

Vergaderjaar 1998–1999

**23 727**

**Rwanda**

**Nr. 29**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 7 december 1998

In het Algemeen Overleg dat plaatsvond op 14 oktober jl. (23 727/26 151, nr. 28) zegde ik toe tegemoet te willen komen aan de door de Kamer gevoelde behoefte om de aan Rwanda sedert 1994 verleende hulp aan een nadere beoordeling te onderwerpen en over mijn bevindingen en conclusies de Kamer te informeren in een evaluatieve brief. In het kader van de zogenaamde fungibiliteitskwestie deelde ik u mee het IMF en de Wereldbank om nadere informatie omtrent de defensie-uitgaven van Rwanda en Uganda gevraagd te hebben.

In deze brief wil ik in de eerste plaats ingaan op de fungibiliteit van de hulp aan Rwanda en Uganda. Daarna volgt een beschrijving van de hulp aan Rwanda, de resultaten van die hulp en de kanaalkeuze langs welke de hulp wordt verleend.

### **Fungibiliteit van de hulp**

#### **Algemeen**

In de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken en mijzelf van 13 oktober jl. (Kamerstuk no. 26 151 nummer 2) over de situatie in de Democratische Republiek Congo is gesteld, dat Nederland bij de beschikbaarstelling van macro-economische steun nadrukkelijk rekening houdt met het oordeel van de internationale financiële instellingen (IMF en Wereldbank) over het gevoerde beleid. Hierdoor wordt beoogd het risico, dat ter beschikking gestelde fondsen voor andere dan de afgesproken doelen worden besteed, te beperken.

In het algemeen kan worden gesteld, dat het geven van financiële steun aan een land, in welke vorm dan ook, impliceert dat steun wordt gegeven aan het programma dat de overheid van het ontvangende land in uitvoering heeft. Hoewel de donor een financiële bijdrage op zich kan oormerken voor een onderdeel uit dat programma, moet er van worden uitgegaan dat de steun het gehele overheidsprogramma ten goede komt.

Dit wordt wel genoemd de fungibiliteit van de hulp. Vandaar dat het van groot belang is dat de donor zich een oordeel vormt over het totale gevoerde beleid in het ontvangende land, alvorens voor delen daarvan bijdragen te oormerken. Dit geldt voor alle ontwikkelingslanden, dus ook voor Uganda en Rwanda.

De Wereldbank en het IMF hebben op basis van hun bevindingen aangegeven dat zowel Rwanda als Uganda, ondanks de betrokkenheid bij de crisis in de regio, nog «on track» zijn voor wat betreft het ESAF programma (Enhanced Structural Adjustment Facility).

## **Uganda**

Uganda heeft volgens de Wereldbank en het IMF (zie bv *Status Report for December 1998 Special Programme of Assistance Meeting*) een goede reputatie op macro-economisch gebied. Dit is ondermeer te danken aan het goed functionerende Ugandese Ministerie van Financiën, dat aangaande de macro-economische steun ook de Nederlandse counterpart is.

Nederland heeft in 1998 ongeveer fl 50 miljoen voor Uganda beschikbaar gesteld, zowel in de vorm van het reguliere bilaterale programma, als van macro-economische steun. Onder de eerste categorie vallen bestedingen op het gebied van onder andere gezondheidszorg, basisonderwijs en geïntegreerde plattelandsontwikkeling. Deze activiteiten zijn in principe additioneel ten opzichte van de Ugandese uitgaven en ondersteunen de sectoren die door de Ugandese overheid als prioritair zijn aangemerkt.

De Nederlandse macrosteun bestaat uit drie onderdelen. Ten eerste heeft Nederland fl 10 miljoen bijgedragen aan schuldverlichting via het zogenaamde Multi Debt Fund (MDF), waarin verscheidene donoren participeren. Aangezien Uganda in april jl. de HIPC status (duurzaam houdbare schuldenpositie) heeft bereikt, zal het in de toekomst geen schuldverlichting meer ontvangen. Rente-aflossingen uit het MDF waren reeds voor het einde van het Ugandese financiële jaar (juni 1998) grotendeels afgerond.

Een tweede besteding onder macrosteun betreft fl 6,5 miljoen voor het zogenaamde *Poverty Action Fund* (PAF), dat dient als opvolger van het MDF. Dit geld wordt besteed aan het bouwen van klaslokalen in vier districten in noordwest Uganda en het verhogen van de bijdrage die districten ontvangen van de centrale overheid voor basisgezondheidszorg. Ook voor 1999 is hiervoor een bedrag van fl 6,5 miljoen gereserveerd. De Ugandese overheid draagt zelf substantieel bij aan dit fonds, door de rente-aflossingen die zijn komen te vervallen naar aanleiding van de HIPC status, aan dit fonds ten goede te laten komen.

Verder draagt Nederland fl 4 miljoen bij aan het programma ter hervorming van het Ugandese ambtenarenapparaat (*Public Service Reform*). De Nederlandse fondsen worden onder andere besteed aan het verbeteren van de salariëring, het bevorderen van de kwaliteit van de werkzaamheden en ontslagregelingen voor overtollige ambtenaren.

Het IMF heeft, in antwoord op een verzoek van Nederland, in oktober 1998 geconstateerd dat de Ugandese uitgaven voor defensie (momenteel rond 2% van het BBP en ongeveer 18% van de begroting) sinds het begin van de crisis in de DRC in lijn zijn gebleven met de afspraken met het IMF. Desalniettemin zal tijdens de vergadering van de Consultatieve Groep, die op 9 en 10 december a.s. in Kampala zal plaatsvinden, het Voorzitterschap van de EU, namens alle Lidstaten, de Ugandese overheid vragen om een

## **Rwanda**

Rwanda voert thans met succes een structureel aanpassingsbeleid uit o.a. in samenspraak met het IMF (ESAF-programma), de Wereldbank en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank.

De aan Rwanda verleende hulp op macro-economisch gebied beperkt zich tot op heden tot multilaterale schuldverlichting. Voordeel hiervan is dat op deze wijze in het begunstigde land snel een betrekkelijk grote hoeveelheid deviezen wordt vrijgemaakt – te weten de bedragen die waren gereserveerd voor het betalen van rente en aflossing op leningen van multilaterale instellingen – ten behoeve van de wederopbouw. Ten tweede is de beheerslast voor het begunstigde land minimaal. Het gaat hierbij immers uitsluitend om een regeling tussen de donor en de multilaterale instelling als houder van de schuld. Ten derde wordt op deze wijze een bijdrage geleverd aan een beter schuldenprofiel. Landen in de fase van wederopbouw kampen veelal met een torenhoge schuld en als gevolg daarvan ook met een gebrek aan kredietwaardigheid, hetgeen het aantrekken van internationale financiering bemoeilijkt.

In het specifieke geval van Rwanda is van belang, dat uit recente IMF-gegevens kan worden afgeleid, dat de Rwandese defensie-uitgaven binnen de daarvoor vastgestelde marges onder het ESAF-akkoord zullen blijven en dat Rwanda, ondanks de moeilijke omstandigheden waarin het land verkeert erin slaagt het stringente economische hervormingsprogramma te blijven uitvoeren. Op basis van de thans ter beschikking staande gegevens is er naar mijn mening voldoende aanleiding om te veronderstellen dat de Nederlandse hulpinspanning in Rwanda op verantwoorde wijze wordt aangewend.

## **Nederlandse Hulprelatie met Rwanda**

Nederland bood aanstonds na de gebeurtenissen van 1994 hulp aan Rwanda in de veronderstelling dat men van het zwaar getroffen land niet kon verwachten dat het eerst zou voldoen aan algemeen aanvaarde normen van goed bestuur, respect voor mensenrechten en democratisering alvorens hulp kon worden gerechtvaardigd. De aanvankelijk verstrekte hulp had gezien de aard van de noden in het land vooral een humanitair karakter. Na de noodhulpfase richtte de ondersteuning zich meer op rehabilitatie en reconstructie van het vrijwel volledig ontregelde staatsbestel. De nieuwe regering zag zich voor enorme problemen gesteld: de bijna totale ineenstorting van het overheidsapparaat, de teloorgang van het potentieel aan menselijke hulpbronnen (twee miljoen Rwandezen vluchtten naar de buurlanden), de geruïneerde economie, het schier onoplosbare en steeds nijpender vraagstuk van de vele genocide-verdachten, enzovoorts.

Vier jaren zijn inmiddels verstreken sinds het begin van de Nederlandse ondersteuning uit OS-fondsen van Rwanda. In 1994, 1995, 1996, 1997 en 1998 zijn respectievelijk fl 58,5 miljoen, 46 miljoen, 64 miljoen, 59 miljoen en 46 miljoen besteed. Hoofddoelstelling van de hulp was land en regering te helpen zich na de catastrofe te herstellen, een rechtsstaat op te bouwen en uiteindelijk te komen tot gelijkwaardige deelname van alle Rwandezen in het politieke en sociaal-economische ontwikkelingsproces en tot nationale verzoening. De belangrijkste deeldoelstellingen van het programma, dat zich in deze periode heeft ontwikkeld, zijn: versterking van de nationale veiligheid; rehabilitatie van het justitieel systeem;

terugkeer en reïntegratie van vluchtelingen (incl. fysieke infrastructuur) en capaciteitsopbouw.

De grootschalige noodhulp die Rwanda in 1995 en daarna werd verleend, is uitgebreid geëvalueerd in een gezamenlijke donorstudie. De evaluatie bevatte een aantal kritische bevindingen gericht op de rol van de VN tijdens de crisis in Rwanda. Daarnaast trok de studie positieve conclusies uit de gang van zaken rond de noodhulp aan het land en leverde inzichten die van belang kunnen zijn als zich in de toekomst weer humanitaire rampen van een dergelijke omvang voordoen.

In het algemeen kan worden gesteld dat na vier jaar rehabilitatie en reconstructie in Rwanda thans sprake is van een begin van een functionerend overheidsapparaat. Er is weer een regering en een openbare orde-apparaat. Het overbelaste justitieapparaat, hoe zwaar zijn taak ook moge zijn, doet consistent zijn werk. Er is zelfs een redelijk functionerende militaire rechtspraak. Ondanks vele problemen zijn onderwijs en gezondheidszorg weer min of meer operationeel. Er is weer een eerste aanzet van een nationaal planningsproces, een streven naar decentralisatie, een geconsolideerd budget, fiscale hervormingen, rationalisering en privatisering. De Rwandese regering oogstte in juni jl. van de donorgemeenschap lof voor haar macro-economisch beleid, verkreeg de ESAF-status en regelde haar externe schuldenpositie. Ook is er sprake van een nationaal debat, zij het nog bescheiden, over democratisering en bevolkingsparticipatie. Voor december dit jaar zijn verkiezingen voor de laagste overheidsorganen aangekondigd. Het is weliswaar niet een overweldigend, maar gezien de omstandigheden waarin het land verkeert toch een belangrijk begin.

Voor het overige zijn knelpunten in de uitvoering van de hulp in belangrijke mate terug te voeren op het gebrek aan (uitvoerings-) capaciteit van met name de Rwandese overheid, hetgeen voor de formulering van activiteiten, alsook voor de uitvoering daarvan tot grote vertragingen leidt. Dit punt verdient in alle projecten speciale aandacht. Verbetering van deze capaciteit maakt dan ook vaak deel uit van de doelstellingen van de diverse in Rwanda uitgevoerde projecten.

De aandachtsgebieden waarop het Nederlandse beleid is gericht laten over de gehele linie een verbetering zien. Zo is voor wat betreft de versterking van de nationale veiligheid, ondanks de voortdurende en ernstige versterking door externe actoren in delen van Rwanda, in vergelijking met de situatie van vier jaar geleden een substantiële stabilisering bereikt. In dat verband kan worden vermeld, dat Nederland in het belang van een verbetering van de veiligheidssituatie heeft bijgedragen aan de vorming van een nieuw politiekorps (communal police) door bouw van politiebureaus resp. training van personeel. Ook met het in 1997 begonnen demobilisatieprogramma werd zulks beoogd. Andere projectactiviteiten voor dit programma omvatten o.a. het instellen van een microkredietfaciliteit en vaktraining. Het is de bedoeling dat, naast gedemobiliseerde soldaten, tevens burgers van deze faciliteiten gebruik kunnen maken. De projectactiviteiten zijn door de huidige spanning aan de westgrens door het conflict in oostelijk Congo (DRC) echter getemporeerd.

De Nederlandse ondersteuning is tevens ten goede gekomen aan de rehabilitatie van het justitieel systeem. Ondanks het probleem van berechting van ca. 125 000 gedetineerde genocideverdachten, is momenteel een verbetering waar te nemen in de procesgang. Getracht wordt de gang van zaken waar mogelijk te versnellen. Met Nederlandse hulp werd o.a. juridisch personeel getraind (er zijn in Rwanda slechts

enige tientallen advocaten en nog minder rechters) opdat bijvoorbeeld het personeel van de nationale gendarmerie zijn werk kan verrichten conform de daarvoor in internationaal verband geldende juridische en mensenrechtencriteria. Voorts werd bijgedragen aan de constructie van fysieke infrastructuur (w.o. gebouwen) voor de rechterlijke macht. Tevens is assistentie verleend bij de samenstelling van dossiers van verdachten, is gevangenispersoneel getraind, zijn programma's gestart voor inkomensverwerving door gedetineerden en is de bouw van nieuwe detentiecentra gefinancierd.

Waar de instelling van het Internationale Rwanda Tribunaal aanvankelijk met grote tegenslagen kampte, worden momenteel pogingen in het werk gesteld om tot een verdere stroomlijning van het management en de administratieve capaciteit te geraken.

Inmiddels hebben zoals u bekend de eerste processen geleid tot vonnissen.

De aanzienlijke ondersteuning voor herstel en wederopbouw, terugkeer en integratie van vluchtelingen heeft positieve resultaten opgeleverd, zo blijkt uit de projectrapportages van de diverse programma's. Het eindresultaat van projecten in deze sector betreft veelal infrastructurele voorzieningen (zoals constructie van huizen, scholen en ziekenhuizen), waarvan de realisatie veelal redelijk eenvoudig kan worden vastgesteld.

Op het terrein van de capaciteitsopbouw zijn belangrijke resultaten geboekt met behulp van door Nederlandse gefinancierde activiteiten, vooral op het gebied van onderwijs, volksgezondheid en mensenrechten. Zo werden bijvoorbeeld suppletiedeskundigen ingezet ten behoeve van ministeries in opbouw en werden trainingen georganiseerd voor personeel van ministeries en niet gouvernementele organisaties.

### **Financieringskanalen**

Een belangrijk deel van de hulp aan Rwanda wordt via het *Trustfund* van het *United Nations Development Programme* (UNDP) geleid. Het *Trustfund* kwam in een vroeg stadium na de volkenmoord van 1994 vooral op Nederlands initiatief tot stand. Het Trustfund maakte het mogelijk de omvangrijke financiële hulpstroom ten behoeve van Rwanda voor de diverse uit het Fund te ondersteunen activiteiten flexibel in te zetten en op basis van door Rwanda aangegeven prioriteiten ter beschikking te stellen. Hierdoor was het mogelijk dat spoedig na de gebeurtenissen van 1994 de staatsstructuren weer konden functioneren. Tot dusverre heeft Nederland ca. USD 50 mln in het Trustfund gestort.

De tot dusverre met het Trustfund opgedane ervaringen, zijn doorgaans positief. In aanmerking genomen de moeilijke omstandigheden waaronder, vooral in de beginfase, moest worden gewerkt, zoals het vrijwel totale ontbreken van enigerlei infrastructuur, is UNDP er in geslaagd om in Rwanda een effectief apparaat op te zetten voor de uitvoering van een groot aantal projecten. Hierbij heeft UNDP de gebruikelijke procedure (identificatie, projectformulering, beheersstructuur, verwerving van goederen en diensten, rapportageverplichting, monitoring en evaluatie, functiescheiding in voorbereiding, besluitvorming en controle) die bij de uitvoering van projecten vereist is, toegepast. Bestudering van de lastens (de Nederlandse inbreng in) het Trustfund gefinancierde projecten wijst uit dat een zeer hoog percentage van deze middelen ten goede is gekomen van fysieke infrastructuur. Behoudens projecten die nog onvoltooid zijn, is deze infrastructuur ook daadwerkelijk aanwezig. Behalve dat zijdens medewerkers van dit Ministerie en van Hr Ms Ambassade te Kigali regelmatig projectbezoeken worden afgelegd, verricht UNDP voortdurend evaluaties en bezoekt de

projectlokaties om de voortgang van de activiteiten te volgen. Een ander deel van de gelden is besteed aan leverantie van roerende goederen zoals voertuigen e.d. Hiervoor gelden stringente verwervingsregels om misbruik voorkomen. De veronderstelling dat het Trustfund als zodanig een grotere potentiële bron van misbruiken zou kunnen zijn dan andere vormen van kanalisering, deel ik niet. Zolang UNDP de geëigende procedures heeft gevolgd, hetgeen inderdaad het geval is, bestaat er geen reden voor ongerustheid, mits de monitoring en controlefuncties naar behoren worden uitgevoerd.

Praktische voordelen van financiering via het Trust Fund-kanaal zijn de flexibeler «cash-flow» positie van het Fund (meerdere donoren) en een eenvoudiger «cash-flow» planning aan de zijde van de donoren.

In de jaren 1995–96 werden projecten onder het Trust Fund vooral via *National Execution*-modaliteit (NEX) geïmplementeerd: de uitvoerende partners waren met name overheidsinstellingen. Het gaat hier vooral over projecten die aanleg dan wel aankoop van fysieke infrastructuur betreffen. Ook voor enige door Nederland ondersteunde activiteiten geldt dat uitvoering via de overheid verliep. Nederlandse fondsen aan deze projecten zijn aantoonbaar aan het behalen van de doelstellingen ten goede gekomen.

Vanaf 1996 werd naast de NEX uitvoeringsmodaliteit meer en meer gebruik gemaakt van de Direct Execution-modaliteit (DEX): UNDP voert zelf uit, of besteedt uitvoering uit aan daarvoor qua expertise meest geschikte derde organisaties (vooral NGO's, soms andere VN instellingen zoals HABITAT) onder strikt UNDP-toezicht.

Ook werd een deel van de fondsen voor projecten in de hierboven beschreven sectoren via andere internationale instellingen, zoals UNHCR en het Internationaal Rwanda Tribunaal en nationale en internationale niet gouvernementele organisaties geleid.

## **Conclusies**

In de periode die Rwanda sedert de volkenmoord in 1994 heeft doorgeemaakt, heeft het land zich vanuit onvoorstelbaar slechte omstandigheden opgewerkt naar een situatie waarin herstel en opbouw vaste vorm hebben gekregen. Ik constateer op basis van de gegevens die alhier beschikbaar zijn over de situatie toen (1994) en nu, dat de aanzienlijke buitenlandse hulp aan het land aan die ontwikkeling mede heeft bijgedragen.

Voor wat betreft de Nederlandse hulp kan worden gesteld, dat deze zonder enige twijfel een belangrijke bijgedrage heeft geleverd aan herstel en opbouw in Rwanda en aldus de ergste noden heeft helpen lenigen. Via het Nederlandse hulpprogramma werd tevens de grootschalige opvang en reïntegratie van meer dan een miljoen terugkerende vluchtelingen ondersteund, waarmee een verdere destabilisering van het land kon worden voorkomen. Voorts is het programma een belangrijk deel geweest van een gezamenlijk Rwandees-internationale inspanning om in het land weer een ontwikkelingsproces in gang te zetten. Deze inspanning is, zo schetste ik reeds eerder, voorzichtig succesvol gebleken.

Cruciale problemen, zoals de nog onevenwichtige deelname van de Rwandese bevolking aan de ontwikkeling van het land en de regeling van de landeigendom, blijven echter om adequate oplossingen vragen. Het is mijn indruk dat de Rwandese regering voor deze problematiek wel oog heeft, maar dat haar opstelling mede wordt ingegeven door de nasleep van de volkenmoord, de voortdurende aantasting van de binnenlandse veiligheidssituatie door leden van het voormalige regeringsleger en hutu-milities vanuit oostelijk Congo, alsmede de massale terugkeer eind

1996–97 van meer dan 1 miljoen Rwandezen naar hun land. Een adempauze is de veelgeplaagde bevolking de afgelopen jaren niet vergund.

Op het punt van een aanscherping van de condities waarop de hulp in de toekomst zal worden verleend, overweeg ik deze te verbinden aan een benchmarktraject dat in overleg met Rwanda, alsook in het kader van de nagestreefde donorcoördinatie zo mogelijk met andere donoren, wordt vastgesteld. Naast het stellen van een aantal politieke voorwaarden (bijv. bewerkstelling van een breed participerende samenleving, een politieke oplossing voor de detentieproblematiek en regeling van de grondeigendoms kwestie), zal een sterker accent worden gelegd op economische criteria. Voldoen aan de criteria impliceert voortgang van en voortgaan met specifieke ondersteuning. Nederlandse betrokkenheid komt ter discussie indien aan de criteria niet wordt voldaan.

Geconstateerd moet worden, dat op het belangrijke punt van donorcoördinatie naar een verbetering van de bestaande situatie moet worden gestreefd. Aldus kan de hulp op de meest effectieve wijze op de meest prioritaire terreinen worden ingezet, terwijl tegelijkertijd overlapping wordt voorkomen. In de brief over Rwanda van 25 juni jl. informeerde mijn ambtsvoorganger u reeds omtrent het Nederlandse initiatief op de laatste donorconferentie voor Rwanda te Stockholm (2–3 juni jl.). Bij die gelegenheid riep Nederland op tot een halfjaarlijks donoroverleg bijeen te roepen door de Rwandese regering in Rwanda. Bij de Rwandese regering werd inmiddels aangedrongen op spoedige organisatie van deze bijeenkomst.

Zowel Rwanda als Uganda doen op het ogenblik substantiele uitgaven aan defensie. Het IMF is van mening dat die uitgaven in lijn zijn gebleven met de in het kader van de economische hervormingen gemaakte afspraken. Hoewel moeilijk vast te stellen, zal Nederland trachten de defensie-uitgaven te volgen in relatie tot legitieme veiligheidsbehoeften en de sociale uitgaven van beide landen. In eerste instantie zal dit aan de hand van rapportage door Wereldbank en IMF gebeuren. Ofschoon er geen directe band lijkt te bestaan tussen de Nederlandse hulp gelden en de defensie-uitgaven van Rwanda en Uganda, zal bij grondige twijfel over de opportuniteit van de defensie-uitgaven voortzetting van Nederlandse budgettaire steun in het licht van de eerder in deze brief genoemde fungibiliteits-problematiek kritisch worden gezien.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
E. L. Herfkens