

Evaluatie Stabiliteitsfonds 2004 en 2005

Februari 2007

Bart Klem en Georg Frerks

Samenvatting

Dit rapport evalueert het functioneren van het Stabiliteitsfonds in de eerste twee jaren van zijn bestaan: 2004 en 2005. In deze jaren is € 152 mn uitgegeven aan 122 activiteiten op het vlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling. De evaluatie vindt plaats op verzoek van de Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking. De bevindingen zijn gebaseerd op volledig dossieronderzoek, interviews, veldstudie (in Afghanistan) en literatuuronderzoek (Afrikaanse Grote Meren gebied).

Het Stabiliteitsfonds is een zinvolle aanvulling gebleken op Nederlandse instrumenten. Het mandaat is zowel thematisch als geografisch breed. In de praktijk besteedt het fonds zijn geld met name aan ontwapening, demobilisatie en reïntegratie van ex-strijders (DDR) en hervorming van de veiligheidssector (SSR) (samen 55 procent van de uitgaven), terwijl 'softere' thema's als maatschappelijke vredesopbouw en vredesonderhandelingen amper worden bediend (2 procent van de gelden). Het fonds richt zich dus sterk op post-conflict wederopbouw, met grote nadruk op de statelijke processen. De Nederlandse beleidsambitie met betrekking tot conflictpreventie klinkt in het fonds niet door. Geografisch ligt de nadruk van de bestedingen op de Afrikaanse Grote Meren regio (47 procent) en in mindere mate de Hoorn van Afrika (12 procent) en Afghanistan (9 procent). De vierde prioritaire regio – de Balkan – is met 3 procent slechts een kleine ontvanger. In totaal werd 29 procent van de uitgaven buiten de prioritaire regio's besteed, waarmee het maximum van 25 procent is overschreden.

Eén van de tekortkomingen van het fonds was zijn genderblindheid. Bij vrijwel alle projecten is gender een ondergeschoven kindje. Dit is in strijd met het beleid en het toetsingskader van het Stabiliteitsfonds. Ook komt de ambitie van een geïntegreerde aanpak binnen het fonds nog onvoldoende uit de verf. Er is daarbij vaak een gebrek aan visie en een heldere strategie, en mogelijkheden tot verdere integratie – bijvoorbeeld bij kleine wapens en ontmijning – zijn nog onvoldoende benut. Bij ruim de helft van de projecten kon geen samenhang met andere Nederlandse interventies worden geconstateerd. Het recente initiatief om landenbeleidskaders voor vrede, veiligheid en ontwikkeling te formuleren kan hier verandering in brengen en is in dat verband positief.

Het fonds heeft bijgedragen aan de betere samenwerking tussen Buitenlandse Zaken en Defensie. Enkele kinderziektes – kwalitatief zwakke voorstellen en rapportages, onheldere relaties tussen verschillende overlegfora – moeten nog overwonnen worden. Het fonds heeft zich grotendeels afgesloten van NGO's. De inhoudelijke dialoog is zeer beperkt gebleven en in een enkel geval vielen waardevolle NGO initiatieven tussen wal en schip omdat noch het Stabiliteitsfonds, noch een ander kanaal in financiering kon voorzien. De internationale inbedding was veelal goed – meer dan 80 procent van de activiteiten werd door meerdere donoren gesteund – maar in een enkel geval ging Nederlandse profileringsdrang en bestedingsdruk ten koste van de afstemming en kwaliteit. Uit de Afghaanse gevalstudie bleek dat de bestudeerde projecten goed aansloten bij nationale prioriteiten en programma's. Gebrekkige lokale capaciteiten vormden echter zowel in Afghanistan als in andere betreffende landen een groot probleem bij de projectuitvoering.

Het toetsingskader van het fonds is erg breed en de relevante beleidsstukken deels nogal vaag. Mede daardoor beoordelen wij slechts een kleine minderheid van de activiteiten (drie

kleine projecten) als irrelevant. Bijna de helft van de projecten (goed voor een kwart van de gelden) valt in een twijfelcategorie: deze projecten vallen wel binnen de formele kaders, maar worden toch als minder relevant beoordeeld. Het gaat hier om losstaande projecten zonder dwingende prioriteit, projecten die enkel beleidsontwikkeling ten doel hebben en NGO projecten. Ruim de helft van de projecten is wel relevant (33 procent) of zelfs heel relevant (20 procent). Deze laatste groep bestaat uit projecten die typerend zijn voor het bestaansrecht van het Stabiliteitsfonds: breed ingebedde projecten die zich op cruciale probleemgebieden binnen de prioritaire regio's richten.

Voor ruim 42 procent van de projecten is onvoldoende informatie beschikbaar voor een conclusie over de doeltreffendheid, omdat de projecten nog lopen of omdat de rapportage onder de maat is. Voor de rest geldt dat bij 11 procent van de projecten grote problemen naar voren zijn gekomen. Bij het restant van de activiteiten (48 procent) zijn de outputs grotendeels volgens plan gehaald en is het aannemelijk (35 procent) of deels aangetoond (12 procent) dat deze activiteiten ook daadwerkelijk een positief effect hebben gehad. Gezien de grote problemen in de betreffende landen, is de doeltreffendheid bij deze groep van 48 procent bevredigend.

Het fonds dient snel en flexibel te zijn, maar de besluitvorming is in de praktijk vaak traag. In nog geen kwart van de gevallen is binnen tien weken uitsluitel gegeven. De verantwoordelijke afdelingen en organisaties zijn langzaam met het aanleveren van de noodzakelijke projectinformatie, er is geen versneld project voor speciale gevallen, en soms wordt onnodig tijd verloren met ambtelijke stappen. Zowel bij de beoordeling als bij projectmonitoring en –afsluiting bestaat er een onbalans: in verhouding tot administratieve kwesties is vaak weinig aandacht voor de inhoudelijke kant van gefinancierde activiteiten. Een ander probleem is het tekort aan degelijke projectvoorstellen dat wordt ingediend. Dit leidt tot onderbesteding: slechts € 152 mn van de beschikbare € 174 mn is besteed. Ook ontnemt dit tekort het fonds mogelijkheden tot strategische keuze. Mede hierdoor beoordelen wij een groot deel van de gefinancierde projecten als minder relevant. Het ministerie dient zich dus pro-actiever op te stellen en de transparantie en bekendheid van het fonds te vergroten.

Aanbevelingen

- 1. Behoud het fonds:** Het Stabiliteitsfonds sluit nauw aan bij de aard van hedendaagse conflicten en internationale interventies in de betreffende gebieden en zal ook in de toekomst van nut zijn.
- 2. Balanceer de geografische inzet:** Met name door het MDRP was de geografische verdeling onevenwichtig. De Balkan moet geen ondergeschoven kindje blijven en de bestedingen in de Grote Meren zijn onevenredig hoog.
- 3. Beperk het fonds tot activiteiten met een operationele focus:** Analyse, beleidsvorming en afstemming moeten niet uit het Stabiliteitsfonds betaald worden.
- 4. Verwezenlijk juist ook buiten het fonds een conflictsensitieve benadering:** De aandacht voor conflicten bij andere Nederlandse instrumenten moet niet worden afgeschoven op het Stabiliteitsfonds. Juist bij de medefinanciering, in bilaterale programma's en bij steun aan multilaterale organisaties moet kritisch worden gekeken naar de invloed van hulp op de structuur en dynamiek van het conflict in een land.
- 5. Laat conflictpreventie niet varen:** Het fonds is grotendeels reactief en gericht op post-conflict situaties. Het fonds moet gevoeliger zijn voor steun aan preventieve initiatieven, met name in multilateraal verband.
- 6. Ga door met strategie-ontwikkeling op landenniveau:** In 2004 en 2005 beschikte

het fonds niet over een sturend beleidskader en waren de strategieën in de prioritaire regio's vaak enigszins vaag. Het is goed dat het ministerie inmiddels is begonnen met meer specifieke landenstrategieën op het vlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling. Deze stukken moeten meer dan een samenraapsel van bestaande ideeën worden en bij voorkeur toonaangevend voor alle Nederlandse interventies in de betreffende landen.

7. Laat 'vraaggestuurd' niet verzanden in 'passief': Het Stabiliteitsfonds is terecht opgezet als vraaggestuurde faciliteit, maar dat mag niet leiden tot een afwachtende houding of onderbesteding. De gewenste geïntegreerde aanpak vereist bovendien strategie en regie en dus een pro-actieve houding en grotere bekendheid van het fonds. Daarbij is vooral een rol weggelegd voor ambassades.

8. Wees terughoudend met losstaande projecten: De vele losstaande projecten roepen twijfels op over de gevolgde strategie, leiden tot onnodig hoge beheerslasten en beperkte inhoudelijke betrokkenheid bij het project. Programmatische financiering en multi-donor steun – bijvoorbeeld via trustfunds – heeft om die reden veel voordelen.

9. Maar laat ruimte voor uitzonderingen: Onder strenge voorwaarden moet het mogelijk zijn een los project buiten prioritaire regio's of een NGO project te steunen. Daarbij moeten minimaal de volgende voorwaarden gelden: de lokale omstandigheden dwingen tot urgente interventie; het past binnen de landenstrategie; er zijn aantoonbaar geen alternatieven; en Nederland is bereid tot een langere en bredere betrokkenheid bij het project als daartoe aanleiding is. Ook de besluitvorming moet extra snel kunnen als dat echt nodig is: bijvoorbeeld wanneer een Nederlandse commandant in het veld daarom vraagt of wanneer de uitzending van Nederlandse personeel al op hogere niveaus is afgekaart. Deze uitzonderingsmogelijkheden moeten van heldere kaders worden voorzien.

10. Wees waakzaam voor profileringsdrang en bestedingsdruk: Deze aanbeveling lijkt een open deur, maar de ervaringen – onder andere met MDRP – dwingen tot een onderstreping van dit principe.

11. Zorg voor een betere inbedding van kleine wapens en ontmijning zonder de financiële richtsnoeren los te laten: Ontmijning en kleine wapens moeten in de toekomst sterker in relatie met SSR, DDR, vredeshandhaving en wederopbouw worden benaderd. Deze trend is in het veld al gaande. Kleine wapens projecten moeten zich sterker richten op de prioritaire regio's. Dit moet niet ten koste gaan van de financiële richtsnoeren.

12. Zorg voor een betere balans tussen beheer en inhoud: Bij de behandeling van projecten en tijdens de uitvoering moet meer aandacht zijn voor strategie, beleid en inhoud dan voor beheersmatige issues.

13. Neem gender serieus als thema binnen vrede, veiligheid en ontwikkeling: De mate waarin gender is ondergesneeuwd wijst op een grootschalig tekort aan kennis en/of interesse. Zowel analyses als staand beleid onderschrijven het belang van gender en dat dient zich te verdisconteren in een meer pro-actieve houding bij de beoordeling van projectvoorstellen.

14. Zet de samenwerking tussen Buitenlandse Zaken en Defensie voort door resterende knelpunten aan te pakken: De verhoudingen tussen SMO, SVW, de Commissie Stabiliteitsfonds en andere instanties moet glashelder zijn. Gebrekkige rapportage van Defensie moet tot het verleden gaan behoren en voorstellen dienen van gedegen kwaliteit te zijn. Aan de kant van Buitenlandse Zaken moet er goed begrip zijn van de noden en beperkingen van een operationele militaire missie en er is bezinning nodig over de toepasbaarheid van reguliere principes en

beleidsuitgangspunten in conflict en post-conflict situaties.

15. Ga problemen met lokale partijen en contexten niet uit de weg: De ervaringen met toonaangevende interventies als het MDRP, AMIS, het ASP en het Soedanese IMAT dwingen tot een kritische reflectie op ontwikkelingsdogma's en een zeer gedegen bewustzijn van de lokale context. Beoordelingsmemoranda en rapportages moeten deze problemen niet ontwijken.

16. Vergroot de openheid naar buiten en verbeter de dialoog met NGO's: De jaarlijkse rapportage aan de Tweede Kamer moet strategieën, activiteiten, problemen en resultaten van het fonds beter benoemen. Er moet een betere dialoog komen met NGO's die kundig en goed geïnformeerd zijn en eigen staf of lokale partners in het veld hebben.

17. Blijf hameren op internationale afstemming en zoek naar allianties met gelijkgezinden: Het Nederlandse uitgangspunt om multilateraal op te treden verdient onverminderd steun. Nederland moet lopende ontwikkelingen bij de VN, de Afrikaanse Unie, multilaterale en bilaterale donoren in de gaten houden en meer systematisch naar aanknopingspunten zoeken.