

Vergaderjaar 2005–2006

**30 300 V**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2006**

**25 098**

## **Crisissituatie Grote Meren Gebied**

**Nr. 144**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 augustus 2006

Graag informeer ik u over de uitvoering van het amendement Koenders-Samsom van november 2005 (kamerstuk 30 300 V, nr. 28). Tevens bied ik u een overzicht aan van de stand van zaken in Rwanda. Ik zal hierbij uitdrukkelijk aandacht besteden aan politieke hervormingen en mensenrechten, geplaatst binnen het totaal aan ontwikkelingen die relevant zijn voor de Nederlandse ontwikkelingsrelatie met Rwanda, inclusief de evolutie van de bredere samenwerking tussen overheid en donoren. Dit temeer omdat ook het bilaterale *Memorandum of Understanding* (MoU) dat richting geeft aan de bilaterale relatie, betrekking heeft op het geheel van relaties tussen beide landen. Het navolgende beeld rijst mede op uit de geïntensiverde politieke dialoog die de afgelopen periode met Rwanda is gevoerd, onder andere tijdens het bezoek aan Nederland van Rwandese parlementariërs en het bezoek van een delegatie onder leiding van minister van Buitenlandse Zaken Murigande (24 t/m 26 april jl.). Ook heeft van 4 t/m 8 juni de mensenrechtenambassadeur een bezoek gebracht aan Rwanda.

Allereerst zal worden ingegaan op de uitvoering van het in het amendement genoemde gekorte budget voor Rwanda. Voorts zullen de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot de politieke hervormingen worden beschreven. Vervolgens zal worden ingegaan op de sociale- en economische situatie en op de stand van zaken op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Tot slot zullen enkele conclusies worden getrokken.

#### **1. Het amendement Koenders-Samson (22 november 2005)**

Zoals vermeld in het amendement, dient het budget voor de sector «verbetering van het ondernemingsklimaat» te worden gekort met € 2.16 miljoen. Dit budget dient voorts ten goede te komen aan het lenigen van de humanitaire nood situatie in Oost-Congo.

Voor genoemde korting is verwerkt in de begroting en wordt, conform het amendement, aan de humanitaire noden in Oost-Congo besteed via het

*Pooled Fund DRC*. Uit dit fonds worden projecten/programma's van zowel VN-organisaties als (internationale) NGO's gefinancierd ter leniging van prioritaire humanitaire noden in Oost-Congo.

## **2. Ontwikkelingen in Rwanda**

### *2.1. Politieke hervormingen*

Sinds de genocide van 1994 heeft Rwanda grote vooruitgang geboekt bij de opbouw van instituties. De basis voor de hervormingen is gelegd in de grondwet van 2003. Binnen het politieke bestel is bevorderen van inclusiviteit een belangrijk punt. Men streeft er naar zo veel mogelijk partijen vertegenwoordigd te laten zijn in de regering en het parlement. Zo mag niet meer dan 50% van de zetels naar één partij gaan voor wat betreft posities in de regering. Binnen het Forum van Politieke partijen wordt gestreefd naar afstemming over de meest belangrijke onderwerpen. Het recent gepubliceerde *Africa Peer Review Mechanism (APRM)*-rapport dat, evenals het *State Department*-rapport over 2005, over het algemeen een gematigd positief beeld schetst van Rwanda, geeft enige kritiek op het streven naar absolute consensus. Het rapport beveelt aan om meer politieke ruimte te creëren. De Rwandese overheid zou moeten herzien hoe politieke partijen aan de basis actief kunnen zijn (bijvoorbeeld op lokaal niveau). Het genderbeleid van de overheid, dat als zeer positief wordt beoordeeld in het APRM-rapport, vergroot de kansen voor vrouwen om actief te zijn in de nationale politiek. Momenteel is 22% van de ministers vrouw, evenals meer dan de helft van de staatssecretarissen, 45% van de parlementsleden en 43% van het *Cour Suprême*. De integratie van vrouwen op lokaal niveau verdient evenwel nog verbetering.

In de afgelopen periode is een belangrijke verbetering opgetreden in het democratische systeem van *checks and balances* en in de kwaliteit van het politieke debat. De ombudsman en de Rekenkamer zijn onafhankelijk en redelijk assertief. In tegenstelling tot het rapport over 2004, is het laatste rapport van de Rekenkamer uitgebreid in parlement én media besproken. Het functioneren en kwaliteit van rapportage van de mensenrechtencommissie zijn nog steeds niet op niveau, al zijn deze verbeterd ten opzichte van de afgelopen twee jaren.

De pers houdt zich over het algemeen aan ongeschreven beperkingen (zelfcensuur). Deels kan een verklaring worden gevonden in culturele factoren. Toch is sprake van een gestage toename van nieuwsbronnen (met name radiozenders en kranten, 13, waarvan slechts twee gelieerd aan de overheid), waarvan sommige (Amuses en Focus) nu en dan stevige kritiek leveren op de president en de regering. De professionaliteit van veel journalisten laat nog steeds te wensen over, waardoor er regelmatig rechtszaken zijn wegens laster. Het APRM-rapport is eveneens positief over de vooruitgang die Rwanda boekt op het gebied van vrijheid van meningsuiting.

«Divisionisme» (het aanzetten tot etnische tweedeling in de maatschappij) is verboden bij de wet. Deze term blijkt voor actoren binnen het justitieapparaat moeilijk hanteerbaar, omdat de precieze betekenis onvoldoende duidelijk is. Hier wordt aan gewerkt door herziening van de wet betreffende sectarisme en discriminatie. Sinds het parlementaire rapport van 2004 over «divisionisme» lijken niet-gouvernementele organisaties een groot deel van het verloren terrein weer te hebben teruggewonnen. Zo bleek het eind 2005 voor de NGO Liprodhor mogelijk, een redelijk kritisch rapport over het functioneren van de overheid over de jaren 2003/2004 te presenteren. Het rapport over 2005 is in voorbereiding. De overheid bleek

eveneens bereid de dialoog aan te gaan over omstreden nieuwe wetgeving op het gebied van (inter)nationale NGO's.

Op gebied van *decentralisatie* is met de invoering van de nieuwe territoriale indeling per 1 januari 2006 grote vooruitgang geboekt. Op alle bestuursniveau's (provincies, districten en sectoren) zijn bestuurs-eenheden samengevoegd. Tegelijk zijn veel bevoegdheden voor planning en uitvoering van beleid verlegd naar lagere bestuursorganen. De hervormingen, die door de donoren worden onderschreven, zijn erop gericht om besluitvorming en dienstverlening dicht bij de bevolking te brengen. Hoewel in de praktijk moet blijken of er voldoende capaciteit is om alle doelstellingen te bereiken, is duidelijk sprake van een stap in de juiste richting. De resultaten die tot op heden zijn geboekt met het decentralisatieproces worden ook in het APRM-rapport geprezen.

Dat de Rwandese overheid probeert de bevolking bij hervormingsprocessen te betrekken is eveneens zichtbaar bij het opstellen van het nieuwe EPRSP (*Economic Poverty Reduction Strategy Paper*). Districten, provincies en het maatschappelijk middenveld worden zoveel mogelijk betrokken bij het opstellen van dit document. De brede deelname van *stakeholders* (associaties, verenigingen, vakbonden etc) is volgens het APRM-rapport een voorbeeld voor andere APRM-landen.

Op het gebied van de rule of law is sinds 2004 veel verbeterd. Rechters worden niet meer door de president benoemd maar door de rechterlijke macht zelf. Voorts is een onafhankelijke inspectie ingesteld die het functioneren van rechters en het afhandelen van zaken volgt. Het instellen van een formeel onafhankelijke rechterlijke macht is essentieel, al zal de daadwerkelijke onafhankelijkheid langzaam maar zeker moeten groeien. Tevens worden de nodige maatregelen genomen om achterstallige zaken weg te werken en om rechtsbijstand niet alleen voor de elite toegankelijk te maken.

Het systeem van lekenrechtspraak (gacaca) gaat de laatste fase in met de berechting van de verdachten. Op de gacacaprocessen wordt kritiek geuit: zo staat het functioneren van enkele rechters ter discussie, is er kritiek op de procesgang en wordt binnen bepaalde kringen gesproken van overwinnaarsrecht. In Rwanda bestaat evenwel brede consensus dat gacaca weliswaar geen perfect systeem is, maar dat er ook geen alternatieven zijn.

## *2.2. Sociale en economische ontwikkelingen*

Rwanda heeft enorme vooruitgang geboekt op het gebied van economische hervormingen. Op het gebied van sociaal-economische ontwikkeling heeft Rwanda een stevige beleidsmatige basis gelegd met het EPRSP en de lange termijnstrategie *Vision 2020*. Rwanda zet stevig in op verbetering van het ondernemersklimaat. Het Wereld Bank «Doing Business Report» 2006 presenteert Rwanda als een van de beste hervormers op economisch vlak. De uitdagingen blijven evenwel aanzienlijk. Zo is er een groot gebrek aan capaciteit bij de overheid en stelt de snelle bevolkingsgroei (2,7% per jaar) Rwanda voor serieuze uitdagingen op gebied van de voedselvoorziening en het milieu. In de afgelopen jaren heeft Rwanda zich sterk geconcentreerd op het opbouwen van instituties en het verbeteren van de sociale sectoren. Dit heeft soms geleid tot opmerkelijke successen. Op gebied van onderwijs gaat 92% van de kinderen naar school. Meer dan de helft van de scholieren zijn meisjes. De sector heeft een solide strategisch plan en krijgt veel donorsteun. Kindersterfte en moedersterfte dalen gestaag (respectievelijk 15% en 750/100 000), maar er moet nog veel gedaan worden aan de verbetering van zorg. Toegang tot drinkwater is

gestegen van 41% in 2002 tot 55% in 2005. Toch is nog circa 60% van de bevolking arm en leeft 85% op het platteland. Het *APRM*-rapport spreekt waardering uit over het *zero tolerance* beleid van de overheid jegens alle vormen van corruptie.

Wil Rwanda de *Millennium Development Goals* halen, of de eigen *Vision 2020*, dan is een groei van 7 à 8 % per jaar (nu 6%) noodzakelijk. Gegeven het feit dat Rwanda geprofiteerd heeft van schuldverlichting onder het HIPC (Highly Indebted Poor Countries)-initiatief, zijn de mogelijkheden om te lenen sterk beperkt. Als Rwanda de noodzakelijke investeringen wil doen om armoede verder terug te dringen (wat tevens een belangrijk aspect van stabiliteit is), dan is gedurende een langere tijd een substantiële stijging van de donorbijdragen noodzakelijk.

### **3. Ontwikkelingssamenwerking**

De Rwandese regering heeft een sterke «drive» om voortgang te maken met de uitvoering van de *Paris Declaration* voor harmonisatie en alignment. Sinds 2004 is het gezamenlijke overleg tussen donoren en overheid sterk geïntensiveerd en is gezamenlijk een ambitieuze agenda voor hervormingen afgesproken. Onlangs is een beleidsnotitie aangenomen over hoe de hulp effectiever en efficiënter kan. Deze notitie is tot stand gekomen na uitvoerige consultaties van donoren en maatschappelijke organisaties en wordt internationaal gezien als een goed voorbeeld van hoe harmonisatie en alignment voortvarend aangepakt kunnen worden. Donoren zullen nu met een reactie komen waarin zij aangeven in welke mate zij zich houden aan de *Paris Declaration* en welke stappen zij in de toekomst willen zetten om zich beter aan deze verklaring te conformeren. Dit heeft onder meer te maken met voorspelbaarheid van hulp en het gezamenlijk voortbouwen op het beleid en de systemen van het ontvangende land. «Mutual accountability» is een belangrijk principe: donoren en overheid zullen beiden meer moeten investeren in transparantie.

Tegelijkertijd is de voorbereiding begonnen van het nieuwe EPRSP. Dit moet medio 2007 het licht zien en zal meer dan voorheen inzetten op bevordering van economische groei. Het consultatieproces (overheid, donoren, maatschappelijke organisaties en bevolking) is formeel van start gegaan in maart 2007 en wordt zeer voortvarend aangepakt.

Er is sprake van een geleidelijke toename van begrotingssteun. Niet alleen neemt het volume en relatieve gewicht ervan toe, maar ook het aantal donoren (onder andere de Wereld Bank, IMF, African Development Bank, Europese Commissie, DFID, SIDA (Zweden) en Duitsland). Deze donoren nemen gezamenlijk deel aan de belangrijkste evaluaties en hebben gezamenlijk overleg met de overheid over de hoofdlijnen van het gehele overheidsbeleid; het relatieve gewicht van dit overleg neemt toe.

### **4. Conclusie**

De wil bij de Rwandezen om van hun land een welvarende Afrikaanse natie te maken is groot. De genocide van 1994 heeft, als een schrijnend neveneffect, ervoor gezorgd dat Rwanda met een enorm capaciteitsprobleem kampt. Desondanks aarzelt men niet om initiatieven te nemen en om nieuwe instanties en structuren te creëren. Hoewel de politieke ruimte nog te wensen overlaat, is de persvrijheid groter dan enkele jaren geleden. Rwanda heeft een uitstekende staat van dienst op het gebied van gender. Op het systeem van lekenrechtspraak bestaat de nodige kritiek, maar er is consensus over het feit dat er geen alternatief is om met misdaden van een dergelijke omvang om te gaan. Er wordt voortgang gemaakt bij het hervormen van het justitiële systeem. Er is steeds meer

sprake van toepassing van het principe van de scheiding der machten, onder meer door de benoeming van onafhankelijke rechters. De *checks and balances* in het politieke systeem functioneren steeds beter. Decentralisatie heeft eveneens een duidelijke impuls gekregen. Op het gebied van ontwikkelingssamenwerking wordt hard gewerkt aan een nieuwe armoedebestrijdingsstrategie, in een solide consultatief proces. Bovendien wordt snel voortgang gemaakt met uitvoering van de internationaal overeengekomen agenda voor harmonisatie en alignment, die Nederland ten volle steunt.

Al met al ben ik gematigd optimistisch over de ontwikkelingen op politiek, sociaal en economisch vlak. Ik zal de komende periode de dialoog over deze onderwerpen voortzetten, waar mogelijk samen met anderen. Gezien de ontwikkelingen in Rwanda ben ik voornemens de hoogte van het budget voor Rwanda voor 2007 te normaliseren. Tevens zal begin 2007 de uitvoering van het bilaterale MoU aan een evaluatie worden onderworpen om lessen te trekken over het bilaterale beleid. De bevindingen zullen te zijner tijd met uw Kamer gedeeld worden.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven