the needs in terms of economic reconstruction in a post-conflict situation, and to assess whether or not the existing Dutch policy and its instruments are relevant to these needs. As part of this study, fieldwork has been conducted in Khartoum and Juba, Sudan in May 2007. This report reflects the findings of the fieldwork.

2. Economic component of Dutch post-conflict reconstruction policy

In 2005, the Dutch Ministries of Foreign Affairs, Economic Affairs and Defence collaborated in the creation of the Policy Memorandum on Post-Conflict Reconstruction. It identifies three integrated core elements of a post-conflict reconstruction process: security and stability; governance and democratisation; and socio-economic development. Whilst the first two topics have received ample attention in previous research and policy processes, the third is a fairly new subject within the larger post-conflict reconstruction agenda. This is underlined by the fact that within the Memorandum, the elaboration of the socio-economic component of the reconstruction policy is fairly limited. First, the broader theme of socio-economic reconstruction is narrowed to only include economic reconstruction. Second, with regard to the actors involved in post-conflict socio-economic reconstruction, the Memorandum concentrates almost exclusively on the possible role of (Dutch) private sector actors. It is postulated that "the Dutch private sector has a broad range of services and products on offer", although it is recognised that "it is difficult for Dutch companies to establish an early presence in post-conflict settings" and "that the government should play an active role in promoting private sector activities". The aim is "to stimulate domestic economic growth through partnerships between Dutch private companies and local private actors". As a prerequisite it is stated that "it is necessary to invest in the physical and non-physical infrastructure".

In order to stimulate long-term sustainable business relations the Dutch Government has a number of financial instruments that provide subsidy for companies investing in so-called emerging markets or to stimulate export. A process has recently been started to reorient the Development Relevant Export Transactions (ORET) instrument from a purely export promoting subsidy arrangement to a development relevant export subsidy instrument aiming at the transfer of hardware to help implement infrastructural programs in developing countries, notably in the field of energy, road and water infrastructure. One of the problems however, is that the OECD guidelines governing the

implementation of ORET proscribe open tendering. In practice this implies that companies who need to invest a great deal of time in program development run a substantial risk to losing the tender to other companies. This certainly does not encourage Dutch companies to actively engage in ORET in high-risk post-conflict situations. Furthermore, part of the ORET subsidy is loan, which cannot be granted to highly indebted countries such as Sudan.

The Program Cooperation Emerging Markets (PSOM) is another Dutch financial instrument to promote private sector development. This instrument theoretically is more suitable for post-conflict situations, as the projects that qualify for PSOM should stimulate the collaboration between Dutch and local businesses and stimulate local labour market growth. In reality, the amount granted does not surpass half a million Euro with a maximum total of around nine hundred thousand Euro per submitted program proposal. As most post-conflict situations require large-scale investments (e.g. infrastructural support), this financial ceiling more or less renders PSOM inadequate. Also, PSOM supposes that investment capacity is available locally which in general is not the case in immediate post-conflict situations. Finally, PSOM requires Dutch companies to take a substantial risk in unstable post-conflict settings without any capital guarantee.

3. Post-conflict societies; the case of Southern Sudan

Generally, it seems that in many policy papers there is an underlying assumption that most post-conflict countries resemble each other and can be dealt with as a single category. However, in reality all post-conflict settings are unique and although there may be regional similarities between cases, it is extremely important to recognise the inherent uniqueness of a given post-conflict setting. In fact, an exhaustive analysis of the precise context of a given post-conflict society may be a 'conditio sine qua non' for the elaboration of any recovery strategy.

Southern Sudan's uniqueness lies in a combination of factors that characterise its dynamics. Firstly, it is not a country but officially a semi-autonomous entity within the state Sudan. Prior to the Comprehensive Peace Agreement (CPA) the South comprised some ten provinces that loosely were designated as a separate entity. The effects of the civil war have moulded these provinces into a single southern entity. Elections in 2008 and a projected referendum in 2011 will determine the future status of this area.

Southern Sudan is a contested entity due to ethnicity and due to the presence of contested mineral resources in the region between the north and the south. As a result of the extensive period of fighting of around fifty years, the social fabric of many areas has changed dramatically. This especially relates to the issue of the three areas (South Kordofan, Abiye and Blue Nile), which so far have not been adequately dealt with in the CPA. Furthermore, a band of around fifty to a hundred miles south of these contested areas probably contains the bulk of Sudan's oil reserves. Hence, the perspective on independence and consequently the issue of demarcation have created a situation of apprehension and a wait-and-see attitude among the majority of parties involved in the post-conflict recovery process.

Another unique feature is the fact that the Government of Southern Sudan (GOSS) is dominated by a former rebel movement turned government almost overnight. On the ground, in the various government institutions one finds an amalgam of both SPLM nominated civil servants and former Government of Sudan bureaucrats, who hitherto had been employed by Khartoum but have been 'left behind' after the war. The fact that the rebel movement had to adapt from a military apparatus to form a civilian government has put additional strain on the already fragile post-conflict structures. Consequently, there are issues of governance, as a wide range of tasks need to be fulfilled for which the present government hardly is equipped. The GOSS faces numerous constraints ranging from a lack of capacity to engage in strategic planning or set out implementation trajectories to procurement issues.

Furthermore, Southern Sudan has remained one of those areas in Sub Saharan Africa where hitherto very little modern development has materialised. In contrast with other post-conflict African countries there was preciously little infrastructure prior to the civil war. In many parts of Southern Sudan there have never been all-weather roads, water points, clinics or schools. The use of the term reconstruction therefore does not reflect the reality of Southern Sudan. The issue is not that infrastructure, buildings, factories and ports need to be rebuilt, but that they need to be built in the first place. The protracted character of the civil war in Southern Sudan has left a legacy of postponed development. Also, urbanisation has speeded up and many small villages and towns have grown into large scale, more or less spontaneous settlements clustered around tiny service delivery centres, which are unable to cope with growing demands.

The Southern Sudan case combines some general features of a 'typical' African post-conflict setting (traumatised population, shattered economy, a crisis of the subsistence economy, aid dependency, lack of foreign investment) with features of a 'typical' African developmental crisis situation (fast urbanisation, lack of basic social services in large parts of the country, non-existing infrastructure, illiteracy, high mortality rates).

However, Southern Sudan also has some important positive features to complete the overall picture. There is an abundance of natural resources (oil, gold, timber, cassiterite, wildlife resources for tourism), and there has not even yet been a reliable full survey of all resources present in the south. There is an abundance of fertile land and sufficient rainfall, as well as the presence of water resources (river Nile and its effluents). Therefore, land pressure is not going to be an issue for quite some time to come. There also is a potential hinterland for export of agricultural produce (foremost to Khartoum and possibly to Egypt, at a later stadium also urban market in northern Uganda, in Turkana and the northern regions of Kenya).

4. Overview of formal private sector activities in Southern Sudan

The formal economic sector in Southern Sudan is quite small. In fact, one may speak of a rudimentary and fragmented formal economy, which is largely geared towards setting up government structures,

some housing as well as providing services for a large but probably temporary expatriate community (lodging, logistic and restoration). For example, in Juba mostly Kenyan building firms construct new buildings to house ministries as well as putting up a number of residential homes for the government officials and the leadership of the SPLM movement. Service sector development has resulted in the proliferation of temporary hotel camps along the Nile river bank (tents and huts) to host expatriate staff of donors and aid agencies. The banking sector comprises only two commercial banks (Kenya Commercial Bank and Nile Commercial Bank). The United States led boycott on financial transfers to and from Sudan also impacts on Southern Sudan. Furthermore, only the oil exploitation has attracted specialised foreign firms (building platforms, drilling and so on). The GOSS has started the White Nile Petroleum Company and has attracted capital through stock market shares. Allegedly, the first oil pits have been developed. The former irrigation schemes and large agricultural production units are at present defunct.

Up until now, the GOSS depends by and large on oil revenue fund transfers from Khartoum, which have been negotiated in the CPA. Due to the fast rise of oil barrel prices on the world market Sudan is losing out on its outstanding long term contracts with India and China, countries which have bypassed the US led boycott. The GOSS in turn hardly receives enough to pay the extensive salary roll and is left with little capacity to stimulate the economy (lack of investment capital). Hence, the GOSS depends on foreign assistance which is forthcoming at a piecemeal rate. The lengthy procedures governing the Southern Sudan Multi Donor Trust Fund are frustrating the GOSS in view of overwhelming transitional needs.

Tentatively, one may conclude that Southern Sudan has a small formal economy sector, comprising some construction activities and oil related exploitation activities. Although, there are numerous opportunities for private sector development, this has only materialised on a small scale. By and large, Southern Sudan's economy is largely informal. A large informal trading sector exists which provides the population with goods and services. Due to high opportunity costs (poor infrastructure, illegal taxation, insecurity, climatic vagaries and so on), prices are generally very high, possibly prohibitively high for the vast majority of Southern Sudanese civilians. In combination with a lack of basic social services it is not surprising that the overwhelming majority of IDPs currently residing around Khartoum (an estimated three million southerners) are not pressed to return home. The main question is; what is there to return to in the first place?

5. Perspectives on private sector development; constraints and preconditions for development

Impediments for Private Sector Development (PSD) in Southern Sudan

Throughout the fieldwork respondents interviewed mentioned a number of important constraining factors repeatedly. Among these factors a few stood out: the lack of a regulatory legal framework; a lack of foreign capital access; poor infrastructure; widely prevailing predatory practices by army and police. These factors combined resulted in a kind of 'stifling environment' in which the private sector struggles on.

Also, many observers stressed the fact that in the context of Southern Sudan private sector development should be primarily viewed as the promotion of small and medium enterprises. However, it was widely recognized that the core inhibitions for PSD lie with the lack of GOSS capacity to adequately work on the above mentioned factors and transform the stifling environment into an enabling environment. Such a transformation process, however, may have its limitations in a political culture of patronage and nepotism, where some degree of corruption is built-in and where there is no independent judiciary.

Furthermore, there is political uncertainty about the immediate future of Southern Sudan; what will be the outcome of elections and what will result from the referendum? Hence, it is difficult for private sector actors to freely engage with a long term perspective in mind. The current private sector in Southern Sudan is geared to high risk, high return and short term. The service industry exemplified by the camps in Juba is a good example; rudimentary investment, high prices and therefore a quick break-even and profit making at short notice.

In March 2007, there was a conference in Nairobi entitled 'Investment and Development in the South of Sudan'. This conference was hosted by a number of large private firms (Heritage Oil being the largest). During this conference very few companies showed any interest as they fear the political uncertainty as well as the prevailing security risks. In general one can say that decent companies do not go in, companies that do go in either go in for a 'quick win', such as oil companies, or for a so-called 'touch and go' approach, adopted by numerous companies which operate in the field of import and export trade.

Also, the United States financial and trade embargo on Sudan affects economic development perspectives for Southern Sudan. Money transfers have to be rerouted through third countries which subsequently facilitate transfers with the outside world. The US trade embargo is a strong barrier for any private sector development strategy. Also, regular financial instruments available to stimulate business in risky environments cannot be used as long as the embargo is in place. On top of this, Sudan is a heavily indebted country which has repeatedly failed to honour its obligations to pay arrears to the World Bank. As long as this situation prevails, many countries, among which the Netherlands, refuse to provide new credit. As a result, ironically Southern Sudan undergoes the same sanction regime and consequently pays a political price of formally belonging to the very nation state, with which they have been at war for over forty years.

Domestic constraints on PSD

Apart from the above mentioned macro-economic and political factors, the following internal factors require some additional attention.

The current land policy and land availability in parts of Southern Sudan is not very straightforward. The GOSS has not organised an industrial zone. An incoming businessman has to go and find individuals who are willing to lease land and therefore very few set up permanent structures. The

slowness of the authorities of the state of Central Equatoria (the state where Juba is located) to make land available for investors has stifled development in this part of Southern Sudan. This is largely due to the fact that after the war some SPLA generals fenced large tracks of land in and around Juba and sold them off. In principle, the constitution says that all the idle land belongs to the government of the individual states. In the north of Southern Sudan the authorities have land available because they compensate the owners. Hence, the land situation is ambiguous and varies from state to state.

Infrastructure is lacking and telecommunications are very poor. Any post war recovery strategy in Southern Sudan should start with building up an infrastructure: roads, bridges, and also socio-economic services such as schools and clinics. Some respondents consider Southern Sudan to be in the 'Stone Age'. Existing roads are poorly maintained and few and far between. Most transportation has to take place through the air. There is no unified internal market in Southern Sudan; it is fragmented and falls under different commercial networks dominated by foreign players (Uganda, Kenya). The financial infrastructure still is fragmented with a range of foreign currencies used in various regions in Southern Sudan. Although a new uniform national currency has been introduced it will take time before currency harmonisation will be effective throughout southern Sudan. Apart from the physical infrastructure, the human infrastructure also is rather precarious; there are precious few educated and skilled people to fill the enormous range of positions that require immediate staffing.

There is a lack of a regulatory framework. At present laws regulating the private sector are inconsistent and sometimes lacking. There currently are three law systems in Southern Sudan: colonial laws from the 1920s and 1930s, Sharia laws from the Sudanese government and SPLM regulations for the liberated areas. There are no clear policies with regard to taxes and duties at the border, there is a need for harmonisation. At present various layers of government impose arbitrary tariffs on traders coming in with goods. More importantly, there has to be foreign investment protection and opportunities for people to repatriate their profits after taxes have been paid. There is no income tax act and a ten percent profit tax is declared without any legal basis. Small business people are being pestered on a random basis. There are no less than ten roadblocks between the border and Juba. A significant impediment is the presence of armed army personnel harassing people on the roads with spontaneous roadblocks. That situation has to change and furthermore roads have to be demined to improve accessibility to markets. Landmines also are problematic for agricultural development as vast areas yet have to be cleared.

Corruption has been another obstacle, although according to some this is largely due to the combined effects of ignorance and incompetence at government levels (no knowledge of real prices for procurement or tenders for services and goods). Many unsubstantiated rumours circulate in Juba about allegations of fraud and personal enrichment by high ranking military and SPLM cadres.

At present, to obtain credit facilities with banks is a highly risky affair. If a trader wants to obtain a loan he has to come up with collateral and sign it in the name of the bank. The trader will then access a credit at high interest rates just for a three month period. Due to delays at the border, such as

harassment and bribery, the credit time runs out. When a trader eventually comes back from the trade journey to e.g. Kampala or Nairobi, he still needs time to sell off goods purchased to be able to refund the loan. As a result they run the risk of losing their collateral to the bank.

6. PSD programmes and activities by other donors; USAID and the World Bank

Generally, not many donors are involved in PSD. The GOSS Economic Budget Sector Working Group, consisting of the Ministries of Commerce, Trade and Supply; of Industry and Mining; and of Telecommunications and Infrastructure, has been dealing with the issue, but the GOSS is still fragile and there are issues of accountability. The key question is: do businesses have to show that there is some demand or will it become a supply driven process? In the current PSD plans there is a step-by-step approach visible to overcome the physical barriers that block PSD. The Joint Donor Team consisting of Norway, Sweden, the UK, the Netherlands and Denmark, has recently made the strategic decision to step back on PSD. Within the MDTF-SS however, a PSD plan has just been approved, adopting an incremental organic approach. Apart from this plan there also are US funded programs in this field (channelled through USAID). The EU, one of the large bilateral donors, is only marginally active in PSD support through NGOs that are involved in business skills development.

Multi Donor Trust Fund PSD program

In May 2007, the Steering Committee for the Multi Donor Trust Fund - Southern Sudan (MDTF-SS) has approved a Private Sector Development Project for Southern Sudan. The Ministry of Commerce of the GOSS has submitted a project proposal on PSD largely elaborated with the assistance of the World Bank, UNIDO and in collaboration with other actors involved in Southern Sudan. The project proposal contains four components:

Development of a policy for PSD; regulatory environment such as labour regulations, investment laws, tax regime and so on. This component will be implemented by the GOSS Ministry of Commerce;

Micro Finance component. Here a structure will be set up to supervise the implementation process. A tender between some interested parties should lead to the identification of an implementing agent. This is a relatively small component with a budget of some four million US dollars;

Skills development within the GOSS Ministry of Mines and a geophysical survey of the existing mineral wealth in Southern Sudan executed by UNIDO;

The creation of a wholesale marketplace in Juba through public-private partnership. The land should be provided by the GOSS and a market price information system for Southern Sudan should gradually emerge.

The formulation of this program has taken roughly one year. At first the proposal was rejected by the MDTF-SS Steering Committee because of fear of lack of coordination between the GOSS players

involved. Concerning content, at first the micro-finance component was rejected as the donors feared overlap with existing programs. Now this component has been adapted and it is foreseen that competition will increase with the arrival of new players. The process itself, i.e. the sequence of project formulation and the various rounds of negotiations, has been important as it has facilitated a dialogue between ministries involved. The commitment of the four stakeholders was arrived at because of the process (Ministry of Commerce, Ministry of Mines, Bank of Southern Sudan, Southern Sudan Chamber of Commerce and the Ministry of Commerce and Supply of Central Equatoria).

However, the program has not covered some essential aspects of the enabling environment. Skills development falls under the Ministry of Labour, investment regulation fall under a commission directed by the President (but they lack capacity), infrastructure is covered by the Ministry of Transport and communication falls under the Ministry of Communication. To some extent these shortcomings are compensated by the fact that many of the missing links are represented in the Economic Budget Sector Working Group. In this forum the ministries of Commerce, Communication and Transport all sit together.

From the perspective of the Ministry of Commerce there is a need to develop and stimulate PSD, but it is confronted by a lack of funding. The MDTF-SS funded PSD project has a limited scope as it touches only a portion of the themes mentioned. The Ministry has made the following observations:

With regard to donors:

- MDTF-SS has been a very slow process forced into the format of the World Bank;
- The donors have a piecemeal approach; they assist with expatriate specialists for capacity building but in fact hold up the release of funds for program implementation;
- The multi donor approach is limited from the perspective of post-conflict rehabilitation as expectations are high for a peace dividend to materialize and therefore the re-occurrence of conflict is real.

With regard to capacity building and the GOSS:

- Capacity building is important both within the GOSS as within the private sector; Human resource development remains crucial;
- The institutional development and harmonization between the GOSS and the national Government of Sudan could hamper the implementation of the PSD project further;

Policy development is not the problem, but policy acceptance is the problem. There are different blood groups inside Southern Sudan; the old Sudanese civil servants, the new SPLM appointed civil servants, and finally the old guard from 1972-1983. It is difficult to work together; sometimes people refuse to implement decisions;

The national budget so far has only provided salaries and the build up of ministries. There is no operational budget and no program development. People basically sit in the ministries but cannot implement policies.

Internal issues for the Ministry of Commerce:

Sectors within the Ministry need to be developed further as they remain fragile with a skeleton team comprising a director and a deputy director, without civil servant support;

The top management of the Ministry has not engaging in systematic feedback from the Economic Budget Sector Working Group. Information about that process is not available for the civil servants in the Ministry.

On the PSD wholesale market component:

There is only one pilot wholesale market foreseen whereas there are ten states in Southern Sudan. The development of three regional markets would have been more appropriate. However, if the pilot is successful and provided funding is available other wholesale markets will be build.

USAID support for PSD

Since 2000 there have been many interventions in the field of peace and stability; democracy and governance; health and education; as well as a separate socio-economic development component. These programs were aimed at long-term development and lay the foundation for future programs. The focus was on capacity, markets and institutions. After the death of John Garang the CPA needed to be consolidated and focus shifted towards short-term peace benefits (quick impact on income generation and peace dividend). Presently the emphasis lies on four areas:

Support for macro-economic stabilization;

- Infrastructure (roads, bridges, electricity, schools, clinics) through implementing partners like UNDP, the Louis Berger foundation and ENERCA, as well as a host of NGOs;
- Food security and livelihoods development, specifically with Volunteers for Economic Growth Alliance (VEGA) in the field of PSD. The main question here was: How can we develop enterprises in Southern Sudan? Together with the Sudan Micro Finance Institution (SUMI) interventions have taken place in the livestock sector;
- Transitional Environmental Program to create a regulatory environment.

The Sudan Micro Finance Institution (SUMI) was started in 2002, set up with USAID funds using an American NGO to accompany SUMI (Chemonix). SUMI started with ten million US dollars, of which five million were used for the long-term engagement of Chemonix. At the end of this year Chemonix will withdraw and SUMI will have to continue on its own. VEGA volunteers are working in various ministries and help develop capacity.

Overall, USAID is widely recognised as the only donor working on PSD issues. Tentatively, their

support, although substantial and diversified, does not suffice to provide an enabling environment for private sector development. Framework development for PSD is needed.

Provisional conclusions

The various donor initiatives reviewed clearly reveal that PSD support is still in its infancy phase. USAID has provided funding for some exemplary and punctual interventions. However, there is a need for strategy and programme development within the line ministries of GOSS. Piecemeal support, however well intended, will merely add another round of ‘good examples’ to a fragile and under serviced post-conflict setting. The MDTF-SS PSD project remains a low cost intervention, without the capacity to help solve some of the specific constraints that impinge on PSD. This notably is the case with the development of the regulatory environment. Realistically, it cannot be expected that such an environment will become operational after a three-year period. The proposed PSD program of twenty two million US dollars is tiny when compared to the seven hundred million for infrastructure, the two hundred and twenty million for health, the hundred and sixty three million for education and sixty eight million for water. Finally, the debate on what to do in terms of economic development is largely determined by people who were in government during the lapse in the civil war (1972-1983); the debate has not moved on and these people have a strong bias towards government led growth.

7. Options to support PSD; A tentative assessment

Two main approaches to PSD can be distinguished which are implicit in the multiple actions of the GOSS and the bilateral and multilateral donors:

- A broad developmental approach which entails the establishment of an ‘enabling environment’ for the entire population and therefore also for the private sector;
- Specific interventions to kick start private sector development.

Enabling Environment

Although it is crucial that multiple actors work to facilitate the emergence of an enabling environment for PSD, it is equally important to develop a long-term strategy for development of Southern Sudan as a whole. Such a strategy hitherto seems to be missing as the GOSS is still struggling to formulate such a vision and the donor community has been involved in task sharing and delimitation of thematic interventions among them. Also, the main response to the prevailing lack of capacity seems to have been an addition of temporary expatriate staff to local ministries and government institutions.

It seems opportune that in a resource deprived context, private sector development should evolve in an incremental manner, building on the available resource base. One of the interlocutors, an economic adviser, suggested that the resource extraction sector should be developed first with its attendant service sector. Once basic infrastructure would be developed, agricultural development schemes could be initiated. At a later stage development should focus on a diversification strategy of the agricultural sector and the service industry. The issue of accessing foreign risk carrying capital is imperative. The question to ask would be: on what return would investors come in and in which sectors?

How can GOSS promote the enabling environment?

- The GOSS should develop a legal and regulatory framework;
- Local and state government should improve marketability of goods and services;
- Authorities at different levels (GOSS, state level and county levels) should harmonize taxes (income tax, tax on profits), fees for licenses and fees for permits for all type of economic activity;
- Government and state authorities should help the private sector to access capital; crucially the GOSS should initiate an investment fund to demonstrate its good will and to increase trust;
- It is important that the GOSS helps to set up an independent judiciary to act as an independent arbiter in (business) disputes;
- The issue of land property requires urgent attention. The present situation precludes the development of permanent structures and industrial sites;
- The GOSS should promote public-private partnerships. The GOSS could envisage working together with private companies to build a hydro-electric dam, in order to eventually provide electricity for economic actors and the public. By doing so, a (temporary) demand would be stimulated for local labour. Another idea would be to allow private firms to build main trunk roads and levy road taxes. Again, a demand for local labour would be created. Also, road taxation offices provide entry points for general tax collection and implementation for harmonization.

PSD specific support

A limited number of donors are involved in PSD, notably USAID and the World Bank through the MDTF. There only is one specific PSD program that yet has to be implemented (under MDTF-SS). This program has a modest envelope of twenty two million US dollars and may provide specific examples and incentives for overall PSD development in the long term.

Although all actors involved relate to the (re)construction of a physical and soft infrastructure, some elements that are specifically relevant for PSD tend to be easily overlooked:

- business development services are required;
- financial services and capital availability are critical inputs to bring along Southern Sudanese entrepreneurs;
- tailor made investment support is needed for medium size enterprises (this should partly be in kind and partly in capital).

When reviewing the various interventions, both generic and PSD specific, there are issues of timing (disbursement), capacity, implementation and complementarity. Timing of interventions is essential in the post-conflict setting. The CPA has created a certain level of expectancy among the population for a 'peace dividend'. For a number of reasons, such a dividend has not yet materialised. There has been a gap between the emergency assistance and the 'regular' post-conflict longer term assistance. Partly this is due to the long and tedious procedures governing the MDTF approval of projects and lengthy

disbursement trajectories, partly this is due to a strategic omission. In fact, transitional funding should have been planned for and 'quick impact' projects realised.

There has been a lack of knowledge on post-conflict settings among the expatriate staff that has been seconded to Southern Sudan. Such capacities are a crucial asset, which determine the impact of donor interventions at field level. In a fragile emerging state such as Southern Sudan, highly trained specialists with a 'hands on' mentality are required, not thematic and diplomatic staff. Strikingly, a great number of expatriate staff remain in Juba and do not venture out to the countryside. This partly has to do with security regulations but greatly handicaps intervention range.

There has been precious little implementation of post-conflict programs and projects, with the exception of a number of NGOs operating mostly outside the urban centres. Some INGOs admit that although they contribute to the provision of basic services this only is a drop in the ocean. As a result of the failure to plan for specific funding modalities in the transitional period (between the signing of the CPA in Naivasha and the eventual disbursement of MDTF money), implementation of dearly needed social and physical infrastructure is slow and piecemeal.

Because of the vastness of Southern Sudan it is highly ambitious to suppose that at short notice there will be access to basic service provision for all civilians. Interventions should therefore be strategic and result in multiplication at local levels. It is therefore crucial to think about complementarity of interventions, how will one intervention impact on another?

Informal sector approach

The above approaches can be viewed as 'classical' developmental approaches aimed at formal sector development. In a conflict ridden society with virtually no institutional infrastructure to speak of such models may prove to be inadequate. Some practitioners would like an alternative strategy to materialise, although clearly there are no blueprint approaches available. For a broad economic recovery strategy to succeed, support to the informal sector is needed. This is the area in which most people are going to survive and therefore it should be protected and enabled. The urban markets have to some extent recovered, but the rural markets are just getting on their feet again. The West Nile area has recovered since it was under MPLA control since 1998 and suffered less from the impact of the war thereafter (Yei, Rumbek). As a result, informal markets and trading activities are flourishing, all be it that much seems to be controlled by traders from Uganda. In fact, the entire West Nile region of Southern Sudan can be viewed as an integrated market area within the Ugandan economic sphere of influence. The Ugandan economy extends beyond the borders of the country into both Northern DRC (Ituri and Haut Uele) and Southern Sudan (West Nile states and increasingly Central Equatoria). The Arua-Yei axis and presently the Gulu-Juba axis are economic corridors into Southern Sudan linking various Southern Sudanese states directly to Uganda. Hence, regional approaches to socio-economic development seem to be an appropriate possible future strategy and increasingly relevant for market development both in the 'dominant' as well as the 'subserving' economic sphere, viz Uganda-Southern Sudan.

Although, informal sector development may provide an alternative strategy, a first step should be to understand this sector and analyse its dynamics, both locally and regionally, as well as its present size. Also, it is crucial to develop modalities to help finance such small-scale economic activities, in order not to help duplicate services for which there is little demand or replicate services in which there is little spin-off to other activities. There is a thin line between formal and informal, notably in post-conflict societies, and consequently, it may prove to be a viable option to help the growth of certain formal economic activities through informal initiatives.

Sometimes connections between the formal and the informal economy spontaneously emerge. For example at present roads are under construction in and around Juba. Women and children have started to cut large stones that are unearthed when tracing the new roads, into small pieces. The small pebbles, which are used for the foundation of the tarmac, are in great demand and are directly sold to the constructors.

8. The Netherlands and PSD perspectives in Southern Sudan

General observations

In view of structural constraints, such as the ongoing political quagmire about Darfur, the relationship between north and south, the US led trade and financial embargo and indebtedness barriers (preferential repayment to World Bank for past loans, before any new loans will be made available), it is highly unlikely that the Dutch government will stimulate any 'normal' economic relationship with actors in Southern Sudan. Moreover the Dutch government favours the Debt Sustainability Framework, which entails that financial transactions with highly indebted countries should not contribute to worsening the debt situation. This implies that an instrument such as ORET is automatically excluded, as it comprises a debt component.

Dutch participation in the Joint Donor Team (JDT) in Juba and the long history of mostly humanitarian interventions continue to mould relationships between the Netherlands and the incumbent government of the semi autonomous GOSS. Furthermore, as the Dutch have become a member of the JDT, they are forced to synchronise interventions with other participating donors. It seems therefore that broad developmental issues, such as capacity building and basic service delivery will continue to receive most attention within the JDT program. For instance, although the Netherlands and the UK favour Security Sector Reform (SSR) engagement, in view of lack of donor consensus in the JDT, at best only a so-called SSR light approach may be eventually implemented (police and penitentiary services reform). Presently, the JDT has made the strategic decision to step back on PSD, as a cumulative result of the fact that there is a lack of relevant competency within the team, the fact that USAID is already dealing with PSD (issue of complementarity) and because they fear issues of accountability within the GOSS may cloud future joint endeavours in the field of private sector initiatives.

The existing instruments to stimulate Dutch activities do not work in Southern Sudan. One example

here is the DAMEN case, under the Development Relevant Export Transactions facility (ORET). After a three year procedure a renewed export subsidy demand from DAMEN Shipyards (a Dutch naval shipyard company specialised in small commercial vessels for river transportation) has been rejected as it does not comply with the rules set out in the OESO/DAC notification protocol. The rejection partly is due to the fact that DAMEN has not been very transparent about its bidding strategy, in which it had already discounted the expected export subsidy. By doing so, DAMEN managed to quote substantially lower prices than the competing firms. This lack of transparency has eventually motivated the subsidy rejection. The question is, whether regardless of DAMEN's behaviour, the company could have won any tender with other competitors in the Southern Sudanese setting.

In general one can state that the financial instruments underlying the Dutch policy are very difficult to be accessed in the case of Southern Sudan, given the fact that Sudan currently is subjected to a trade and financial embargo. The rather cumbersome procedures involved in ORET have become constraints in themselves rather than stimulants for private sector development in a post-conflict situation like Southern Sudan, where pressing needs require quick and flexible responses. A program like PSOM would theoretically be more suitable for a post-conflict situation like Southern Sudan, but in reality, the financial ceiling of the program more or less renders PSOM inadequate for Southern Sudan, which requires large-scale infrastructural support. Also, Southern Sudan does not provide the local investment capacity needed for PSOM. Finally, PSOM requires Dutch companies to take a substantial risk in unstable post-conflict settings without any capital guarantee. Concluding, PSOM is a potentially interesting instrument, but currently inadequate and risky for Dutch and local businesses in Southern Sudan.

PSD and the spirit of free enterprise; a view from a practitioner

According to a Dutch manager currently working for a Kuwaiti firm, the Dutch government alone cannot steer private investment, whether with or without subsidies: "If you want to do business, you have to go in without subsidies, because business requires taking risks". Furthermore he added: "The situation in Southern Sudan does not differ substantially from that in other sub-Saharan African development countries. If you want to do business you have to have good contacts, which can help you. If you want to do everything by the book you will not advance. You will have to act in similar ways as the locals do in order to be successful". Finally, this manager stated that "the Dutch business climate among the middle size firms is one of wait and see. Most of them are involved in risk management but they do not seem to have the right mentality to actively compete with others for business. In Southern Sudan business opportunities are thriving but it requires the right mindset to compete with others".

LIST OF INTERLOCUTORS IN KHARTOUM AND JUBA

Chris Adams	Project Officer, Volunteers for Economic Growth Alliance (VEGA)
Gary Alex	Special Adviser, Economic Infrastructure Division, USAID Sudan
Magdi M. Amin	Senior Private Sector Development Specialist, World Bank
Shyam K. Bhurtel	Senior Governance Advisor / Team Leader Governance Unit, UNDP Southern Sudan Office
Jim Carpy	Development Section, DFID Khartoum
George Conway	Programme Officer, Governance Unit, UNDP Southern Sudan Office
Dolf Dalmeyer	Sudan River Transportations Company
Fiona Davies	Adviser Economic Planning, Ministry of Finance & Economic Planning GOSS (via UNDP Southern Sudan Office)
Birgitta Grosskinsky	Project Officer, European Commission
Anis G. Haggar	Chairman & Managing Director, Haggar Holding Company Ltd.
Andrew Hall	Economic Adviser, DFID Khartoum
Jos Hoenen	Senior Operations Officer, World Bank
Anette Hoffmann	Programme Officer, Vocational Training and Private Sector Development, UNIDO
Aggery Igri	Managing Director, Nile Commercial Bank
Ronald P. Isaacson	Senior Operations Officer, Multi-Donor Trust Fund for

	Southern Sudan (MDTF-SS), Office of the Technical Secretariat, World Bank
Charles Lado Jambiri	Central Equatoria State Chamber of Commerce
Ulrika Josefsson	First Secretary, Swedish Embassy Office Khartoum
Emmanuel Bol Kuanyen	Secretary-General, Southern Sudan Investment Authority
Corina van der Laan	Head Development Cooperation, Royal Netherlands Embassy in Khartoum
Lokosang W. Lemi	Private Sector Specialist, Economic Growth & Infrastructure Division, USAID Sudan
Auke Lootsma	Project Officer, UNDP Khartoum
Andre Louhanapessy	Special Assistant to the Head of Office, UNDP Southern Sudan Office
Klaziena Louwes	Team Leader, Basic Services Fund Secretariat, GOSS and DFID
Charity L. Mananyu	Deputy Director Business Skills Development, Ministry of Commerce, Trade and Supply, GOSS
Catherine K.M. Masinde	Senior Private Sector Development Specialist, Investment Climate Team for Africa, World Bank Group
Daniel Mavindu	Managing Director, Kenya Commercial Bank Ltd.
Mary Akech Taban Milla	Director PSD, Ministry of Commerce, Trade and Supply, GOSS
Kifle Negash	Supervisory General Development Officer, Economic Infrastructure Division, USAID Sudan
Yuki Niimura	Training Monitoring Specialist, SAVOT/JICA

James Oryema	Director, Bilpam Telecommunications
Christine Oyenak	Director Trade Fairs and Exhibitions, Ministry of Commerce, Trade and Supply, GOSS
Tani Dominic Paul	Assistant Inspector Market Infrastructure Development, Ministry of Commerce, Trade and Supply, GOSS
Marisia Pechaczek	Adviser Governance and Rule of Law, Joint Donor Team
Kidi Samuel	Deputy Director Market Infrastructure Development, Ministry of Commerce, Trade and Supply, GOSS
Lotigo Samuel	South Sudan Chamber of Commerce
Paul Savage	Project Officer, PACT Sudan Program
Anna Schilizzi	Liaison Officer for Southern Sudan, Political and Economic Affairs, Royal Netherlands Embassy Khartoum
Peter Schumann	UNMIS – Sector I
Rolf Strand	Counsellor, Royal Norwegian Embassy Khartoum
Richard Taylor	Policy Officer Aid Effectiveness, Joint Donor Team
Sachio Yamamoto	Chief Adviser, SAVOT/JICA

ANNEX 4 – ECONOMISCHE WEDEROPBOUW IN BOSNIË EN HERZEGOVINA

Economic Recovery in Bosnia and Herzegovina - Private Sector Development Perspectives in Context

A report by Richard P.T. Ots – June 2007

1. Background

The Conflict Research Unit of the Clingendael Institute is currently undertaking a study on post-conflict economic reconstruction for the Netherlands Ministry of Foreign Affairs. The research aims to come to a better understanding of the needs in terms of economic reconstruction in a post-conflict situation, and to assess whether or not the existing Dutch policy and its instruments are relevant to these needs. As part of this study, fieldwork has been conducted in Sarajevo and Banja Luka, Bosnia and Herzegovina in May 2007. This report reflects the findings of the fieldwork and literature study.

2. The case of Bosnia and Herzegovina

The post-conflict situation in Bosnia and Herzegovina (BiH), like any other post-conflict situation, is unique. The defining characteristics can be summarized as follows:

Constitutional

The 1995 Dayton Peace Agreement managed to stop the hostilities between the parties, but it created a very unwieldy administrative structure. The very design of the constitution gives the impression that EU accession was not taken into account as one of the future options for BiH. Government structures appear to have been designed in isolation of each other, without consideration of the whole. There certainly is no economic basis underlying the administrative division of the country.

Social

Bosnia and Herzegovina is a multinational state in which many of its citizens also hold a passport from one of the neighbouring countries. Most BiH citizens also have religious, emotional, financial or personal ties with these neighbouring countries. It is therefore not rare for them to identify themselves primarily with the neighbouring country. The separate primary and secondary school curricula for each national group in BiH, reinforces this allegiance. The tension and the division between the national groups is certainly not as strong and prominent as it was immediately after the war, but it is still felt in most aspects of society. The business world is not an exception. Many entrepreneurs mainly serve the markets of their own national group. Whether this be supply-driven (in the form of a “Gentlemen’s agreement” between entrepreneurs) or demand-driven (if customers prefer to buy from their own national group), fact is that it perpetuates, solidifies and legitimizes the ethnic divisions in the country.

During and after the conflict, people moved into the regions in which their national group forms the majority. The natural choice for many of them was to move to the urban centres. Large-scale urbanization and rampant illegal construction added another complicating factor to the social chaos of the post-war situation. Facilitating return of refugees and IDPs required the adoption and implementation of new property laws. Although property has generally been returned to the people, people have not always returned to the property. Having build up a new life in their new place of residence, and wary of becoming a minority again, many people chose not to return to their pre-war home. In many cases, this meant that young and well-educated people did not return to BiH. This brain drain obviously hinders the reconstruction of the country and the restart of the economy in particular.

Economy

BiH's transition is not just from conflict to peace, but also from a socialist economy to a market economy. The legacy from the socialist past burdens the restart of the economy. The illusion of pre-war economic success still exists in many minds, particularly in the private sector. In reality, the economic system was destroyed by the war before it could collapse under its own inefficiency. Socialism did not create an entrepreneurial tradition, but bred a sense of entitlement and dependency. The current education system still leans heavily on pre-conflict economic requirements. There is a relatively strong focus on vocational training, preparing mostly for jobs that ceased to exist a decade ago. Corruption and nepotism permeate all interactions between the public and the private sector. Notwithstanding the clear detrimental influence on the business climate, its pervasiveness has eroded its controversy.

Freedom of movement has been one of the key contributing factors to the economic development and social stability in BiH today. After all, economic interactions are social interactions. This freedom of movement would not have been achieved without the Office of the High Representative (OHR) imposing uniform license plates and a single currency. Privatization has largely been unsuccessful. The cases where privatization has been a success generally have in common that a pro-active management team already existed before the privatization. Factors in the external environment, such as the prices of oil or commodities, also play an important role. Privatization to the workers often sets a company up for failure, since it does not lead to an infusion of fresh capital or knowledge. However, in some cases it may be necessary to privatize regardless of the viability of the company, as long as it gets the company off the government's books. A reasonably successful alternative to regular straightforward privatization has been privatization in parts. The premises of large industrial conglomerates, once they were split up in smaller units, have become the breeding ground for a great many ambitious new start-ups.

BiH manages to operate a consistent trade deficit with a steady increase in the foreign currency reserves. Part of the solution to this paradox lies in the stable and significant level of remittances from the Diaspora. The current account deficit of course is symptomatic for BiH's lack of international competitiveness. One of the factors that negatively influence BiH's competitiveness is the wage

structure. The high level of social contributions increases the cost of capital to well above the regional average. The introduction of VAT would have been an excellent opportunity to remedy this issue, but that presumably was not thought politically prudent. The relatively high wages may also partially be caused by the remittances, since having disposable income increases the reservation price for wages. Entities enjoy the primacy in economic development. The role of the state is limited to foreign trade and economic relations. Although initially based on the same set of economic legislation, the regulatory environment in both entities rapidly diverged in different directions. As a consequence, there is no unified economic space in a country with a rather small domestic market to begin with.

Governance

The division of responsibilities between different institutions within the administrative layers, as well as between institutions on different administrative layers, is often unclear. Apart from a relatively light State structure, BiH is predominantly governed by the two entities: the Federation and Republika Srpska. The constitution that was part of the Dayton Peace Agreement put most governmental competences on the entity level. The structure of the Federation is further fragmented into ten cantons, which also possess a significant degree of executive, legislative and judicial autonomy. The overlaps in the administrations create confusion and invite inertia. The limitations and challenges of the current system outweigh the competence or the political will that would be required in order to overcome these problems. Ministries are typically understaffed, both quantitatively and qualitatively. The performance appraisal system is not effective as long as the national key is an important factor in career success. Quality is achieved through ownership, and ownership comes from responsibility and accountability. As a quick reality check, it should be noted that insisting on responsibility and accountability is not as simple in the dynamics of a post-conflict situation as it is in stable well-regulated situations. In many cases, coaxing and convincing will be the only way towards local ownership. And sometimes, the process simply will have to move forward without local ownership.

Political

In the public sector, BiH's legacy from the Yugoslav system is a tradition of solid administrators, rather than visionary politicians. The Dayton Agreement solidified the power of the warring parties. Political succession within the political parties is very limited, especially for non-conformist young politicians. A sense of moderation is not a political asset. The two most vociferous parties during the 2006 election campaign were also the biggest winners. However, since neither party managed to obtain an absolute majority, this forced political antipodes SBiH (Silajdzic) and SNSD (Dodik) into a power-sharing situation on several administrative layers. Although this may spell a gradual wane of the influence of the traditional nationalistic parties, it by no means indicates that the extremes of the political spectrum are moving closer together or that nationalist politics is on the decline. The delicate political equilibrium and the sensitive political environment have a distinct advantage as well. It provides a convenient excuse for everything that is accepted by everybody because it absolves everybody.

Political interests dominate economic interests, even in economic legislative reform. The mechanism

of “invoking vital national interest” during the legislative procedure provides all parties with an effective tool to block reform in the interest of political / electoral gain. Rather than improving the business environment, the government chooses to provide funds for direct subventions to the private sector. When OHR and IMF took a step back from fiscal matters in 2006, the fiscal discipline immediately deteriorated. On the other hand, recent allocations such as for pension fund reform or for public infrastructure investments do address the core of the problems.

The presence of a strong international community has facilitated the implementation of reforms, but has also prevented the development of a mature political atmosphere. Local ownership of and accountability for the reform process has always been desirable, but the pace of reform always ranked higher on the international community’s agenda. Domestic politicians use inertia as a tool to pass the responsibility for difficult reforms on to the international community.

Elections paralyze the public administration. For example: in FBiH and in three out of the ten cantons, it took at least six months after the 2006 elections before the new governments were installed. The months before the elections are also notoriously frustrating for reformists, since it provides any politician or public servant with a justification for idleness. The one notable exception is passing legislation that pampers specific groups, for electoral gain. War veterans and families of fallen soldiers have a particularly strong appeal to politicians during the pre-election period.

3. An overview of the formal private sector activities in BiH

Past

The factories that formed Yugoslavia’s main pre-war production chains were dispersed throughout the country. The location of plants often was strategically or politically motivated, with economic considerations being of secondary importance. The break-up of the country therefore also led to a fragmentation of the pre-war production chains. Furthermore, factories soon experienced that the socialist design of production systems made it difficult to compete with enterprises in a capitalist setting. State owned enterprises typically operated under soft budget constraints, where operational losses were automatically compensated by the state.

EBRD studies indicate that it often takes about 7-8 years of transition for a country’s legislative environment to develop and for the SME sector to mature to the extent that the market becomes profitable for private equity funds. In the case of BiH, laws and regulations initially were copied from the pre-war system. These reflected the economic reality of more than a decade ago, based upon a system with a different economic philosophy. Pending replacement and adaptations of this regulatory system, entrepreneurs were stuck with excessive bureaucracy as well as with large regulatory voids. Trade unions traditionally are strong while independent employers’ organizations are relatively new, and still treated with some suspicion. As a consequence, labour mobility is low, employers’ contributions are high and releasing superfluous staff is difficult.

An important step in revitalizing BiH's economy has been the stabilization of the macro-economic environment. The establishment of a currency board and an independent central bank laid the foundation for monetary stability. The introduction of VAT in 2006 created some breathing space in the government budgets and helped reduce the gap between the formal and the informal economy.

Present

Inflation is relatively low, although the introduction of VAT and the rising oil prices did lead to a temporary spike in the Consumer Price Index. The higher than expected revenue from VAT prompted a steep increase in government spending, exceeding the increase in income. The convoluted administrative structure already consumes resources well above the country's means, totalling up to 50% of GDP. Social benefits and public servants' salaries typically are the largest items on the expense side of the budget. Reducing the size of the administrations would make it possible to raise the salaries of public servants in order to attract quality and reduce the incentive for corruption.

Corruption requires not just an incentive, but also an opportunity. Transparency is the natural enemy of corruption. It should be clear that corruption favours the status quo, or a further concentration of discretionary power. Stamping out corruption is a precondition to as well as the objective of legislative reform.

The government budget of FBiH (EUR 600 million) is about twice as high as in the RS, but the RS budget is growing more rapidly (2006 growth: FBiH 18% versus RS 24%). There is very little integration between the economies of the two entities. Within the Federation, there is also no mechanism for redistribution of income between the cantons. Consequently, there is great disparity in prosperity between the cantons. BiH is now at 80% of pre-war GDP, with average growth rates of between 5% and 6%. Official unemployment stands at 40%. However, given the sizeable informal sector, a more realistic unemployment rate is probably somewhere between 20% and 25%. BiH's main trading partners are its neighbours and the EU countries, together accounting for two thirds of BiH imports. The main export products include metals, wood and wood products, and motor vehicles. BiH imports food and beverages, refined petroleum products, chemicals and chemicals products, machinery and equipment. The country's financial sector is among the strongest in the region.

The level of foreign direct investments (FDI) is relatively low, nominally as well as per capita, when compared with neighbouring countries' FDI. The investments come mainly from Austria (50%) and Slovenia (28%). After a steady rise in FDI for a number of years, the numbers have actually decreased in the past two years.

Future

The continuous growth of domestic savings reflects citizens' trust in the stability of the economy in general, and in the domestic banking sector in particular. Deposits in the national currency KM grow faster than deposits in foreign currency, also indicating a great amount of confidence in the domestic currency.

A study by USAID's Cluster Competitiveness Activity (CCA) project identified five clusters in which BiH should be able to compete internationally. These are: 1) tourism; 2) agriculture; 3) forestry; 4) leather and apparel; and 5) ICT. Traditionally, BiH was strong in construction, engineering, and metal processing and there have been some significant inflows of foreign capital in these sectors. BiH is also generally considered as one of Europe's future energy suppliers. The country has tremendous potential in hydroelectric power, as well as in wind energy and fossil fuels (coal).

4. Perspectives on Private Sector Development; Constraints and preconditions for development

In the immediate post-war situation, investors first and foremost need security. Also, the basic physical infrastructure needs to be in place and the regulatory environment has to be stable. Assistance to BiH at this point concentrates on issues beyond humanitarian assistance and post-conflict recovery. Creating a viable state requires competent public institutions and a business environment that facilitates, rather than impedes, economic growth.

Challenges

OECD's 2007 Report on the Implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Western Balkans², BiH ranks below average on 8 of the 10 categories and worst in three categories. The two categories where BiH performs above average are 1) entrepreneurship education and training³, and 2) availability of skills. The three worst categories are 1) cheaper and faster start-up; 2) better legislation and regulation; and 3) taxation and financial matters. It is interesting to note that the latter three categories are firmly within the government's field of responsibility, whereas the government's role in the two former categories is perhaps somewhat more indirect. The World Bank Business Environment and Enterprise Performance Survey 2006 listed some improvements in taxation, customs and trade regulation. However, the business climate in other countries in the region generally improves more rapidly.

The BiH Foreign Investors Council recently published a White Paper on the business environment in the country. They identify as some of the key inhibitors of investment:

- Overlapping, non-standardized policies and procedures for obtaining permissions required for doing business;
- Taxes are un-harmonized, excessive;
- Construction permissions and procedures are burdensome;
- Limited access to business finance, lack of money and capital markets;
- Readily accessible market is small – internal market segmented, border obstacles to regional trade, trade barriers.

The Central Bank of BiH lists the following preconditions for the growth of the BiH economy:

- Conducive business environment;

² In 2003, all SEE countries endorsed the European Charter for Small Enterprises.

³ The EU Vocational Education and Training Program has introduced optional entrepreneurship modules in many high schools.

- Financial stability;
- Favourable legal framework;
- Stable exchange rate;
- Political stability;
- Increase mobility of labour force.

Other measures that relevant actors frequently quote as preconditions for economic development in BiH include:

- Establish a single economic space / economic regions;
- Develop business associations: public advocacy is limited to direct informal influence of main businesses on policy or economic legislative and regulatory reform. There are almost no institutionalized channels for SMEs to influence the business environment;
- Adopt the BiH SME strategy: this strategy document has been pending with the BiH Council for quite a while;
- Speed up corporate restructuring;
- Improve the work of the BiH Agency for Statistics: without reliable and timely quantitative information on the development of the BiH economy, it is difficult to develop a specific policy to address any shortcomings or exploit opportunities.

Lessons learned

Armed conflicts invariably lead to the establishment of influential networks, many of which continue to exist in the post-conflict period. These networks span public and private sector in perfect symbiosis, but parasitic upon society. Although some of these power-networks in BiH gradually merged into the legitimate formal sector, many of them initially had a vested financial interest in maintaining the monopoly and preserving the lucrative revenue stream associated with the anarchic status quo. This presents donors with a difficult moral dilemma: Cooperating with these power networks in order to regenerate economic activity leads to a further accumulation of capital in the wrong hands. However, it may lie outside the competence and ability of the donor to be the judge in this. For example, GTZ in an early stage involved a committee of local stakeholders in the selection of beneficiaries. Recommendations from the committee required unanimity, putting full responsibility for funding decisions on all members of the committee. GTZ merely specified a general framework of eligibility criteria, and insisted on a thorough bureaucratic procedure in order to preserve transparency.

Nevertheless, it is often difficult to avoid these power-networks altogether. As one interlocutor put it, anyone who has not been publicly indicted is a potential partner. That is yet another reason why the establishment of Rule of Law should be among the top priorities in a post-conflict situation. However, although Rule of Law may initially rank above democratization, it is important not to create an administrative vacuum. Democratization therefore should, together with economic development, follow in the footsteps of Rule of Law.

Two things that the international community overestimated in the immediate post-conflict days in BiH were 1) the readiness of the country to take ownership; and 2) the capacity of the country to implement reform. Tempting as it may be for donors to try to bypass unwillingness, inertia and incompetence, it is important to try to avoid the situation that the international community becomes a parallel structure to the domestic government. Lack of domestic capacity to coordinate aid flows or conceive economic development strategies should be remedied, and not be perpetuated. Involving domestic government at an early stage in the processes, and gradually transferring the responsibility, should be the objective of foreign assistance programs. The design of a clear exit-strategy could also help avoid the establishment of a dependency relationship. In BiH, the actions of the international community helped nurture a sense of entitlement, which makes it particularly difficult to wean the politicians and public servants from foreign assistance programs.

It is possible to use the donor country's private sector to reinforce the aid and development programs. In BiH, Coca Cola opened its factory in 1997, less than two years after the war. Of particular value are companies that are looking for new suppliers, rather than companies that just look for new markets. Cooperation in trade is often more ephemeral than cooperation in production. Since trade does not require the same level of investment as production, it moves into and out of a country more easily. On the other hand, trade cooperation may be the precursor of a joint venture in manufacturing. Using the donor country's private sector to deliver development aid is likely to generate resistance in the recipient country's private sector.

One of the elements of the return process that also touches upon the business environment is the implementation of the new property laws. The property laws adopted during the war basically gave refugees the right to take any piece of abandoned private property for themselves. The property laws adopted or imposed after the conflict sought to reverse the effects of this wartime law in order to enable the return process. Some of the key factors in the success of the property law implementation were: 1) implementation of the program was the responsibility of domestic authorities; 2) extensive international community monitoring presence in the field; 3) international organizations with political muscle backed the process and removed uncooperative or incompetent officials; 4) claims were processed in the chronological order in which they were received; 5) links between reconstruction strategy and the property law implementation program; and 6) occupancy right holders also had the right to repossess socially owned property.

Regardless of the success of the property law implementation program, it is good to remember that 'returning property to people' does not necessarily mean 'returning people to property'. People may repossess, but will not return to their pre-war residence unless certain preconditions have been met. Chief among these are: 1) infrastructure; 2) security; 3) prospects for employment⁴; 4) the presence of other returnees; 5) access to education; and 6) access to healthcare. As a matter of principle, respect for private property is a basic expression of the Rule of Law, and as such a determinant of the

⁴ In this respect, return of business premises may have to be as much a priority as return of dwellings.

business climate. Furthermore, return of refugees can be seen as an indicator of political stability, which is another factor entrepreneurs weigh in their investment considerations.

Economic development and job creation is such an important factor in the post-conflict era that it should not be funded as merely a component of the return process. Rather, it requires its own strategy and its own independent line of funding. The experience in BiH has been that the per-unit cost of job generation is high, especially if activities are undertaken ad hoc, instead of as part of a local or regional development strategy. This of course does not preclude donors from concentrating job creation programs in return areas. In fact, job creation targeting a region rather than a (returnee) group enhances the acceptance of the return process. It therefore is likely to promote the social cohesion between the domicile and the returnee population.

In terms of value for money, almost all interlocutors agree that improving the business environment is a better investment in the country's economic future than funding direct private sector interventions. A business-friendly regulatory and fiscal environment will attract private sector investments well beyond anything the international community will be able to mobilize. If necessary, a limited number of direct private sector investments can then be used as 'photo-ops' to showcase the achievements and highlight the welcoming business environment.

The complexity of the registration procedure is an important indicator of the general bureaucratic burden on businesses. However, it is just that: an indicator. It may not even be the best one. Ultimately, the regime of inspections and permits, although maybe not as visible, may be more relevant for most businesses. After all, business registration happens only once whereas inspections and permits are recurring phenomena. Nevertheless, it is clearly a PR disaster when the head of Microsoft BiH announces publicly that the registration of the business took a full year.

Improvements in the business environment benefit greatly from the presence of a champion of reform within the government and one on behalf of businesses. On the public sector side, only full support from the Prime Minister will prevent the champion(s) from becoming a lame duck or a lightning rod. Generally, it will prove difficult to identify or groom a public sector champion, simply because there is no incentive to change. On the private sector side, the new Foreign Investors Council (FIC) appears to take on the role of champion on behalf of businesses. Unfortunately, there is no credible representative on behalf of domestic businesses to counter the FIC's natural and inevitable bias towards foreign investors.

5. Private Sector Development: Programs and activities by other donors

Capacity building

Undoubtedly, foreign assistance can play an important role in regenerating economic activity in a post-conflict situation. However, ultimately and primarily, donors should try to get the domestic government to work on the economy. It is important to get domestic buy-in on a vision for the

reconstruction and economic regeneration activities. Implicitly, this also provides a basis for an exit strategy for involvement of the international community. Ideally, ownership is created by responsibility and accountability. This is possible in an environment where there is minimal friction between personal and institutional objectives; where sufficient individual and institutional capacity is in place; and where the political will and strength exists to take unpopular decisions. The post-conflict situations where all these conditions are met are probably rare. That should not deter donors from trying to create that situation to the extent it doesn't exist yet. In hindsight, some donors in BiH assess that patching infrastructure may not have been the most effective use of funds. Donor funds could have been leveraged by building the domestic capacity to attract capital and manage funds. However, focusing on capacity building while bridges and roads are still destroyed and people live below the poverty line does feel counter-intuitive.

Donor coordination

Formally, donor coordination in BiH is one of the responsibilities of the Office of the High Representative (OHR). In practice, most donors may at best look at the OHR's Mission Implementation Plan in drawing up their strategic plans. OHR's priorities currently lie with Rule of Law; reforming the economy; and institution building. In promoting economic development, OHR has sought the assistance of business associations and chambers of commerce, hoping that socio-economic dialogue may serve as a conduit for bottom-up reform initiatives.

Some interlocutors asked the rhetorical question whether (bilateral) donors always pursue primarily the interest of the recipient country, or whether the donor's own national agenda plays a dominant role. Particularly in the immediate post-war situation, it is imperative to have an independent agency to coordinate donor activities. The practice in BiH was that the International Management Group (IMG) made an overview of the needs, in cooperation with the domestic authorities, and had donors sign up to sub-projects. Five task forces consisting of domestic authorities, representatives from the international community and NGOs were established for the sectors Transport, Energy, Housing & Public Buildings, Telecommunication and Water & Solid Waste. These task forces benefited from a strong presence in the field with specific technical expertise. The Reconstruction and Return Task Force was later modelled after this structure as well. This setup made it easier to hand over the coordination to the relevant ministries once the institutional capacity had been developed. Regardless of the specific expertise at individual ministries, overall donor coordination should as much as possible reside with one single ministry or government institution. It is the task of this body to collect the input about investment requirements from the different ministries, and compile it into a single comprehensive document, on the basis of the country's long-term development strategy.

One of the main impediments to effective donor coordination is that many bilateral or multilateral organizations are only able to commit to the relatively short term. Donor assistance is driven by the budget cycle of the donor, instead of by the actual needs of the project. This obviously complicates the design and implementation of a multi-year reconstruction and economic regeneration strategy. The clear risk is that a short-term approach blurs the distinction between subsistence-support and

economic development. Another reason for the lack of donor coordination has to do with donors' need for visibility. Although visibility requirements are understandable, it tends to lead to cherry picking among the projects. This may mean that "less glamorous" but equally important projects have a harder time in obtaining funding.

Donor coordination is most effectively implemented through the use of pooled funds, to be administered by an independent third party, under the guidelines established by the donors. One advantage of pooled funds is that it mitigates the budget-cycle effect mentioned in the previous paragraph. Good examples of pooled funds include the Srebrenica Fund, the European Fund and the Enterprise Sector Recovery Fund (ESRF). The latter is implemented by the BiH government, in accordance with BiH government priorities. The donors to this fund (The Netherlands, DFID, SIDA), insist on the government using World Bank procurement procedures, but other than that leave the implementation of the fund in the hands of the domestic government. The objective of this fund is to support medium term restructuring of the enterprise sector, stimulate improvements in the business environment, promote labour market reforms, and facilitate associated restructuring of the pensions and health care financing systems. The three donors each contribute 5 million EUR.

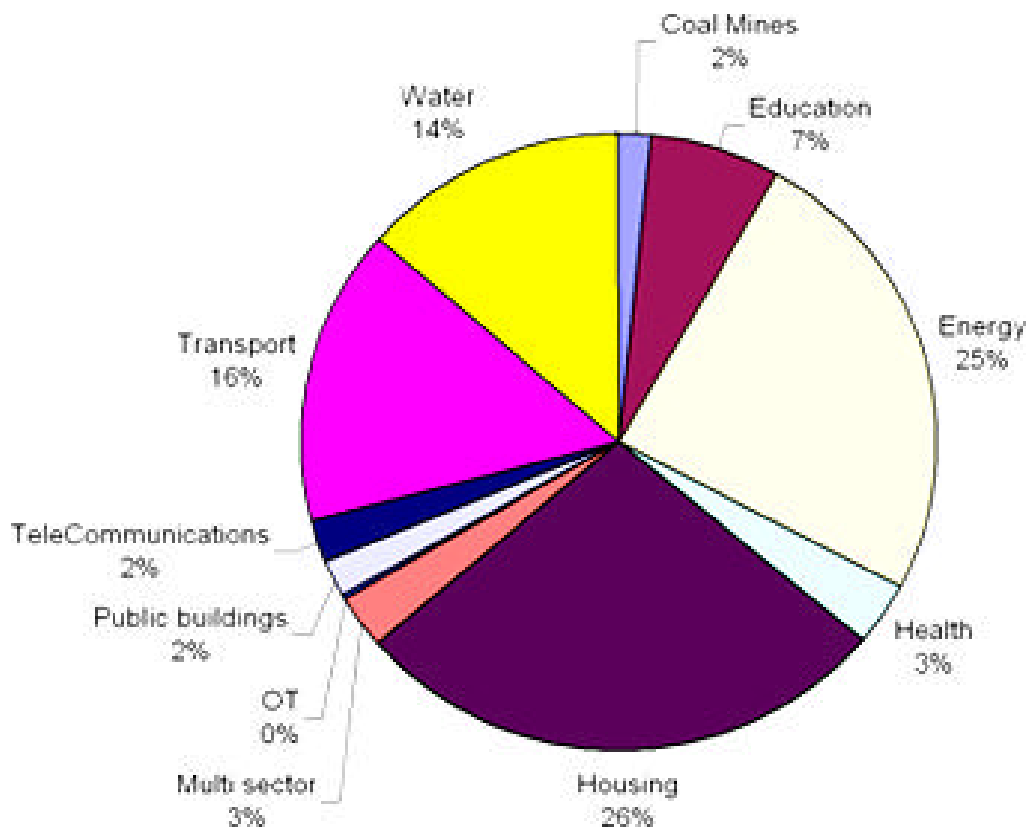
When selecting an implementing agency, donors have a choice between NGOs, governmental institutions or multilateral organizations. NGOs may have lower implementation costs, but are unlikely to have access to relevant actors to the extent that the others do. On the other hand, governmental organizations often do initially lack the absorption capacity to facilitate large projects.

Individual actors

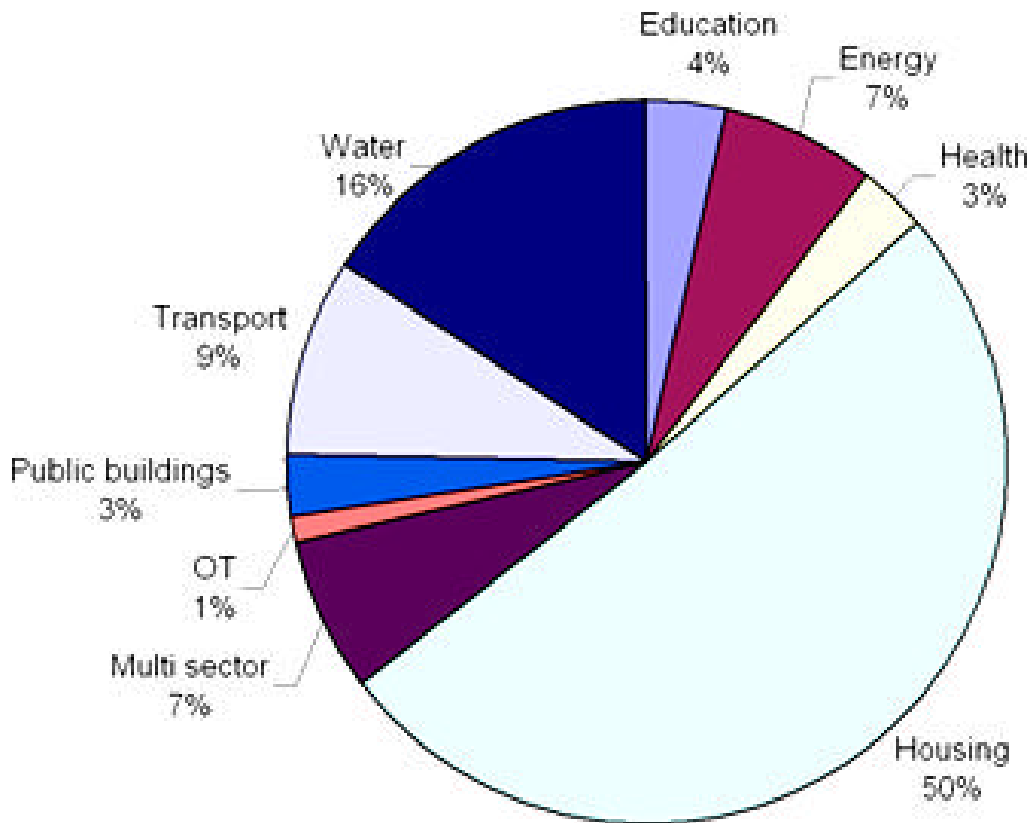
The Netherlands continues to be one of the main bilateral donors. Beside the aforementioned Enterprise Sector Recovery Fund, the Netherlands also contributes to the Government Accountability Project (GAP) and the Public Administration Reform (PAR) Fund. Other important bilateral donors include the USA, Sweden, the UK, Switzerland, Italy, Japan, Canada, and Norway.

Some donors have clearly already switched from post-conflict assistance to support for the transition from a socialist centrally led plan-economy to the more open, capitalist market-based economy. DFID, for example, centres its assistance around four core areas: 1) helping the government develop a strategy for economic development; 2) Public Administration Reform; 3) Public Finance Management; and 4) Global Conflict Prevention Pool, which is an interdepartmental and cross-functional program. DFID's Country Strategy Paper of 2000 already focused mainly on socio-economic development.

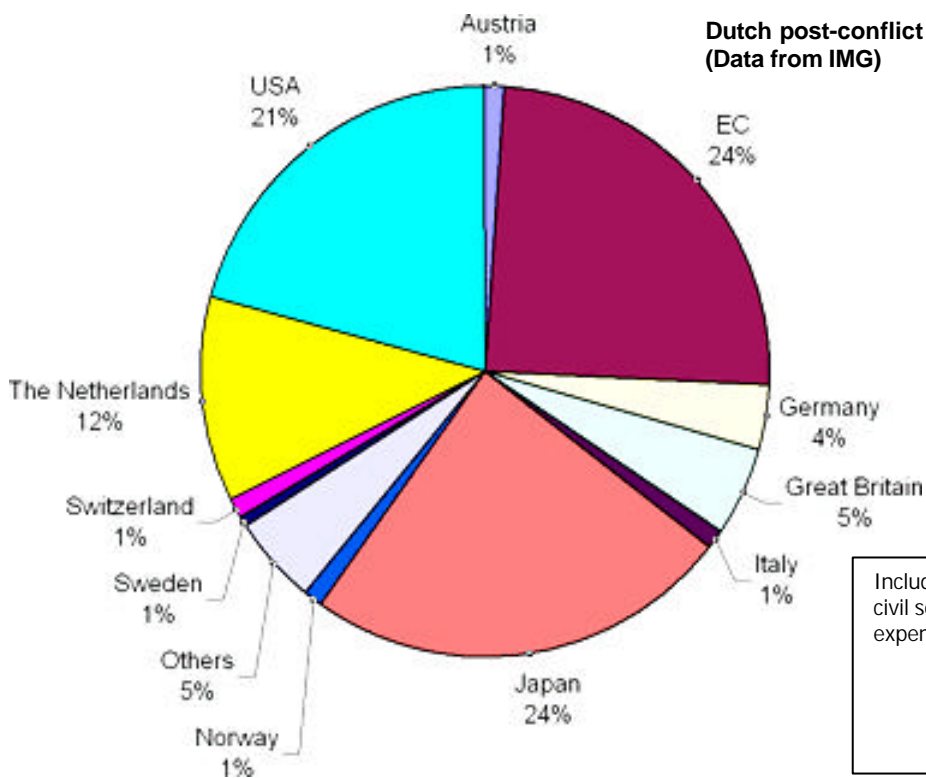
SIDA supports the capacity building of the government sector, economic development, and the return process with about EUR 6 million each; and civil society with EUR 3 million and the social sector with EUR 1 million. Its projects include micro-finance, land administration, regional economic development, direct private sector interventions, public administration reform, rural development, and support for the Rule of Law.



Post-conflict assistance to BiH
(Data from IMG)

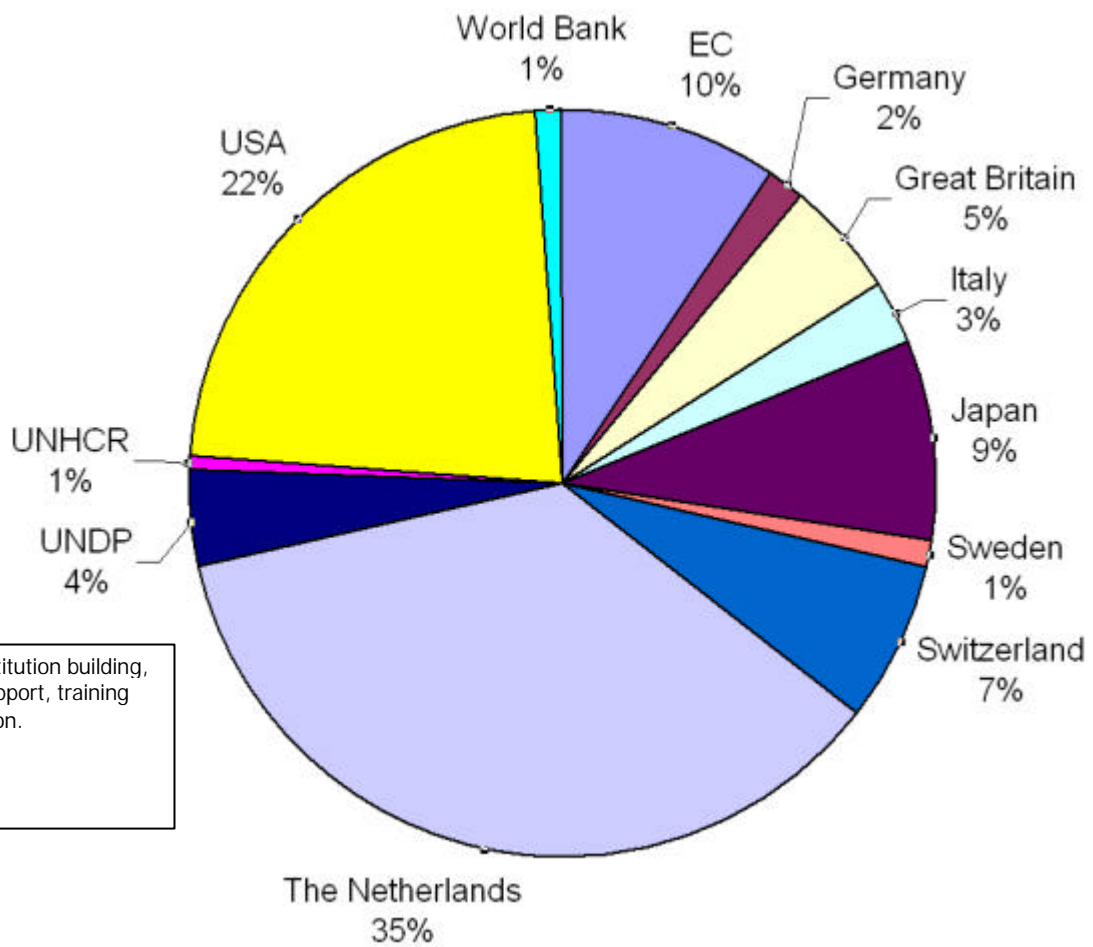
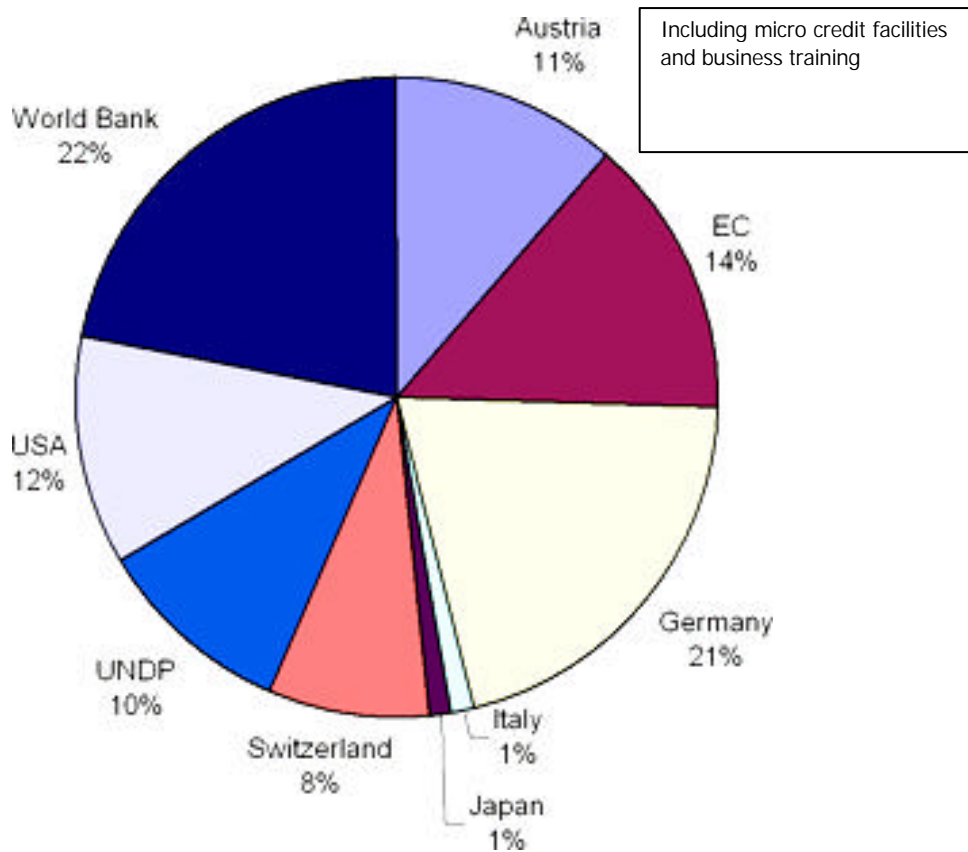


Dutch post-conflict assistance to BiH (Data from IMG)



Includes items such as social support, civil society, contributions for operational expenses of government institutions

Administration (Data from MOFTER)



Capacity building (Data from MOFTER)

USAID's programs "help develop the Rule of Law and a market-oriented economy serving the interests of BiH citizens"ⁱ. Some of USAID's programs include: 1) Government Accountability Program (GAP); 2) Cluster Competitiveness Activity (CCA); 3) Streamlining Permits and Inspection Regimes Activity (SPIRA); and 4) Linking Agricultural Markets to Producers (LAMP). USAID's objectives for private sector development include: 1) Build Global Trade and Investment Capacity; 2) Improve Economic Policy and Governance; 3) Improve Private Sector Growth; 4) Expand and Improve Access to Economic and Social Infrastructure; and 5) Increase the Agricultural Productivity.

The European Commission (EC) clearly states that it has, beside humanitarian motives, a clear agenda in BiH: the EC actively supports the EU integration process of BiH. In the field of economic development, the EC seeks to "promote the emergence of a vibrant private sector and helps create a legal framework that meets EU single market rules"ⁱⁱ. The EC focuses on: 1) Trade; 2) Corporate Governance; 3) Single Economic Space; 4) Fiscal Policy; 5) Internal Market; 6) Regional Economic Development; 7) Infrastructure – Transport; and 8) Infrastructure – Energy. The EC has been, and continues to be, the largest donor to BiH.

6. Options to support Private Sector Development

Foreign Direct Investment

Foreign Direct Investment (FDI) from the Netherlands has actually decreased since 2004 from EUR 13 million to EUR 8 million in 2005 and EUR 3 million in 2006. This is consistent with the general decline of FDI in BiH in the same period from roughly EUR 500 million in 2004 to just over EUR 300 million in 2006. It is good not to overstate the importance of FDI in a country. In BiH, for example, local investments dwarf FDI in comparison. Similarly, the BiH government has spent much more on reconstruction than any external donor has. There may be value in leveraging local investments rather than concentrating on FDI as such.

On tourism is it interesting to see that although UNWTO classified BiH as a country with high tourism potential, FDI in this sector has been notably lacking. Tourism to Croatia accounts for almost 90% of all tourism visits to the countries of the Western Balkans. The development of the tourism industry in BiH is still in its infancy.

On telecommunications one can state that the upcoming privatization of telecom operators in BiH has generated some interest among foreign telephony providers. The telecom market is expected to be liberalized in the coming years. Furthermore, the government announced its intention to auction off licenses for UMTS and WiMax. Cable companies operate in a very fragmented market and a shakeout appears inevitable. With relatively high consumer spending on ICT related services, this market could well become interesting for foreign investors.

With regard to the energy sector it is noteworthy that energy firms in BiH currently work at about 40% of the country's hydroelectric potential. Herzegovina is also assessed to be interesting for wind energy, and a number of coalmines are found in central and northern BiH.

Some of BiH' most promising economic sectors, such as tourism, agriculture, forestry, and electric power (hydro-electric, wind, coal) necessitate sound environmental protection measures. Although some NGOs are active in this field, it does not yet rank high on the political agenda.

Trade is overrepresented in the BiH GDP, although industrial output is gradually recoveringⁱⁱⁱ. The production sector currently accounts for one of the highest inflows of foreign direct investment.

Challenges and Recommendations

Although the combination of a currency board and a persistent current account deficit has not led to a depletion of BiH' foreign reserves, it is a cause for some concern. The deficit is symptomatic for the lack of international competitiveness of BiH companies. Assistance in corporate governance and in business environment reform should help decrease the gap between imports and exports. At the very least, a more efficient agricultural sector could, through import-substitution, help restore balance on the current account.

The banking and financial sector is strong and has benefited greatly from significant amounts of FDI in the post-conflict period. Nevertheless, entrepreneurs are still somewhat reluctant to borrow money in BiH for investments because of the (perceived) high interest rates. This is particularly true for entrepreneurs in sectors with low profit margins, such as agriculture for example.

The European Council stated that concluding the Stabilization and Association Agreement (SAA) depends, beside police reform and cooperation with ICTY, in particular on BiH's progress in developing the administrative capacity and the legislative framework. At this point, 12 years after the war, the black market has become a stable part of the economy. Improving the business environment should be accompanied by measures to create incentives for entrepreneurs to make the transition from the informal to the formal economy. Reducing taxes and employers' social contributions will be an important step, but there also have to be clear and credible repercussions for businesses that choose to remain outside the formal economy.

Business Membership Organizations (BMO) should be developed as a voice of domestic entrepreneurs. The level of capacity and legitimacy of existing BMOs disqualifies them from any substantive role in social and economic dialogue with the government and the trade unions. Interestingly, more donors appear to work with and through Regional Development Agencies (RDAs). In the immediate post-conflict situation, the political climate was not conducive to regional development initiatives. However, it would have been possible and necessary to work with municipal authorities on local economic development at an early stage. Such programs could later be integrated into regional economic development efforts. The potential drawback of this approach is that it

legitimizes and consolidates the power of the incumbent. This, particularly in a post-conflict situation, may not always be desirable.

Flying in foreign consultants for short-term assignments is often not the best possible use of funds. It is often more cost-effective to find or groom local expertise. If knowledge transfer is part of the project, then it often is advisable to hire consultants with a cultural background that is similar to that in the beneficiary country. Hiring local consultants has the additional advantage that it slows (and maybe even reverses) the brain drain.

Public Private Partnership (PPP) in BiH has not yet led to great results. One of the projects for which PPP was heavily promoted was the mega project Transportation Corridor 5c. This highway is part of the fifth Pan-European corridor, and links Budapest to the Adriatic coast through Croatia and BiH. Unfortunately, sufficient domestic private sector interest has so far failed to materialize.

7. The Netherlands and Private Sector Development perspectives in BiH

Based on the analysis above, one can distil some recommendations for the Dutch involvement in private sector development in BiH.

The Dutch policy instruments ORET and PSOM are useful in that they have managed to stimulate investments from Dutch companies in Bosnia and Herzegovina. The business linkages that without these programs would not have been established, benefit Dutch as well as Bosnian companies. In particular in the immediate post-conflict situation, access to capital is often prohibitively expensive, while needs and opportunities abound. It is under these circumstances that instruments such as ORET and PSOM can be of great use. Unfortunately, the application process is generally considered complex and lengthy, which obviously may serve as a deterrent to potential applicants in such a dynamic environment.

However, rather than concentrate on direct private sector interventions, it is important to first concentrate on improving the business environment. An investment-friendly business environment attracts entrepreneurs and will help generate economic activity. The effect of such private sector development programs may be less direct, but will undoubtedly be broader and more sustainable. Mindful of the Dutch tradition in socio-economic dialogue, a specific opportunity for the Netherlands would be to explicitly involve business membership organizations in proposing, drafting and implementing economic reform.

The current BiH employers' organization (APBiH) lacks potential. The capacity and motivation of the staff is poor and the legitimacy of the organization as a representative of BiH businesses is questionable. There is more legitimacy and capacity among the municipal or sub-regional level employers' organizations, and these organizations could become champions of reform. Additionally, it is exactly at the local or regional level that businesses often experience most regulatory obstacles. Apart from creating champions of reform in the private sector, there is also a need for a receptive

public sector. It is also here that the situation favours the municipal or regional level. Contacts between citizens and public officials are more frequent and more constructive on the local level than on the entity or state level.

The establishment of a Social and Economic Council was proposed in late 2005, but the initiative has failed to move beyond the discussion phase. Effective social and economic dialogue on the municipal or regional level is likely to create new impetus for higher-level dialogue.

Strengthening business representation could further be facilitated by promoting linkages between BiH Regional Development Agencies (RDAs) and RDAs in other European countries. Not only could this lead to exchange of best practices, but there is also potential for direct international business linkages between the economic regions.

Finally, the Diaspora represents a resource that so far has remained under-utilized. Many BiH citizens abroad have managed to accumulate knowledge, working experience and maybe even capital. Some of them have returned to do business and many of them are successful. Being fluent in both languages and possessing business links in both countries, these people could be of tremendous value for businesses relations between the Netherlands and BiH.

LIST OF INTERLOCUTORS IN SARAJEVO AND BANJA LUKA

Rujejda Aliefendic	DFID UK
Dusanka Basta	BiH Ministry of Foreign Trade and Economic Relations
Kjartan Bjornsson	EC
Jan de Boer	Royal Netherlands Embassy in Sarajevo
Aida Bogdan	RS Ministry of Economic Relations and Coordination
Nedim Bukvic	SIDA
Irisa Cevra	OSCE
Dino Djipa	CEPOS
Slobodanka Dubravac	RS Ministry of Economic Relations and Coordination
Gerard Ennis	EU RED
Goran Filipovic	EC
Wulf Goretzky	GTZ
Lejla Hadžiabdic	Microsoft BiH
Senada Karic	FBiH Ministry of Refugees and Displaced Persons
Amela Kreho	OHR
Harry Louwen	Halacon
Giulio Moreno	EBRD
Mirsada Muzur	CEPOS
Nenad Nikolic	IMG

Siniša Obradovic	SERDA
Nadja Ohranovic	EC
Helge Olander	EU RED
Alexander Paine	Horizonte
Stefan Priesner	UNDP
Margriet Prins	OHR
Graham Slack	IMF
Goran Tinjic	World Bank
Snežana Tomašević	SERDA
Mark Wheeler	OHR

ⁱ USAID 2006 *Strategy Statement for Bosnia and Herzegovina*.

ⁱⁱ Objective of EU CARDS, <http://www.europa.ba/?akcija=clanak&CID=20&jezik=2&LID=35>, 16/02/2007.

ⁱⁱⁱ BiH Central Bank 2006 report - Industrial production growth in FBiH: 7.5%; RS: 19.1%.