

## Beleidsdialoog 'Fragiele staten en religie'

*Overzicht van het trajectonderzoek naar de rol van religie in fragiele staten in het kader van de beleidsdialoog met voormalig minister van Ontwikkelingssamenwerking Bert Koenders, 2008-2010*



### Inleiding

Tussen juni 2008 en maart 2010 is vanuit het Kennisforum Religie en Ontwikkelingsbeleid onderzoek gedaan naar de rol van religie in fragiele staten. Dit traject werd gevolgd in het kader van de beleidsdialoog 'Fragiele staten en religie' met (toenmalig) minister van ontwikkelingssamenwerking Bert Koenders en de NGO-leden van het Kennisforum. Het Kenniscentrum Religie en Ontwikkeling is, als NGO-secretariaat van het Kennisforum, verantwoordelijk geweest voor de uitvoerende werkzaamheden. Dit verslag geeft een samenvatting van het proces en de resultaten van de beleidsdialoog.

Allereerst wordt een overzicht gegeven van het voorbereidend traject van de beleidsdialoog, alsook de *input* die de verschillende voorbereidende activiteiten hebben gegenereerd voor het thema 'Fragiele staten en religie'. Hierna volgt een samenvatting van het gesprek tussen de leden van het Kennisforum en minister Koenders, met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen voor beleid rondom religie in fragiele staten. Ten slotte wordt het vervolgetraject beschreven, als afronding van de eerste beleidsdialoog tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de NGO-leden van het Kennisforum.

## 1. Voorbereidend traject

### 1.1. Advies van de AIV en oprichting van het Kennisforum Religie en Ontwikkelingsbeleid

In 2005 heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), op verzoek van de toenmalige minister van Ontwikkelingssamenwerking Agnes van Ardenne de invloed van cultuur en religie op ontwikkeling onderzocht. In het rapport *De invloed van cultuur en religie op ontwikkeling. Stimulans of stagnatie?* stelt de AIV dat het “van groot belang [is] dat ontwikkelingsinterventies en beleid aansluiten bij de complexe en flexibele zingevingschema’s van de mensen in ontwikkelingslanden.”<sup>1</sup>

In hetzelfde jaar richtte Minister van Ardenne het Kennisforum Religie en Ontwikkelingsbeleid op, een gezamenlijk initiatief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en negen non-gouvernementele organisaties<sup>2</sup>. Het Kennisforum beoogt een platform te zijn voor onderzoek naar de wijze waarop binnen het ontwikkelingsbeleid van zowel de aangesloten particuliere organisaties als het ministerie aandacht gegeven kan worden aan de relatie tussen religie en ontwikkeling.<sup>3</sup> Vanuit het Kennisforum is de *Handout Religion and Development Policy* (2008) uitgegeven. Hierin wordt gereflecteerd op de rol van religie in relatie tot thema’s gerelateerd aan de Millenium Ontwikkelingsdoelen.<sup>4</sup>



### 1.2. Lancering van de beleidsdialoog

In 2007 werd Bert Koenders minister van Ontwikkelingssamenwerking. Het Kennisforum veranderde daarop haar werkwijze van een werkgroepenstructuur naar een jaarlijkse beleidsdialoog tussen het ministerie en de betrokken NGO’s over religie en ontwikkelingsbeleid.

Het doel van de beleidsdialoog, die wordt gefaciliteerd door het Kenniscentrum Religie en Ontwikkeling (KCRO), is het systematisch presenteren en bespreken van ervaringskennis over de rol van religieuze actoren als *drivers of change*, wat kan resulteren in nieuwe beleidsopties.

Het thema van de eerste beleidsdialoog, die in dit verslag wordt weergegeven, is ‘Fragiele staten en religie’. Dit thema sluit aan bij de intensivering van ontwikkelingssamenwerking in fragiele staten zoals beschreven in de beleidsnotitie *Een zaak van iedereen. Investeren in ontwikkeling in een*

---

<sup>1</sup> AIV 2005: 32.

<sup>2</sup> ICCO, Cordaid, Kerk in Actie, Hivos, IKV Pax Christi, Oikos, Seva, Prisma en Mensen met een Missie.

<sup>3</sup> Van Ardenne, regeringsreactie op het AIV advies. 31 oktober 2005.

<sup>4</sup> De Jong, Dennis et al. *Handout. Religion and Development Policy*. Utrecht: Kennisforum Religie en Ontwikkelingsbeleid, 2008.

*veranderende wereld* (2007) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.<sup>5</sup> De opzet van deze eerste beleidsdialoog is om de ervaringen van NGO-medewerkers en beleidsmedewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken met 'religious assets' in fragiele staten te inventariseren, op deze ervaringen te reflecteren en gezamenlijke interventiemogelijkheden te verkennen.

### 1.3. Rondetafelgesprekken met NGO-leden van het Kennisforum

Ter voorbereiding op de beleidsdialoog organiseerde het KCRO op 23 juni 2008 rondetafelgesprekken met 22 medewerkers van Cordaid, ICCO, IKV Pax Christi en Stichting Oikos in De Boskant in Den Haag. Het doel van deze gesprekken was het delen en inventariseren van ervaringen met de rol van religie in de praktijk van ontwikkelingssamenwerking in fragiele staten, en het formuleren van agendapunten voor de beleidsdialoog met Minister Koenders.

De uitkomst van deze rondetafelgesprekken is verwerkt in een Engelstalig verslag getiteld *Religion in Fragile States: Which Side Up? Handle With Care!* (Boender, 2008). De belangrijkste conclusies van Nederlandse NGO-professionals ten aanzien van 'religious assets' in fragiele staten zijn als volgt:

- Religie en religieuze actoren zijn belangrijke spelers in het veld van ontwikkelingssamenwerking in fragiele staten, zowel positief (sociale cohesie, vertrouwen van bevolking) als negatief (machtsmisbruik, corruptie).
- Een gedegen contextanalyse van het land, de regio of de samenleving waarin een NGO intervenueert is cruciaal. In deze contextanalyse dient de rol van religie en religieuze actoren te worden belicht als onderdeel van een complex proces van factoren; religie moet niet worden geessentialiseerd.
- In postconflict situaties moeten NGO's lokale religieuze organisaties (die vaak een belangrijke rol hebben gespeeld in andere fasen van het conflict) niet veronachtzamen, maar wel kritisch blijven over hun rol in het proces van vredesopbouw en ontwikkeling.
- Nederlandse *faith-based* NGO's kunnen een faciliterende rol spelen bij het samenbrengen van uiteenlopende religieuze actoren in fragiele staten, en daardoor een betekenisvolle aanvulling zijn op het (seculiere) ontwikkelingswerk van DGIS.
- 

**RELIGION IN FRAGILE STATES:  
Which side up? Handle with care!**



<sup>5</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Een zaak van iedereen. Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld*. Den Haag, 2007: p. 21.

- Samenwerking van Nederlandse NGO's met lokale religieuze actoren is niet politiek gemotiveerd; prioriteit wordt gegeven aan organisaties die hoge kwaliteit en goede resultaten leveren, ongeacht hun religieuze achtergrond.

#### **1.4. Internationale conferentie Religion, conflict and development in fragile states**

Op 20 november 2008 organiseerden het KCRO en IKV Pax Christi de internationale conferentie *Religion, Conflict and Development in Fragile States* in het Museum voor Communicatie in Den Haag. De conferentie telde 60 deelnemers van Nederlandse NGO's en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waarvan vijf gastsprekers van partnerorganisaties uit fragiele staten (Afghanistan, Grote Meren-gebied, Palestina en Israël en Guatemala) en leden van de internationale adviesraad van het KCRO.

Doel van de conferentie was het in kaart brengen hoe religieuze actoren kunnen bijdragen aan vredesopbouw en ontwikkeling in hun land en hoe Nederlandse professionals op het gebied van ontwikkeling en vredesopbouw kunnen omgaan met het constructieve en destructieve potentieel van lokale religieuze actoren. Een aantal bevindingen uit de conferentie sluiten aan bij de conclusies van de rondetafelgesprekken. Hieronder volgen daarom de belangrijkste observaties van de deelnemers aan de conferentie, die de conclusies uit de rondetafelgesprekken aanvullen.<sup>6</sup>



*Gastspreker Dr. Amin uit Afghanistan*

- In fragiele staten zijn duidelijke voorbeelden van religieuze actoren te vinden die bijdragen aan vredesopbouw, ontwikkeling en democratisering; lokale FBO's kunnen daarom betrouwbare partners zijn voor Nederlandse donor NGO's en moeten niet uitgesloten worden als partner op basis van hun religieuze achtergrond.
- Religieuze actoren kunnen ook counterproductief zijn in processen van vredesopbouw, ontwikkeling en democratisering; het is als NGO dan ook moeilijk te bepalen wie als partner gekozen kan worden

---

<sup>6</sup> Zie ook: *Conference paper Religion, Conflict, and Development in Fragile States* (Boender, 2008) en *Religion in Fragile States: Which Side Up? Handle With Care!* (Boender, 2008).

- FBO's in fragiele staten hebben vaak een krachtige rol (gehad) in het aanbieden van sociale diensten, zoals onderwijs en zorg. Echter, op nationaal niveau is de staat vaak verwickeld in het moeizame proces van het heropbouwen van hun 'natuurlijke' verantwoordelijkheden. Dit kan voor Nederlandse NGO's spanning opleveren tussen enerzijds het ondersteunen van de (nieuwe) staat, en anderzijds het ondersteunen van lokale FBO's.
- Vind een 'gedeelde taal': dit is vaak makkelijker voor donor NGO's en lokale organisaties die een overeenkomstige religieuze of culturele achtergrond hebben.
- Wees pragmatisch en blijf niet steken in een op ideologie gebaseerde dialoog. Dit betekent het tonen van respect voor de religie, cultuur en tradities van de partnerorganisatie, maar niet het verloochenen van de eigen principes.
- Versterk de samenwerking tussen Nederlandse NGO's en de Nederlandse overheid, met name de diplomatieke posten.

## 2. Beleidsdialoog 'Fragiele staten en religie'

De beleidsdialoog 'Fragiele staten en religie' tussen voormalig minister voor Ontwikkelingssamenwerking Bert Koenders en de NGO-leden van het Kennisforum Religie en Ontwikkelingsbeleid vond plaats op 2 April 2009. Als input voor deze dialoog dienden de conclusies en bevindingen uit de rondetafelgesprekken en internationale conferentie van het voorbereidend traject.<sup>7</sup>



Het zwaartepunt van de beleidsdialoog was de vraag naar de mogelijke complementariteit van rollen tussen de Nederlandse overheid en (op religieuze inspiratie gestoelde) NGO's op het gebied van religie en ontwikkelingssamenwerking in fragiele staten. In de ontmoeting presenteerden drie NGO-directeuren<sup>8</sup> hun visie op de rol van religie in ontwikkelingssamenwerking.

Minister Koenders gaf in reactie op de inleidingen de volgende zaken aan: (1) Het ministerie focust zich in fragiele staten vooral op de lokale overheid, hoewel er wel gesproken wordt met religieuze leiders. (2) De aanpak en mentaliteit van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is vrij technisch. NGO's zouden kunnen functioneren als tegenwicht voor een te technische benadering door hun *bottom-up approach*. (3) In vredesopbouw, ontwikkeling en democratisering in fragiele staten moet rekening worden gehouden met fundamentalistische organisaties die de overheidsrol willen overnemen. Er moet worden opgepast voor politisering van religie.

Het gesprek leidde tot twee voorstellen:

1. Het vergelijken van de contextanalyses van de NGO's en de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV).
2. Een praktische uitwerking van de complementariteit van rollen van de Nederlandse overheid, Nederlandse NGO's en lokale FBO's op het gebied van religie en ontwikkelings-samenwerking in een specifieke fragiele staat. De minister stelde voor deze casestudie Burundi voor.

De bijeenkomst eindigde met de suggestie van de minister om de volgende beleidsdialoog pas te starten wanneer de huidige dialoog 'Fragiele staten en religie' is afgerond. Hier stemden de betrokken NGO's mee in.

---

<sup>7</sup> Zie ook het inputdocument 'Fragiele staten en religie' door ir. D.L. Renkema, i.s.m. Dr. W. Boender (NGO secretariaat Kennisforum Religie en Ontwikkelingsbeleid. Utrecht, 2009).

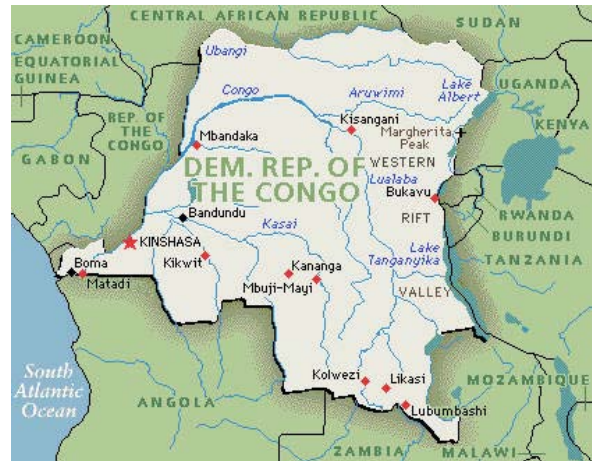
<sup>8</sup> Jan Gruiters (IKV-Pax Christi), René Grotenhuis (Cordaid) en Jan van Doggenaar (ICCO).



### 3. Vervolgtraject

#### 3.1. Verkenningssessie DR Congo van EFV medewerkers en NGO-leden van het Kennisforum

Voor de uitwerking van de onderlinge complementariteit van rollen van de Nederlandse overheid, NGO's en lokale FBO's in het kader van religie in ontwikkelingssamenwerking heeft het Kennisforum besloten zich te richten op de Democratische Republiek Congo. Er werd gekozen voor DR Congo omdat de meeste NGO-leden van het Kennisforum in dit land actief zijn, en het land door Minister Koenders is aangewezen als fragiele staat.



Als onderdeel van de beleidsdialog met Minister Koenders keken enkele NGO-leden van het Kennisforum<sup>9</sup> en de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw op 28 september 2009 gezamenlijk naar hoe in hun contextanalyses van DR Congo aandacht wordt besteed aan religie. In dit beraad werden drie conclusies getrokken:

1. *Diplomatie*: De staf van de Nederlandse ambassade in Kinshasa werkt vooral vanuit het nationale niveau met als inzet een verbetering van de opbouw van democratie en het functioneren van de staat. De NGO's werken vanuit het lokale en regionale niveau en kunnen zodoende bijdragen aan een opbouw van onderop van een democratische staat.
2. *Kennis*: Kennis van de rol van religie in DR Congo is belangrijk, met name kennis van kerkelijke structuren en andere religieuze netwerken, van religieuze organisaties en leiders, en van religieuze noties en visies. Met behulp van deze kennis kunnen naar verwachting meer *drivers of change* benoemd worden, zowel door Nederlandse NGO's als door de Nederlandse ambassade.
3. *Contacten*: Goede contacten met *grassroot* organisaties, waaronder religieuze netwerken, zijn onontbeerlijk om in een fragiele staat als DR Congo iets te kunnen betekenen. NGO's hebben relevante contacten op het lokale niveau, ook in de provincies die wat verder van het centrum verwijderd zijn. Zij kunnen de ambassade ondersteunen in het aangaan van dergelijke contacten.

<sup>9</sup> Medewerkers van Cordaid, IKV Pax Christi, ZOA Vluchtelingenzorg, ICCO & KerkinActie.

### 3.2. Agendapunt voor de bijeenkomst van de Nederlandse ambassade in Kinshasa

Op 31 maart 2010 vond een bijeenkomst plaats van de staf van de Nederlandse ambassade in Kinshasa en medewerkers van onder andere IKV Pax Christi, Cordaid, ZOA, Vluchtelingen zorg en ICCO & Kerk in Actie. In het kader van de beleidsdialoog 'Fragiele staten en religie' hebben de secretarissen van het Kennisforum Religie en Ontwikkelingsbeleid het volgende agendapunt ingebracht.

#### **Agendapunt**

In het kader van het gedeelde belang om expliciet aandacht te besteden aan de rol van religie (visies en netwerken) in de opbouw van een democratische staat in DR Congo, dient de complementariteit van rollen van Nederlandse NGO's en het ministerie op de volgende punten te worden uitgewerkt.

#### *1. Kruisbestuiving*

Religieuze actoren spelen o.a. een belangrijke rol in infrastructuur en *service delivery*. Ambassade en Nederlandse NGO's gaan met elkaar in gesprek over de rol van religieuze visies, netwerken en leiders in de opbouw van de staat in DR Congo

#### *2. Kennisdeling*

Voor het maken van een goede contextanalyse is kennis van de rol van religie in DR Congo noodzakelijk. Ambassade en Nederlandse NGO's maken afspraken over het delen van kennis over en inzichten in de rol van religieuze factoren in de lokale situatie.

#### *3. Taakverdeling*

Vanuit hun verschillende taken hebben NGO's en Ambassade andere ingangen en netwerken ter plaatse. Ambassade en Nederlandse NGO's maken afspraken over hoe te bepalen met welke religieuze leiders en organisaties in gesprek gegaan moet worden. Dit met het oog op het vredesproces en/of de opbouw van een democratische staat en het uitvoeren van overige beleidsdoelstellingen.

In de bijeenkomst werd door de Nederlandse ambassade in Kinshasa en Nederlandse NGO's werkzaam in DR Congo gesproken over kennisuitwisseling en partnerschappen. Aandacht voor de rol van religie is hierbij van belang. In dit kader is vanuit het Kennisforum besloten tot een verdere verdieping van de casus DR Congo.

### 3.3. Verdieping van de casus DR Congo

Naar aanleiding van het voorstel dat is voortgekomen uit de beleidsdialoog met voormalig minister Koenders, is het Kenniscentrum Religie en Ontwikkeling begonnen met een verdieping van de casus DR Congo. Deze verdieping richt zich op de mogelijke complementariteit van rollen van Nederlandse



NGO's en de Nederlandse ambassade in Kinshasa, waarbij wordt gekeken naar de rol van religieuze actoren en het belang van ontwikkelingssamenwerking in DR Congo. Voor het onderzoek worden interviews afgenomen met medewerkers van NGO-leden van het Kennisforum, de Nederlandse ambassade in Kinshasa en het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het onderzoek zal in de zomer van 2011 gereed zijn. De bevindingen die voortkomen uit de verdieping van de casus DR Congo worden verwerkt in een Engelstalig hoofdstuk over religie in fragiele staten voor de Handout Religion and Development Policy.



## Tot slot

De eerste beleidsdialoog van het Kennisforum Religie en Ontwikkelingsbeleid heeft plaatsgevonden. Ter afronding van deze beleidsdialoog over de rol van religie in ontwikkelingssamenwerking in fragiele staten, wordt vanuit het Kenniscentrum Religie en Ontwikkeling een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar de casus DR Congo. Ook wordt door het Kennisforum, samen met het Kenniscentrum Religie en Ontwikkeling een cursus religie en ontwikkeling ontwikkeld. Ten slotte wordt binnen het Kennisforum nagedacht over een nieuwe beleidsdialoog die aansluit bij de beleidsprioriteiten van het huidige kabinet.

### ***Merel van Meerkerk***

*Stagiaire Kenniscentrum Religie en Ontwikkeling*

*April 2011*