

Vergaderjaar 2006–2007

30 800 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2007

Nr. 91

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 mei 2007

Het is met veel genoegen dat wij u hierbij het rapport van de evaluatie van het Stabiliteitsfonds over de periode 2004–2005 aanbieden¹. Het rapport geeft aanleiding tot de volgende reactie.

Het Stabiliteitsfonds is eind 2003 opgericht en gestart op 1 januari 2004 met als doel op snelle en flexibele wijze ondersteuning te bieden bij activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling in landen en regio's die dreigen af te glijden naar een gewelddadig conflict of waar zich al een conflict voltrokken heeft.

Het fonds is opgericht als praktische uitvoering van het Nederlandse geïntegreerde buitenlands beleid. Dit beleid was een reactie op de veranderende context van hedendaagse conflicten die vaak binnen in plaats van tussen landen worden uitgevochten. Het fonds begeeft zich daarmee op het grensvlak van veiligheids- en ontwikkelingsbeleid en heeft in de eerste drie jaar bijgedragen aan de koppeling van de verschillende beleids-terreinen en de intensivering van de samenwerking tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Defensie. Het fonds heeft hiermee een katalyserende rol gespeeld. Zo werden activiteiten gefinancierd ten behoeve van de deelname van ontwikkelingslanden aan vredesoperaties, op het gebied van conflictbemiddeling, vredesopbouw, conflictpreventie, vredesdialogen en civiel militaire samenwerking.

In het licht van het vernieuwende karakter is het tevens belangrijk de internationale context in ogenschouw te nemen bij de appreciatie van de evaluatie. Het gezegde dat ontwikkeling niet kan zonder veiligheid en veiligheid niet zonder ontwikkeling doet al langer opgeld in de internationale samenwerking. Dit betekent dat we ons met name in post-conflict-situaties niet kunnen beperken tot ontwikkelingsprogramma's zonder dat er iets wordt gedaan aan de veiligheidssituatie. Dit vraagt niet alleen om een geïntegreerde benadering, maar ook om geïntegreerde besluitvorming en financiering.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het Stabiliteitsfonds is een uniek instrument waarmee Nederland als een van de eerste landen ter wereld in staat is om deze geïntegreerde benadering ook financieel vorm te geven, door de beschikbaarheid van middelen uit zowel de ontwikkelingsbegroting (ODA) als uit het budget voor het brede buitenlands beleid (non-ODA). Bovendien speelt het onderscheid tussen de twee geldstromen geen rol bij de besluitvorming.

Nederland vervult hiermee een voorbeeldfunctie voor veel landen, hetgeen geïllustreerd wordt door de regelmatige vragen naar de wijze waarop Nederland dit fonds heeft vormgegeven en de ervaringen ermee. De lessen die wij hier trekken zijn dus niet alleen nuttig voor onszelf, maar zullen internationaal ook helpen om steeds beter in te kunnen spelen op de gevolgen van hedendaagse conflicten.

Vanwege het vernieuwende karakter van het fonds werd bij de oprichting aangekondigd dat het na twee jaar zou worden geëvalueerd. De resultaten van deze evaluatie, die werd uitgevoerd door drs. B. Klem van BartKlem-Research in samenwerking met professor dr. ir. G. Frerks van de Universiteit van Utrecht, vindt u in het bijgevoegde rapport.

De evaluatie bestrijkt de periode 2004–2005, met een doorloop van een enkel project dat in 2006 werd afgerond en onder de evaluatie kon worden meegenomen. Tevens werd Afghanistan bezocht om de uitgevoerde en nog lopende projecten daar aan een oordeel te onderwerpen en werden de activiteiten in uitvoering in de Democratische Republiek Congo (DRC) aan een diepgaand dossieronderzoek onderworpen.

Het algemene beeld dat uit de evaluatie naar voren komt wordt onderzocht. Wij zijn evenals de evaluatoren van mening dat het fonds zijn bestaansrecht bewezen heeft. Tegelijkertijd wordt erkend dat er op een aantal terreinen ruimte is voor verbetering. Er kan dan ook worden ingestemd met veel van de aanbevelingen, hier en daar met een enkele kanttekening.

De evaluatie heeft betrekking op de periode 2004–2005. Een aantal kritiekpunten in het evaluatierapport was al langer bekend en in de afgelopen anderhalf jaar zijn al initiatieven genomen om de werking van het fonds te verbeteren. Enkele daarvan, zoals het ontwikkelen van Strategische Landenbeleidskaders, worden in de evaluatie genoemd. Een aantal kritische opmerkingen, onder andere in relatie tot de samenwerking met het Ministerie van Defensie, geldt niet meer voor de periode volgend op de periode die in het onderzoek is bekeken.

Hieronder zal eerst ingegaan worden op de stappen die het Ministerie van Buitenlandse Zaken wil nemen om het fonds in de toekomst sneller, flexibeler, maar ook gericht en strategischer in te zetten. Dit zal vervolgens nader worden toegelicht met een bredere reactie op de conclusies en aanbevelingen.

Vervolgstappen

Op basis van de conclusies en aanbevelingen zullen onderstaande stappen worden genomen om de doelstellingen van het fonds, nl. een snelle en flexibele inzet van middelen op het grensvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling in conflictgevoelige landen en regio's nog beter te realiseren.

De vervolgstappen zijn opgedeeld in de volgende clusters: beleidskaders, procedures, financiering en monitoring, en communicatie. Deze lijn is ook aangehouden in de toelichting op de vervolgstappen.

Beleidskaders Stabiliteitsfonds

1. De algemene beleidskaders waarop het fonds nu is gebaseerd worden waar mogelijk aangescherpt, maar zullen niet te specifiek mogen worden omdat daarmee de flexibiliteit en snelle inzetbaarheid in gevaar komen;
2. Een gerichte, strategische en contextspecifieke inzet van middelen uit het Stabiliteitsfonds wordt mogelijk op basis van de strategische landenbeleidskaders;
3. Er komt meer aandacht voor gender-ongelijkheid in (post-)conflictsituaties, een aspect dat nu nog te vaak onderbelicht blijft in de activiteiten van het fonds. De landen- en themabeleidskaders zullen expliciet aandacht aan gendergelijkheid besteden;
4. Het vraaggestuurde karakter van het fonds blijft bestaan, maar daar zal in de toekomst minder rigide mee om worden gegaan. Zo zullen ambassades op basis van de strategische landenbeleidskaders beter in staat worden gesteld om gericht partijen aan te sporen initiatieven te ontplooiën;
5. Gewerkt zal worden aan verdere integratie van de thema's kleine wapens en ontmijnen in het fonds. De specifieke beleidskaders van de beide thema's zullen beter afgestemd worden op het algemene beleidskader van het fonds;

Procedures

6. De tijd tussen indienen, goedkeuren en uitvoeren van activiteiten zal moeten worden verkort. Behandeling van voorstellen zal daartoe waar mogelijk worden gestroomlijnd. Een van de mogelijkheden die daarbij momenteel wordt onderzocht, is het beperken van het aantal handelingen. Een andere mogelijkheid is delegatie van middelen uit het fonds naar ambassades in prioritaire post-conflict landen.

Financiering en monitoring

7. De bestaande mogelijkheden voor inzet van ODA en non-ODA financiering worden behouden;
8. Bezien zal worden of er in het licht van hierboven genoemde stap 4 flexibeler om kan worden gegaan met de mogelijkheden om NGO's uit het fonds te financieren;
9. Er zal worden gewerkt aan efficiëntere financiering en monitoring onder meer door zoveel mogelijk aan te sluiten bij structuren en procedures van uitvoerende organisaties. Hiermee kan de snelheid van financiering, en mogelijk ook de inhoud en beschikbaarheid van de verantwoording van de activiteiten verbeteren.

Communicatie

10. Er zal meer aandacht komen voor de interne en externe communicatie van en over het fonds.

Toelichting

Beleid

Regionale en thematische verdeling

De conclusie dat de algemene beleidskaders van het fonds weinig sturend zijn, wordt dezerzijds onderschreven. Met het oog op de doelstelling van het fonds is dit echter niet verwonderlijk. Het Stabiliteitsfonds richt zich op zeer diverse (post) conflictsituaties die bovendien geografisch verspreid zijn. Elk van die situaties kenmerkt zich door een specifieke constellatie van donoren, internationale organisaties en lokale partijen. Dit maakt het formuleren van een overkoepelend beleidskader dat relevant is in elke situatie waarin het fonds opereert onpraktisch. Daarom is ter nadere invulling van de Wederopbouwnotitie (Kamerbrief 30 075 nr. 1 van 22 maart

2005) gekozen voor het ontwikkelen van landenbeleidskaders. In deze, periodiek te actualiseren, beleidskaders worden de strategische keuzes en het ambitieniveau van Nederland in een bepaald land vastgelegd. Omschreven wordt wat het Nederlands beleid in de desbetreffende landen beoogt en inhoudt. Daarbij wordt ook aangegeven binnen welke kaders activiteiten kunnen worden gefinancierd, op basis van een beoordeling van de landspecifieke (post-)conflictcontext, waardoor een gerichte inzet van middelen mogelijk is.

Inmiddels zijn landenbeleidskaders ontwikkeld voor Afghanistan, Burundi, Sudan, de DRC en Libanon (naar aanleiding van de gewelddadigheden daar in de zomer van 2006). Op dit moment wordt gewerkt aan een beleidskader voor Kosovo en aan de actualisering van de beleidskaders voor Burundi en de DR Congo.

Geografische en thematische inzet

Het fonds is er in de eerste twee jaar bijna in geslaagd om te voldoen aan de doelstelling driekwart van de middelen uit te geven in de prioritaire regio's¹. Dat het niet helemaal is gelukt, is veroorzaakt doordat bij de beoordeling van activiteiten vrij strak is vastgehouden aan de voorwaarde van vraaggestuurdheid. Hierdoor werd de keuze van te steunen activiteiten beperkt. Een van de geleerde lessen is om hier in de toekomst pragmatischer mee om te gaan. Later in de beleidsreactie zal hier uitgebreider op worden ingegaan maar de eerdergenoemde landenbeleidskaders bieden de mogelijkheid om meer gericht voorstellen «los te weken».

De kritiek dat de inzet in de prioritaire regio's zich beperkt tot slechts enkele landen in die regio's wordt niet gedeeld. De kern van de instabiliteit in een regio ligt vaak bij een specifiek land dat een destabiliserend effect heeft op omliggende landen.

De constatering dat Afghanistan en de Balkan relatief onderbedeeld zijn gebleven is feitelijk correct. Voor deze gebieden zijn, vanwege de fase waarin het conflict zich bevindt en/of de plaats in het Nederlands buitenlands beleid, ook andere middelen beschikbaar. Dit betekent dat de totale verdeling van Nederlandse middelen een ander en genuanceerder beeld geeft dan de cijfers van het Stabiliteitsfonds doen vermoeden.

Met betrekking tot de verdeling van middelen over bepaalde thema's wordt erkend dat een aantal activiteiten minder operationeel van aard is geweest dan het fonds beoogt. Met het samenvoegen van verschillende instrumenten om het Stabiliteitsfonds te vormen, zijn middelen weggelaten waaruit voorheen onder andere beleidsontwikkeling kon worden gefinancierd. In de eerste twee jaar van het fonds is bewust een aantal kleinere projecten ondersteund, dat niet zo operationeel was als het fonds beoogde. Op deze manier is met 3,5% van de totale uitgaven op bescheiden wijze getracht pragmatisch om te gaan met het wegvallen van eerder beschikbare middelen. De evaluatoren stellen immers terecht vast dat goed beleid en een gedegen analyse noodzakelijk zijn voor een effectieve inzet van middelen uit het fonds.

De evaluatie heeft duidelijk gemaakt dat de thema's kleine wapens en ontmijnen tamelijk gescheiden van de overige onderwerpen van het fonds werden behandeld en dat op die punten het integreren van beleid aanscherping behoeft. Hoewel in 2006 reeds een aanzet is gedaan de projecten onder deze thema's meer te laten aansluiten op de strategische landenbeleidskaders, is dit een aspect waaraan in de toekomst verdere aandacht zal worden gegeven. In februari 2007 werd de Beleidsnotitie Kleine Wapens 2007–2010 goedgekeurd door de Stuurgroep Veiligheids-samenwerking en Wederopbouw (SVW). In de notitie zijn de prioriteiten

¹ In 2006 is 76% van de middelen besteed in de voor het fonds prioritaire regio's.

(integratie kleine wapensbeleid met ontwikkelingsbeleid; steun aan prioritaire landen en regio's) genoemd alsmede uitwerking daarvan onder het Stabiliteitsfonds.

Gender

In het evaluatierapport wordt gesteld dat het Stabiliteitsfonds genderblind zou zijn. Deze conclusie wordt niet onderschreven. Er zijn activiteiten die worden ondersteund uit het Stabiliteitsfonds waarbij een gendercomponent simpelweg niet aan de orde is. Daar waar dit wel het geval is zal gender in de toekomst ook worden geïncorporeerd. De landen- en thema-beleidskaders zullen in de toekomst expliciete aandacht aan gender besteden. Op basis van Veiligheidsraad Resolutie 1325 zal bij de vormgeving en uitvoering van activiteiten rekening worden gehouden met de vaak onderbelichte rol van vrouwen in een conflict en zal de ongelijkheid tussen man en vrouw in post-conflictactiviteiten worden bestreden. De aanbeveling om hier serieuzer naar te kijken wordt dus wel overgenomen.

Conflictpreventie

Ook de aanbeveling meer aandacht te besteden aan conflictpreventie zal serieus ter harte worden genomen. Conflictpreventie is altijd een belangrijk aspect geweest van het Nederlands buitenlands beleid. Nederland richtte zich daarbij vooral op de structurele vorm van conflictpreventie d.m.v. duurzame armoedebestrijding in de partnerlanden. Daarnaast kan worden gesteld dat post-conflictprojecten in bijna alle gevallen een conflictpreventief doel nastreven. In het regeerakkoord is reeds aangegeven dat er meer aandacht moet komen voor de preventie van gewapende conflicten. Het Stabiliteitsfonds zal daarbij worden ingezet en tevens meer aandacht besteden aan vredesonderhandelingen en (in)formele dialogen over (pre)conflictsituaties.

Procedures

Dat procedures vaak nog te lang duren is een veel gehoorde klacht en de conclusies van de evaluatie bevestigen dit. Het Stabiliteitsfonds worstelt met de spagaat tussen enerzijds een snelle en flexibele inzet waar dat noodzakelijk is en anderzijds zorgvuldige besteding en degelijke verantwoording van uitgegeven middelen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is reeds begonnen met vereenvoudiging van het beoordelingsproces. Het aantal handelingen tussen het indienen van een voorstel en de daadwerkelijke financiering wordt zoveel mogelijk teruggebracht. Daarnaast wordt gekeken of de handelingen zelf efficiënter kunnen worden uitgevoerd, door zoveel mogelijk aan te sluiten bij reeds bestaande procedures van contractpartners en door de eisen met betrekking tot beheer en verantwoording zoveel mogelijk te beperken zonder daarbij de noodzakelijke zorgvuldigheid uit het oog te verliezen.

Resultaten, doelmatigheid en monitoring

De evaluatie geeft aan dat het op dit moment vanwege de aard en de context van de activiteiten lastig te bepalen is wat de uiteindelijke resultaten en effecten zijn van de gefinancierde activiteiten. Daarbij speelt dat de relatief korte periode tussen de start van het fonds en de evaluatie deze beoordeling nog verder bemoeilijkt. Desalniettemin stemt het tot tevredenheid dat het algemene oordeel over de output en effecten positief is. Het rapport constateert dat er van een relatief groot aantal projecten te weinig informatie voorhanden is om een weloverwogen inschatting te maken. Dit is een dilemma dat juist vanwege de aard en context van de activiteiten niet makkelijk valt op te lossen. Het fonds richt zich nu juist niet op «eenvoudige» projecten, in gebieden met relatief goede infrastructuur en voorzieningen.

Communicatie

Een laatste punt dat zijdelings aan de orde komt in de evaluatie maar wel relevant is voor een effectieve inzet van het fonds, is de bekendheid met het bestaan, de werking en de beleidsmatige uitgangspunten van het fonds in het ambtelijke apparaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Uit de evaluatie kwam ook naar voren dat er buiten de betrokken ministeries te weinig inzicht is in wat het fonds nu precies doet. Deze evaluatie is daartoe een eerste stap. Een tweede stap is gezet met een meer uitgebreide rapportage over de inzet van het fonds in 2006 die uw Kamer onlangs is toegegaan. Een effectieve communicatie, zowel intern als extern en vooral gericht op de gebruikers, wordt gezien als een belangrijke stap in de verdere verbetering van de werking van het fonds en daar zal dan ook in de toekomst aandacht aan worden besteed.

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

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders