

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2009

Nr. 91

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 april 2009

Middels deze brief informeren wij u over de uitvoering van het Stabiliteitsfonds in het jaar 2008. De brief bevat een analyse van de uitgaven, gedaan vanuit het fonds in het afgelopen jaar.

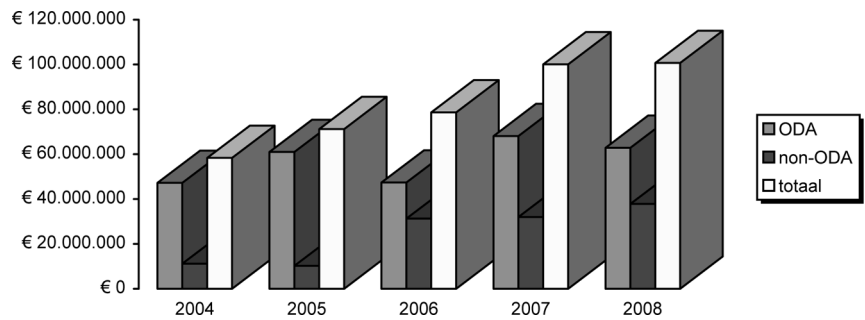
Eerst wordt ingegaan op de algemene uitvoering en de zichtbare trends. Daarna volgt een overzicht van de geografische verdeling en de verdeling naar thema. Bij beide criteria wordt ook gekeken naar de ontwikkeling ten opzichte van 2007. Vervolgens wordt de verdeling ODA en non-ODA verder toegelicht en wordt stilgestaan bij het onderwerp conflictpreventie.

Algemene uitvoering

Over 2008 is op het Stabiliteitsfonds een uitputting gerealiseerd van bijna 101 miljoen euro. Het fonds heeft in totaal 80 projecten financieel ondersteund waarvan er 48 aan te merken waren als reeds lopende verplichtingen. In 2008 is er derhalve aan 32 nieuwe initiatieven bijgedragen. Een deel van deze nieuwe verplichtingen zal ook betalingen in de jaren na 2008 tot gevolg hebben.

Algemene trend

Hiermee is in 2008 de trend doorgezet die de afgelopen jaren al zichtbaar was, namelijk dat een steeds intensiever beroep op het fonds wordt gedaan. De totale uitgaven over 2008 zijn weliswaar niet veel hoger dan in 2007 (100 miljoen euro), het aandeel non-ODA is met bijna 38 miljoen euro wel groter dan vorig jaar (zie ook «**ODA en non-ODA**»).



Een duidelijke trend die tevens doorzet, is dat er substantieel meer aan multilaterale initiatieven is bijgedragen (bijvoorbeeld via UNDP). Dit zijn bijdragen aan internationale organisaties die activiteiten ontplooiën op gebied van crisis preventie en «early recovery» of bijdragen aan vredesmissies in internationaal verband (overigens geen inzet van Nederlandse militaire eenheden maar wel bijvoorbeeld door ondersteuning van vredeshandhavende activiteiten door ontwikkelingslanden). Deze trend is conform het principe uit de onlangs gepubliceerde *Fragiele Staten Strategie*: «multilateraal indien mogelijk, bilateraal indien nodig». Daarnaast is het ook een duidelijk teken dat de internationale architectuur ten behoeve van hulp aan fragiele staten verbetert en dat er multilateraal meer aandacht is voor de specifieke problematiek. Waar nodig, is daarnaast voor het bilaterale kanaal gekozen of via kleinere internationale organisaties gefinancierd (bijvoorbeeld bijdragen aan programma's tegen kleine wapens).

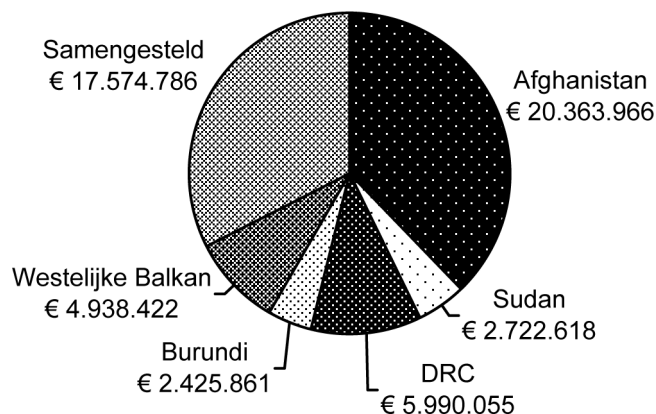
Geografische verdeling

In 2008 waren de bestedingen van het Stabiliteitsfonds wederom geconcentreerd op de fragiele regio's de Grote Meren, de Hoorn van Afrika, Afghanistan en de Westelijke Balkan (ruim 54 miljoen euro in 2008). Samen met het aandeel van de bijdragen aan grote multilaterale programma's die deels de landen in bovengenoemde regio's bedienen, is in totaal ongeveer 70 miljoen euro ten goede gekomen aan programma's in de prioritaire regio's. Daarnaast werden in 2008 onder andere programma's op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling in landen als Georgië, Mali en Libanon vanuit het fonds gefinancierd.

Bijdragen programma's sec prioritaire regio's

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de bestedingen in 2008 vanuit het Stabiliteitsfonds, uitgesplitst naar land binnen de prioritaire regio's. Hierbij zijn de uitgaven te zien die geheel aan een land in één van de prioritaire regio's kunnen worden toegewezen. De categorie «Westelijke Balkan» bestaat uit programma's in Kosovo en Bosnië-Herzegovina samen.

Daarnaast is ook bijgedragen aan programma's in prioritaire regio's via overkoepelende projecten (zoals ontmijningsprojecten in Soedan, DRC en Afghanistan). Deze bijdragen komen dus geheel ten goede aan landen in de prioritaire regio's, maar zijn niet aan één land toe te rekenen. Deze bijdragen worden getoond onder de categorie «Samengesteld». In totaal komen deze bedragen tot het eerder genoemde bedrag van 54 miljoen euro dat in prioritaire regio's is besteed.



Een aantal van de grootste bijdragen in deze landen betreft:

- Afghanistan: bijdragen aan het Afghaanse Leger en de Afghaanse politie middels bijdragen aan trustfonds beheerd door respectievelijk de NAVO en UNDP en ontminningsprogramma van HALO;
- Soedan: bijdrage aan formere politie eenheden Soedan (overigens kwam het grootste deel van de financiering van programma's in Soedan in 2008 uit het «Wederopbouw budget» en blijft derhalve buiten beschouwing in deze analyse);
- Tsjaad: bijdrage aan training door de VN (MINURCAT) van Tsjadische politie voor veiligheid in vluchtelingenkampen bij de grens met Darfur;
- DRC: bijdrage aan de VN-vredesmacht MONUC (ondermeer luchttransport) en ontminningsprogramma's;
- Burundi: bijdrage aan de renovatie van kazernes en SSR activiteiten;
- Westelijke Balkan: bijdrage aan Navo Trust Fund Kosovo en reingratië-programma voor defensie personeel in Bosnië-Herzegovina.

Ontwikkeling ten opzichte van 2007 in prioritaire regio's

Een aantal van de in het oog springende ontwikkelingen – vergeleken met 2007 – in de prioritaire regio's, is:

- De bijdrage vanuit het fonds in Afghanistan is flink omhoog gegaan, vooral door de grote bijdrage aan het Afghan National Army (ANA) Trust fund in 2008 (10 miljoen euro). Dit betrof een bijdrage aan een multilateraal fonds voor de uitrusting en training van het Afghaanse leger.
- De bijdrage aan DRC en Burundi samen, is ten opzichte van 2007 naar beneden gegaan. Dit is te verklaren door de grote bijdragen in 2007 aan het MDRP en het MONUC Stabiliteitsplan.
- De bijdrage aan programma's in de Westelijke Balkan, is aanzienlijk omhoog gegaan. In 2007 werd 1,4 miljoen euro aan activiteiten in deze regio besteed, ten opzichte van bijna 5 miljoen in 2008.

Inzet buiten de prioritaire regio's

Een gedeelte van de uitgaven in 2008 heeft betrekking op inzet buiten de prioritaire regio's. Dit bedrag valt uiteen in een deel dat geheel in landen buiten de prioritaire regio's is besteed en een deel dat aan multilaterale fondsen is bijgedragen die deels wel en deels niet in prioritaire landen actief zijn. Het eerste bedrag (puur buiten de prioritaire regio's) betreft ongeveer 13 miljoen euro.

Inhoudelijk verschillen de programma's waaraan dit bedrag is besteed aanzienlijk. Zo werd actief deelgenomen aan de bestrijding van de crisis in Georgië, waarvoor binnen EU verband is meebetaald aan het uitzenden van waarnemers. Verder werd bijgedragen aan de logistieke versterking van de LAF (Lebanese Armed Forces) ter ondersteuning van het wettelijk gezag van de regering en werd daarnaast bijvoorbeeld een «vredes-school» in Mali gefinancierd. Ook is voor 10 miljoen euro bijgedragen aan het UNMAS wereldwijde ontminningsprogramma.

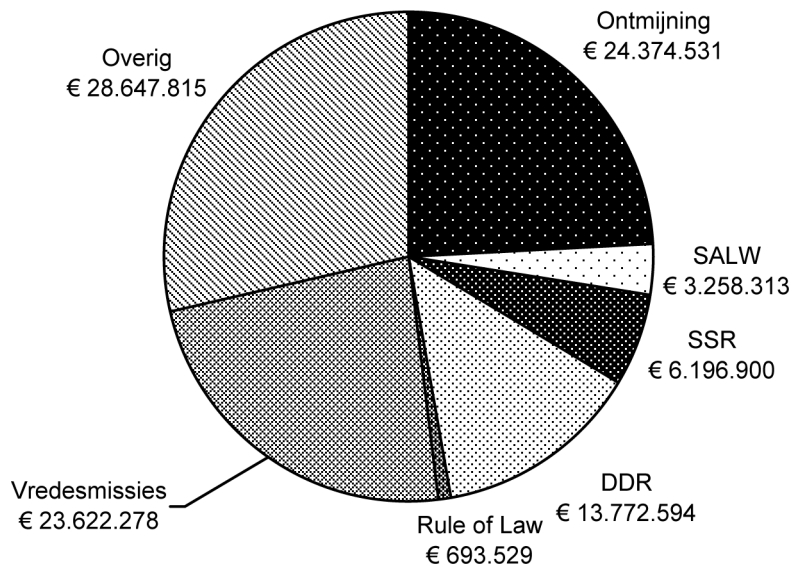
Thematische verdeling

Thematisch is een aantal categorieën te onderscheiden:

- Vredesmissies;
- Ontmijning;
- Kleine wapens, wapen/munitievernietiging en «Armed Violence Reduction» (AVR);
- Security Sector Reform (SSR);
- Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR);
- Rule of Law en Transitional Justice;
- Vredesdialogoog;
- Overige.

Hierbij is van belang om op te merken dat overlap tussen de thema's bestaat. Zo is bijvoorbeeld de scheidslijn tussen SSR en DDR binnen grote programma's, niet altijd haarscherp aan te brengen.

De verdeling van bestedingen uit het Stabiliteitsfonds in 2008 naar thema, laat het volgende beeld zien.



Ontwikkeling ten opzichte van 2007 naar thema

Net als in 2007 is een grote bijdrage geleverd aan ontminningsprogramma's. Deze waren deels wereldwijd (UNMAS) en deels specifiek gericht op de prioritaire regio's (Soedan, Afghanistan, Grote Meren regio via oa. de Hazardous Area Life-Support Organisation ofwel HALO Trust). De bijdrage aan «Small Arms and Light Weapons» programma's in 2008, is gestegen ten opzichte van 2007 (2,4 miljoen euro). Onder deze categorie vallen programma's voor het vernietigen van kleine wapens en munitie in o.a. Bosnië-Herzegovina, Burundi en Afghanistan, alsook capaciteitsopbouw

van toezichhoudende en uitvoerende instanties in de Grote Meren regio en de Hoorn van Afrika (o.a. via het Regional Centre on Small Arms, RECSA).

Ten opzichte van 2007 is meer ondersteuning gegaan naar DDR programma's en minder naar SSR. Op SSR-gebied is de hervorming en training van politie eenheden in zowel Soedan als Afghanistan gefinancierd. Voor wat betreft DDR is in 2008 een laatste bijdrage gedaan aan het MDRP-programma («Multi-Country Demobilization and Reintegration Programme») in de Grote Meren regio. Aangezien dit regionale programma in 2009 zal worden gesloten, maar DDR inspanningen in sommige landen in de regio nodig blijven, komen er vervolgprogramma's in de DRC, Oeganda, Rwanda en Burundi.

Onder de «Rule of Law» programma's zijn met name experts op dit gebied gefinancierd (Kosovo) en is in EU verband een trainingsprogramma in Irak ondersteund. Internationale vredesmissies werden voor 23,6 miljoen euro ondersteund. Grootste bijdragen gingen naar het Trust Fund voor het Afgaanse leger en de MONUC vredesmacht in de Oostelijke DRC. In dit bedrag zit ook een deel uitgaven voor ondersteuning van vredesonderhandeling en vredesdialog, zoals de ondersteuning van de Kofi Annan bemiddeling in Kenia en de EU waarnemers in Georgië.

De categorie «overig» tenslotte, bestaat grotendeels uit bijdragen aan multilaterale fondsen zoals het Peace Building Fund en UNDP/BCPR, welke zowel thematisch als geografisch niet aan een enkele categorie toe te wijzen zijn.

ODA en non-ODA

De «veiligheidscomponent» binnen de uitgaven vanuit het Stabiliteitsfonds, is steeds sterker vertegenwoordigd. Zoals eerder vermeld, is het aandeel non-ODA uitgaven in 2008 gestegen tot bijna 38 miljoen euro, hetgeen bijna 38% van het totaal is. In 2007 was dit nog 32% van de totale uitgaven. In 2008 is dit vooral veroorzaakt door een grote non-ODA bijdrage aan het Peace Building Fund en het ANA Trust Fund voor Afghanistan.

De behoefte aan donoren die een combinatie van ODA en non-ODA financiering kunnen garanderen in het kader van programma's op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling, is groot. Nederland is nog steeds één van de weinige landen die een flexibel fonds heeft met zowel ODA als non-ODA middelen. Slechts het VK, Canada en de Europese Commissie hebben een vergelijkbaar instrument.

Nederland zoekt -vooral via het Stabiliteitsfonds- de grenzen op van wat er binnen de DAC regels vanuit ODA gefinancierd kan worden. Ook de training en hervorming van politie behoort tot deze categorie, mits dit voor civiele taken is en niet wordt uitgevoerd door militairen. Zodra de uitvoering valt onder een militaire organisatie en er dus sprake is van financiering van Defensie, zijn de DAC regels duidelijk en zijn de kosten niet ODA toerekenbaar. De enige uitzondering hierop vormt de inzet van militairen in het kader van humanitaire hulp.

Conflictpreventie

Het stabiliteitsfonds biedt ook de mogelijkheid om initiatieven te steunen op het gebied van conflictpreventie. Het verbeteren van mogelijkheden om conflicten te voorkomen is van groot belang. Eenmaal opgelaaide conflicten zijn weerbarstig en wederopbouw is kostbaar. Effectieve

preventie betekent het tijdig onderkennen van problemen, voldoende wil tot actie binnen de internationale gemeenschap en ontvankelijke lokale partners. «Early warning», vroegtijdige bemiddeling en agendering in internationale organisaties kunnen conflicten voorkomen. De VN heeft hierbij een leidende rol, in samenwerking met regionale organisaties zoals de AU. Een voorbeeld is de Nederlandse steun uit het Stabiliteitsfonds aan de Mediation Support Unit van de Department of Political Affairs van de VN. Ook is de eerder genoemde succesvolle bemiddeling in Kenia onder leiding van Kofi Annan, ondersteund vanuit het Stabiliteitsfonds.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders