

Het stabiliteitsfonds

Inleiding door Jan Gruiters,
directeur Pax Christi Nederland

HET STABILITEITSFONDS

Inleiding door Jan Gruiters, directeur Pax Christi,
voor het Regulier overleg Conflictpreventie en Vredesopbouw
Ministerie van Buitenlandse Zaken

4 november 2003.

Pax Christi Nederland
Postbus 19318
3501 DH Utrecht
Tel.: + 31 30 - 233 33 46
Fax: + 31 30 - 236 81 99
Email: paxchristi@paxchristi.nl
Website: www.paxchristi.nl

Inleiding

In mijn bijdrage wil ik de volgende aspecten kort aanstippen:

- inhoudelijke appreciatie van het stabiliteitsfonds;
- risicofactoren;
- succesindicatoren.

Ik lever mijn bijdrage vanuit Pax Christi maar mede op basis van forumdebat dat door Cordaid en Pax Christi is georganiseerd en waaraan verschillende politieke partijen en ministeries deelnamen.

Inhoudelijke appreciatie

Een initiatief dat zich richt op het snel en effectief ondersteunen van activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling in conflictregio's is altijd welkom. De gedachte dat juist in conflictgebieden snelheid en flexibiliteit van essentieel belang zijn en integratie van beleid noodzakelijk is, wordt gedeeld door Pax Christi en Cordaid. Sterker nog, dit inzicht ligt ten grondslag aan de strategische samenwerking die sinds 2000 tussen beide organisaties tot stand is gekomen.

Het is belangrijk dat de kamerbrief over de oprichting van een stabiliteitsfonds aangeeft dat de aard van de gewapende conflicten waarmee wij nu worden geconfronteerd consequenties moeten hebben voor het buitenlandsbeleid.

De *complex political emergencies* kenmerken zich door een intrastatelijk karakter. Zij hebben vaak een lokaal specifieke dimensie waarbij sociaal culturele factoren een belangrijke rol spelen. De conflictpartijen bestaan vaak uit ongeorganiseerde, slecht gedisciplineerde en elkaar bestrijdende lokale gewapende eenheden die innovatieve strategieën ontwikkelen om controle te krijgen over bevolkingsgroepen en natuurlijke hulpbronnen. Deze *complex political emergencies* zijn veelal langdurig van aard en stimuleren parallelle, semi-illegale economische activiteiten waarmee gewapende eenheden en daarmee verbonden politieke elites zich verrijken.

Burgers zijn steeds de voornaamste slachtoffers en raken in grote aantallen op drift. De conflicten zijn vaak intern van aard, de effecten zijn echter grensoverschrijdend.

Tegen deze achtergrond is het eigenlijk niet meer dan logisch dat interventies op gebied van vrede, veiligheid en ontwikkeling zo veel mogelijk op elkaar afgestemd en geïntegreerd moeten worden. Gefragmenteerde interventies verhouden zich immers moeizaam tot de noodzaak van een coherente, flexibele en adequate benadering die noodzakelijk is.

Pax Christi herkent en deelt kortom de motivatie die aan de oprichting van het stabiliteitsfonds ten grondslag ligt.

Risicofactoren van het fonds

Pax Christi wil graag wijzen op vier risico's:

1. Oeverloze discussie over budgetvervuiling;
2. Geringe beleidsmatige inbedding;
3. Uitholling van internationale commitments;
4. Fixatie op gouvernementele actoren.

Kans op budgetvervuiling

Een eerste risicofactor van het stabiliteitsfonds is dat de Tweede Kamer en ook wij een oeverloze discussie aangaan over het gevaar van vervuiling van het budget voor ontwikkelingssamenwerking.

Zo'n discussie over budgetvervuiling is politiek heel relevant maar nu misschien toch prematuur. De ministers hebben immers aangegeven dat zij bij de inzet van het stabiliteitsfonds de OESO/DAC normen zullen volgen. Ik neem aan dat dit aspect, niet pas na twee jaar maar al na een jaar door het parlement kritisch zal worden getoetst. Dan zullen we zien of er daadwerkelijke vervuiling is opgetreden. Gelet op de omvang van het fonds en de al gemaakte afspraken is het risico van vervuiling niet erg groot.

Wel valt op dat in de HGIS begroting voor 2005 een verhoging van het fonds is opgenomen. Het lijkt er op dat de regering er vanuit gaat dat de ODA-normen zo worden aangepast dat investeringen in de capaciteit voor vredesbevorderende operaties en daaraan gerelateerd activiteiten uit het ontwikkelingsbudget gefinancierd kunnen worden. We zullen dat debat over de ODA status kritisch moeten volgen.

Geringe beleidsmatige inbedding

De in mijn ogen nog weinig uitgewerkte beleidsmatige inbedding van het stabiliteitsfonds lijkt mij een tweede risico. Zonder beleidsmatige inbedding is de beleidssamenhang en beleidsintegratie waaraan het fonds wil bijdragen niet verzekerd. Je loopt het risico dat het stabiliteitsfonds een verzameling van beleidsinstrumenten, een toolkit blijft die niet vanzelfsprekend tot integratie en coherentie leidt. Zo is bijvoorbeeld onduidelijk op welke wijze het stabiliteitsfonds samenhangt met de uitvoering van het beleid op het gebied van humanitaire hulp.

In de aanbiedingsbrief worden diverse en zeer uiteenlopende activiteiten genoemd die onder het stabiliteitsfonds zouden kunnen vallen. Onduidelijk is echter welke activiteiten nu prioriteit krijgen. In de genoemde activiteiten zijn naar mijn idee drie categorieën te onderkennen: steun aan lokale vredesprocessen; steun aan militaire peace keeping capaciteit in het Zuiden en activiteiten die we met DDR labelen: ontwapening, demobilisatie en reïntegratie.

Zonder beleidsprioriteiten loopt het stabiliteitsfonds een risico te worden ingezet op basis van de waan van de dag en niet op basis van geïntegreerd beleid en een analyse van de *complex political emergencies*. Naar mijn idee zouden met name lokale vredesprocessen en, in samenhang daarmee, DDR-activiteiten prioriteit moeten krijgen. Voor steun aan het opbouwen van een peace keeping capaciteit in Afrika zijn naar mijn oordeel andere, in financieel opzicht meer substantiële inspanningen noodzakelijk. Voor de financiering daarvan moet eerder gezocht worden in de brede HGIS-context.

Een ander gevaar van onvoldoende beleidsmatige inbedding is competentiestrijd. Het stabiliteitsfonds is een uitdrukking van de wens tot beleidsintegratie. We weten echter ook dat de afstemming tussen het ministerie van buitenlandse zaken en ontwikkelingssamenwerking, de ontschotting ten spijt, een taai proces is. Er bestaat daarom een risico dat zonder beleidskader er ongewild getouwtrek gaat ontstaan over de inzet van middelen. Dat zal de coherentie natuurlijk niet ten goede komen.

Een effectief stabiliteitsfonds vereist m.i. een eenduidige aansturing op basis van een helder mandaat en welomschreven beleidskader.

Uitholling andere internationale commitments

Een derde risicofactor kan zijn dat de besteding van het stabiliteitsfonds (ondermeer) onder druk van de actualiteit, verschillende inzichten van elkaar opvolgende ministers en actieve bemoeienis van de kamer ten koste gaat van andere financiële commitments die eveneens uit het stabiliteitsfonds gefinancierd moeten worden. Zo heeft Nederland zich internationaal verplicht tot verdragen en actieplannen op het gebied van ontmijning, kleine en lichte wapens en binnenkort ook onontpofte oorlogsresten. Het zou slecht beleid zijn als deze commitments uit beeld verdwijnen. Ook vanwege de voortrekkersrol die Nederland op deze gebieden terecht speelt.

Fixatie op gouvernementele actoren

Een vierde risicofactor lijkt mij de fixatie op gouvernementele actoren te zijn. In de motivatie voor het stabiliteitsfonds wijst de aanbiedingsbrief er op dat conflicten zich afspelen tussen "bevolkingsgroepen, bendes of andere niet-statelijke verbanden". Juist in deze conflicten hebben we vaak te maken met *failed states*, overheden die de facto geen controle meer kunnen uitoefenen over delen van hun land. In dit type conflicten is een *multi-actor approach* van groot belang. Een engagement van gouvernementele actoren is noodzakelijk maar niet altijd toereikend. Non-gouvernementele organisaties moeten een complementaire rol kunnen spelen.

Het stabiliteitsfonds lijkt zich sterk te fixeren op de staat. Bijna alle voorbeelden van activiteiten die door het Stabiliteitsfonds ondersteund zouden kunnen worden veronderstellen de aanwezigheid van een legitieme en betrouwbare overheid. De tragedie is dat deze vaak afwezig is. Mijn pleidooi is daarom het stabiliteitsfonds ook te benutten voor activiteiten waarbij gouvernementele en non-gouvernementele actoren samenwerken in een geïntegreerde benadering.

Resultaatindicatoren

Na twee jaar zal het stabiliteitsfonds worden geëvalueerd hebben beide ministers aangegeven. Voor een evaluatie is het lijkt mij belangrijk op voorhand de beleidsdoelen meer precies te formuleren en enkele resultaatindicatoren te benoemen. Ik wil kort zes indicatoren noemen:

1. Het fonds wil snel en flexibel zijn. De **snelheid** waarmee het fonds weet te anticiperen op politieke ontwikkelingen vormt dus een eerste resultaatindicator.
2. In samenhang met de snelheid van reactie lijkt het mij van belang na te gaan of het fonds ook een **preventieve werking** heeft. Is het stabiliteitsfonds door een adequate respons ook in staat bij te dragen aan de preventie van gewapende conflicten of de escalatie daarvan. Het is meen ik een gemiste kans dat er in de aanbiedingsbrief geen enkele verwijzing is naar de beleidsnotitie over conflictpreventie.
3. Een derde indicator is m.i. de mate van **beleidsintegratie**. Wil het fonds meer zijn dan een rijk gevulde toolbox dan moet er ook sprake zijn van een integratie van buitenlands-, ontwikkelings- en veiligheidsbeleid.
4. Een vierde indicator is in mijn ogen de mate waarin het stabiliteitsfonds heeft bijgedragen aan **ondersteuning van vredesprocessen**, daar moet m.i. de prioriteit van het fonds liggen.
5. Een vijfde indicator zou wat mij betreft de **multi-actor benadering** moeten zijn. Voor een coherent en integraal beleid in *complex political emergencies* is partnership, is complementaire samenwerking van gouvernementele en non-gouvernementele actoren noodzakelijk.
6. Een zesde indicator heeft betrekking op **duurzaamheid**. Als Nederland zich wil engageren in vredesprocessen, zoals bijvoorbeeld een land als Noorwegen dat doet, dan vergt dat een langjarig commitment, ook in financiële zin. Vluchtige commitments dragen m.i. niet bij aan de kwaliteit van het stabiliteitsfonds.

Ik beschouw, afsluitend de oprichting van het stabiliteitsfonds als een stap in de goede richting, een nobel initiatief, vervolgstappen zijn echter noodzakelijk om van het stabiliteitsfonds ook een succes te maken. Dat er op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling behoefte bestaat aan een meer geïntegreerd beleid is niet alleen een uitdaging maar ook een bittere noodzaak.

Jan Gruijters
3 november 2003