

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2011

Nr. 210

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2011

Met deze brief informeren wij u over de uitvoering van het Stabiliteitsfonds in het jaar 2010. De brief bevat een analyse van alle uitgaven die in het afgelopen jaar uit dit fonds zijn gedaan en een interpretatie van de ontwikkelingen ten opzichte van 2009. Wij hebben gewacht met het u toesturen van deze brief om de gevolgen op het Stabiliteitsfonds van de Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking en de ontwikkelingen in de Arabische Regio op te kunnen nemen in deze brief.

Eerst wordt ingegaan op de algemene uitvoering en de zichtbare trends. Daarna volgt een overzicht van de geografische en thematische verdeling van de programma's die in 2010 werden gefinancierd. Tot slot wordt kort vooruit gekeken naar de inzet van het fonds in 2011.

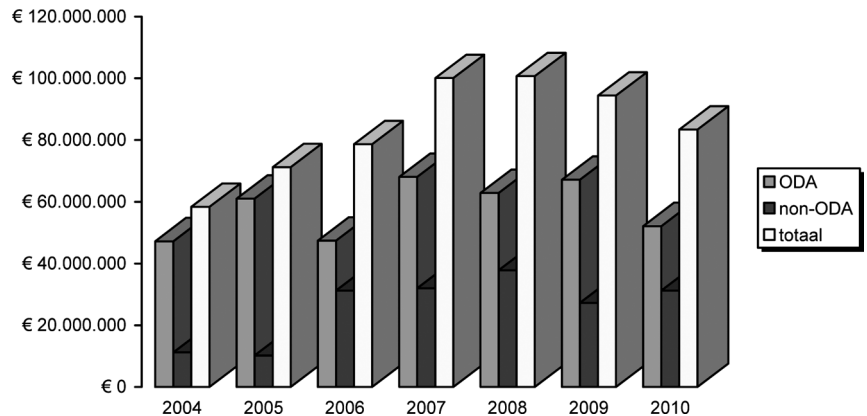
Algemeen

De gecombineerde inzet van ODA (*Official Development Aid*) fondsen en non-ODA fondsen maakt het mogelijk om programma's op het snijvlak van veiligheid en ontwikkeling op flexibele wijze te financieren. Met een bijdrage aan activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling, was het fonds in 2010 opnieuw een belangrijk instrument van het Nederlandse ontwikkelings- en veiligheidsbeleid en werd door inzet van het fonds een bijdrage geleverd aan grotere veiligheid, stabiliteit en een sterkere internationale rechtsorde.

In 2010 is in totaal 83.3 miljoen euro besteed, waarmee het gehele beschikbare budget werd benut. Het vraaggestuurde karakter van het fonds blijkt voor voldoende kwalitatief goede voorstellen te zorgen. Net als in voorgaande jaren werd een intensief beroep op het fonds gedaan en bleek dat niet alle voorstellen gehonoreerd konden worden. **In 2010**

heeft het fonds in totaal 81 programma's financieel ondersteund; 28 nieuwe projecten (34.5% van het totaal) en 53 lopende projecten.

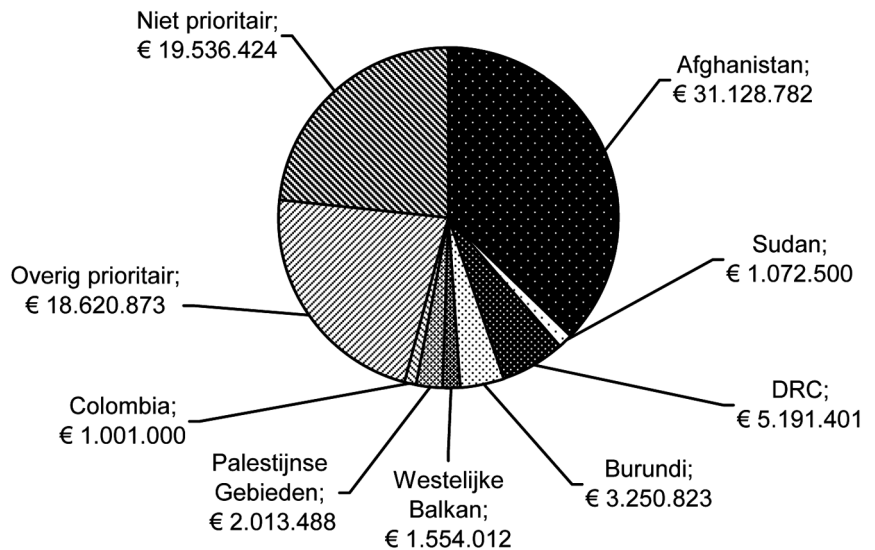
De trend, waarbij in de jaren 2004–2008 gedurende het lopende jaar extra budget voor het financieren van activiteiten op het gebied van vrede, veiligheid en ontwikkeling beschikbaar kwam, werd in 2009 doorbroken. Ook in 2010 was er – als gevolg van de daling van het BNP waaraan het ODA budget direct gekoppeld is – minder budget beschikbaar dan het voorgaande jaar. Het Stabiliteitsfonds was hiermee dus geen uitzondering op andere fondsen voor ontwikkelingssamenwerking en buitenlands beleid. Met 83,3 miljoen euro, zijn **de totale uitgaven met bijna 12% gedaald ten opzichte van 2009**. Dit betreft zoals gezegd voornamelijk het ODA gedeelte van het fonds, aangezien de component non-ODA ten opzichte van 2009 juist is toegenomen. Onderstaande grafiek geeft deze cijfers weer.



Geografische verdeling

De ruim 83 miljoen euro werd voornamelijk uitgegeven aan programma's die zich richten op de prioritaire regio's – de Afrikaanse Grote Meren regio, de Hoorn van Afrika (inclusief nieuw opgezette activiteiten in Somalië waarover meer in het laatste deel van deze brief), Afghanistan, de Westelijke Balkan en de Palestijnse Gebieden – en op fragiele staten zoals Colombia. **Bijna 64 miljoen euro (77% van het totaal) werd aan programma's in deze prioritaire gebieden besteed**, waarmee de richtlijn van 75% werd gehaald. Buiten de prioritaire regio's werden in 2010 onder andere activiteiten in Irak, Tadzjikistan en Georgië gefinancierd vanuit het fonds.

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de bestedingen vanuit het Stabiliteitsfonds in 2010, uitgesplitst naar de prioritaire regio's. De categorie «Westelijke Balkan» bestaat uit programma's in Kosovo en Bosnië-Herzegovina. De categorie «Overig prioritair» bestaat uit bijdragen aan programma's in de overige landen binnen de prioritaire regio's die hier niet apart benoemd zijn, of uit een mix van landen in prioritaire gebieden. In deze laatste categorie vallen bijvoorbeeld ook de bijdragen aan ontminningsprogramma's die zich op een (groot) aantal landen richten en dus niet aan een specifieke regio kunnen worden toebedeeld.



Een aantal van de grootste bijdragen in deze regio's betreft programma's die in 2009 qua omvang eveneens belangrijk waren. Een aantal grotere activiteiten per regio wordt hieronder genoemd.

- **Afghanistan:** financiering van civiele experts en opleiding en uitrusting van het Afghaanse leger en de Afghaanse politie met bijdragen aan *trust funds* beheerd door respectievelijk de NAVO en UNDP, alsook financiering van een politietrainingscentrum in Uruzgan. Hiermee levert het Stabiliteitsfonds een belangrijke bijdrage aan de hervorming van de Afghaanse veiligheidssector. Daarnaast is vanuit dit fonds substantieel bijgedragen aan de bouw van de civiele terminal en aan het aanleggen van de toegangsweg voor het civiele deel van het vliegveld in Uruzgan.
- **DRC:** financiering civiele experts, bijdrage aan de VN missie in Oost-Congo en aan een programma gericht op het opsporen en vernietigen van oude en/of illegale voorraden kleine en lichte wapens.
- **Burundi:** financiering van activiteiten binnen het *Security Sector Development (SSD)* programma op het gebied van hervorming politie en leger, alsook activiteiten ter ondersteuning van de politieke dialoog. Net als in Afghanistan richten de grootste programma's die vanuit het Stabiliteitsfonds worden ondersteund zich op de hervorming van de veiligheidssector.
- **Westelijke Balkan:** bijdrage aan programma's gericht op het tegengaan van illegale handel in kleine en lichte wapens evenals financiering van civiele experts op gebied van *Rule of Law* in Kosovo en Bosnië-Herzegovina. Ook is een nieuwe bijdrage geleverd aan het internationaal toezicht op de uitvoering van het Ahtisaariplan, waarbij met name aandacht is voor zaken als rechten van minderheden, decentralisatie en andere facetten van het Ahtisaariplan.
- **Palestijnse gebieden:** uitbreiding en renovatie van het trainingscentrum voor de Palestijnse politie en bijdrage aan de Europese financiering van de bouw van een gevangenis in Jericho. Het Stabiliteitsfonds financiert daarnaast ook de Nederlandse civiele experts die naar de Europese trainingsmissie in de Palestijnse Gebieden worden uitgezonden.
- **Colombia:** algemene ondersteuning van de «*OAS Mission to Support the Peace Process in Colombia (MAPP/OAS)*» en twee specifieke projecten in het Macarena gebied die ondersteunend zijn aan de Nederlandse inzet aldaar.

Financiering in prioritaire regio's: belangrijkste ontwikkelingen ten opzichte van 2009

Ten opzichte van het jaar ervoor springen voor 2010 de volgende ontwikkelingen in het oog voor wat betreft financiering van programma's in de prioritaire regio's:

- Met ruim 30 miljoen euro in 2010 is de totale bijdrage vanuit het fonds voor programma's in Afghanistan afgenomen ten opzichte van 2009. Met 37.3% van het totaal is Afghanistan in 2010 echter nog steeds de grootste ontvanger van fondsen uit het Stabiliteitsfonds.
- De categorie «Overig prioritair» is ten opzichte van 2009 sterk gegroeid in omvang. Deze groei wordt vooral veroorzaakt door de relatief grote bijdrage aan de gecombineerde ontminningsprogramma's in 2010 (wel prioritaire gebieden, maar niet toe te bedelen aan een specifieke prioritaire regio).
- In 2010 werd iets meer dan 2 miljoen euro aan programma's in de Palestijnse Gebieden bijgedragen, voornamelijk binnen Europese kaders voor training van politie en het ondersteunen van de justitiële sector en het gevangeniswezen. Het Stabiliteitsfonds heeft daarnaast ook de Nederlandse bijdrage aan de training van de Palestijnse veiligheidseenheden financieel ondersteund.

Inzet buiten de prioritaire regio's

In 2010 is voor ruim 19 miljoen euro bijgedragen aan programma's buiten de genoemde prioritaire regio's. Dit betrof voor een groot deel **ontminningsprogramma's** die zich bijvoorbeeld richten op landen als Irak en Angola. Ook de Nederlandse steun aan het *Rule of Law* programma van UNDP-BCPR (*Bureau for Crisis Prevention and Recovery*) valt deels hieronder. Dit programma richt zich onder andere op de **versterking van de Rule of Law** door een combinatie van programma's in het veld en door capaciteitsversterking. Het programma beslaat projecten in 19 fragiele staten en landen in transitie.

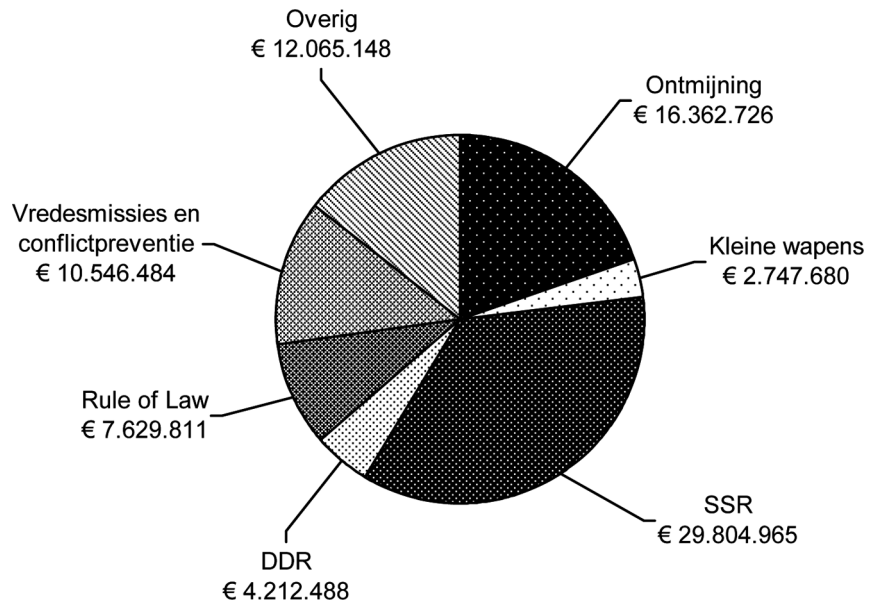
Buiten de prioritaire regio's is ook in landen als **Georgië en Tadzjikistan** bijgedragen aan programma's om de veiligheid van de landen zelf, of de regio als geheel, te vergroten. Net als in voorgaande jaren is in Georgië bijgedragen aan de uitzending van waarnemers in EU-verband. Ook financiert het Stabiliteitsfonds de uitzending van Nederlandse civiele experts naar de Europese monitoringsmissie in Georgië. In Tadzjikistan werd bijgedragen aan een programma dat zich richt op de vernietiging van oude munitievoorraden in de grensregio met Afghanistan. Na een relatief kleine Nederlandse bijdrage aan dit programma steunen inmiddels ook de VS en de NAVO deze activiteit (katalytische werking), die **de illegale handel en smokkel van wapens naar Afghanistan vanuit deze grensregio** tegengaat. Ook de politieke dialoog met de overheid van Tadzjikistan is hierdoor verbeterd.

Thematische verdeling

Het totaal besteedde bedrag van 83,3 miljoen euro is in te delen in een aantal categorieën naar thema, te weten:

- Ontminning;
- Kleine wapens, wapen/munitievernietiging (SALW);
- Security Sector Reform (SSR);
- Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR);
- Rule of Law en Transitional Justice;
- Vredesmissies en conflictpreventie;
- Overige.

De verdeling van bestedingen uit het Stabiliteitsfonds in 2010 naar thema laat het volgende beeld zien.



Financiering naar thema; belangrijkste ontwikkelingen ten opzichte van 2009

In 2010 springen de volgende ontwikkelingen in het oog voor wat betreft de financiering van programma's ingedeeld naar thema.

- De totale bijdrage aan ontminningsprogramma's was met nog geen zes miljoen euro in 2009 relatief laag. **In 2010 komt de totale bijdrage aan ontminningsactiviteiten een stuk hoger uit op ruim 16 miljoen euro.** Dat bedrag valt uiteen in bijdragen aan de programma's van een aantal grote internationale ontminnings-NGO's en de jaarlijkse bijdrage aan het VN ontminningsprogramma (UNMAS).
- De totale bijdrage aan programma's op het gebied van de bestrijding van kleine wapens is in 2010 met ruim 2 miljoen euro toegenomen ten opzichte van het jaar ervoor en komt in 2010 daarmee uit op 2,7 miljoen euro. In deze categorie vallen **nationale en regionale programma's gericht op het vernietigen van kleine wapens en munitie, alsook capaciteitsopbouw van toezichhoudende en uitvoerende instanties** op dit gebied. Naast het eerder genoemde programma in Tadzjikistan is in samenwerking met de *University of Sydney* geïnvesteerd in het meetbaar maken van de voortgang van nationale overheden op het gebied van wet- en regelgeving met betrekking tot kleine wapens en wapenbezit.
- Met bijna 30 miljoen euro vormt de categorie *Security Sector Reform* (SSR), net als in 2009, de grootste thematische groep activiteiten. **Opnieuw maken de activiteiten op het gebied van het hervormen van de veiligheidssector het grootste deel van het totale fonds uit.** De uitgaven in Afghanistan, zoals eerder al vermeld bij de analyse naar regio, maken met ruim 25 miljoen euro het grootste deel van deze categorie uit. Naast deze bijdragen aan de VN- en NAVO-programma's voor training en uitrusting van de Afghaanse politie en het leger, zijn activiteiten gefinancierd in Burundi, op de Westelijke Balkan en is een bijdrage geleverd aan training van de Palestijnse veiligheidseenheden en politie in Jericho (waarbij ook de bouw van een gevangenis in diezelfde regio is bekostigd).

- De component «**Vredesmissies en conflictpreventie**» is weliswaar kleiner dan in 2009, maar met ruim 10 miljoen euro nog steeds substantieel. In deze categorie valt een aantal grote bijdragen aan internationale vredesmissies onder VN vlag, zoals in DRC, maar ook programma's die gericht zijn op reconciliatie en het voorkomen van een (nieuw) conflict. Ook de eerder genoemde inzet in EU-verband met betrekking tot het bestrijden van de crisis in Georgië, valt binnen deze categorie. In 2010 is ook substantieel bijgedragen aan het verbeteren van **de inzet van Afrikaanse militairen in vredesmissies in Afrika**. Een voorbeeld hiervan is de meerjarige Nederlandse steun voor het ACOTA (*African Contingency Training and Assistance*) programma, waarbij Afrikaanse militairen worden getraind voor inzet in missies onder leiding van de VN, de AU of regionale veiligheidsorganisaties, bijvoorbeeld in Sudan en DRC. Hiermee levert het programma een constructieve bijdrage aan de vrede en veiligheid in Afrika en draagt het bij aan «Afrikaanse oplossingen voor Afrikaanse problemen». In het kader van het ACOTA programma zijn begin 2011 twee Nederlandse militairen voor korte tijd uitgezonden om Rwandese militairen te trainen. Het betreffende Rwandese bataljon zal in de loop van 2011 worden ingezet in de VN-vredesmissie in Darfur (UNAMID).
- De categorie «Overig» is in 2010 afgenomen ten opzichte van 2009. In deze categorie zijn **een aantal activiteiten op het gebied van capaciteitsopbouw m.b.t. bestrijding van piraterij** opgenomen, zoals hieronder toegelicht in de vooruitblik op 2011 onder de tekst over Somalië.
- Ten opzichte van 2009 is in 2010 meer gebruik gemaakt van het Stabiliteitsfonds ter bevordering van **gender & participatie van vrouwen** in vredes- en wederopbouwprocessen, o.a. voor opleiding van troepenlandende landen op het gebied van conflictgerelateerd seksueel geweld. Er wordt gestreefd naar gendermainstreaming binnen projecten. Deze benadering wordt bijvoorbeeld toegepast in Burundi door het integreren van gendertraining in de context van de Security Sector Development (SSD), in de DRC door het integreren van seksueel geweld componenten in de Nederlandse ondersteuning aan de Congolese veiligheidssector en in Soedan door het bevorderen van politieke participatie van vrouwen. Daar een tweetal moties over VNVR 1 325 zijn aangenomen tijdens de begrotingsbehandeling, zal naar verwachting ook in 2011 het fonds worden ingezet voor soortgelijke initiatieven.

Uitgangspunten in 2011 en verder

Het Stabiliteitsfonds zal de komende jaren nauw aansluiten bij de beleidslijnen voor ontwikkelingssamenwerking zoals neergelegd in de Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking van 18 maart 2011. Het thema «veiligheid en rechtsorde» krijgt hierbij prioriteit. Het Stabiliteitsfonds zal zich daarom in eerste instantie richten op projecten in prioritaire landen benoemd in de Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking van 18 maart 2011, inclusief voormalige «Categorie 2» partnerlanden waarmee het partnerschap beëindigd is, zoals Pakistan en Kosovo. Daarbuiten zal ruimte blijven voor projecten op het snijvlak van veiligheid en ontwikkeling waarbinnen Nederland specifieke toegevoegde waarde kan bieden of waarmee Nederlandse veiligheidsbelangen gediend worden. In 2011 zal het Stabiliteitsfonds worden geconfronteerd met een **beperkter budget** dan in voorgaande jaren. Daarom zullen duidelijke keuzes voor zowel thematische als regionale invulling gemaakt moeten worden. Door een aantal van de grootste bijdragen uit het fonds (voornamelijk aan multilaterale initiatieven en *trust funds*), te verkleinen, moet voldoende ruimte beschikbaar blijven voor de flexibele inzet van

katalytische programma's op het gebied van vrede, veiligheid en ontwikkeling.

Het streven blijft om door een (landen)specifieke combinatie van defensie-, diplomatie- en ontwikkelingsinstrumenten de onderliggende oorzaken van instabiliteit, conflicten en daaraan gerelateerde stagnatie in ontwikkeling tegen te gaan. Bij defensie gaat het bijvoorbeeld om hervorming van de krijgsmacht; bij diplomatie onder meer om conflictpreventie, ondersteuning van politieke- en vredesprocessen, verzoening en het tegengaan van straffeloosheid; bij ontwikkelingssamenwerking om opbouw van bestuur en rechtsorde. Nederland wil hiermee op onderwerpen inzetten die direct of indirect het Nederlandse veiligheidsbelang dienen, internationaal relatief onderbelicht zijn en waarin Nederland relatief goed is:

- Het uitzenden van **civiele experts** naar EU- en VN-missies en andere multilaterale kaders, voornamelijk gericht op **hervorming van en opleiding binnen de veiligheidssector en de Rule of Law sector** in fragiele staten;
- **Conflictpreventie**: onder meer door ondersteuning van inclusieve politieke- en vredesprocessen en de bevordering van dialoog, verzoening en community-based approaches, maar ook door het aanpakken van onderliggende oorzaken van conflict, bijvoorbeeld door het bevorderen van conflictsensitieve ontwikkelingssamenwerking;
- Het verder ondersteunen van internationale inspanningen gericht op de oorzaken en het beheersen en terugdringen van de **dreiging van internationaal terrorisme**;
- Het verder versterken van **de Afrikaanse rol bij crisisbeheersing in Afrika**, waarbij vooral het trainen van Afrikaanse troepen voor de inzet binnen AU/VN-missies in Afrika van belang is. Ook capaciteitsopbouw en steun voor de opbouw van de Afrikaanse *Peace and Security Architecture* (bijvoorbeeld via de AU), valt hieronder;
- Aandacht voor *Transnational Organised Crime* (TOC), waarmee de opkomende **grensoverschrijdende georganiseerde misdaad** wordt aangeduid, die in bepaalde gebieden in steeds belangrijker mate het overheidsgezag totaal ondermijnt. TOC is in grote delen van de wereld een groeiend probleem, met in sommige landen zelfs vergaande destabiliserende gevolgen. De **drugshandel** is door zijn hoge organisatiegraad, grote omzet en intercontinentaal bereik ongetwijfeld de meest omvangrijke vorm van georganiseerde criminaliteit maar ook **mensensmokkel, illegale wapenhandel, georganiseerde fraude en piraterij** vallen hieronder.

Het is goed hierbij de kanttekening te maken dat door het vraaggestuurde karakter van het fonds er ook voldoende (kwalitatief goede) voorstellen uit het veld moeten komen, om daadwerkelijk invulling te kunnen geven aan nieuwe accenten.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen