

Vergaderjaar 2009–2010

**29 237**

**Afrika-beleid**

**Nr. 114**

**VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 26 november 2009

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken<sup>1</sup> heeft op 13 oktober 2009 overleg gevoerd met minister Koenders voor Ontwikkelingssamenwerking over:

- **de brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking d.d. 2 oktober 2009 over zijn bezoek aan de Grote Merenregio van 6 tot 12 april 2009, en begrotingssteun aan Burundi (29 237, nr. 103);**
- **de brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking d.d. 3 juli 2009 naar aanleiding van de motie-Ferrier over begrotingssteun (29 237, nrs. 93 en 101);**
- **de brief van de minister van Buitenlandse Zaken d.d. 10 juli 2009 over de ontwikkeling van de veiligheidssector in Burundi (31 787, nr. 5);**
- **schriftelijke vragen van het lid Ferrier d.d. 18 september 2009 met het antwoord daarop betreffende begrotingssteun aan Tanzania (Aanhangsel der Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 194).**

Van het overleg brengt de commissie bijgaand stenografisch verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,  
Ormel

De griffier van de commissie voor Buitenlandse Zaken,  
Van der Kolk-Timmermans

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), De Roon (PVV), Waalkens (PvdA), Çörüz (CDA), Ormel (CDA), voorzitter, Ferrier (CDA), Van Velzen (SP), Nicolai (VVD), De Nerée tot Babberich (CDA), Haverkamp (CDA), Blom (PvdA), Eijsink (PvdA), Van Dam (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Irrgang (SP), Knops (CDA), Boekestijn (VVD), Voorde-wind (ChristenUnie), Pechtold (D66), onder-voorzitter, Ten Broeke (VVD), Van Raak (SP), Gill'ard (PvdA), Thieme (PvdD) en Peters (GroenLinks).

Plv. leden: De Wit (SP), Van der Vlies (SGP), Wilders (PVV), Vermeij (PvdA), Omtzigt (CDA), Spies (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jasper van Dijk (SP), Ten Hoopen (CDA), Jonker (CDA), Boelhouwer (PvdA), Leerdam (PvdA), Arib (PvdA), Neppérus (VVD), Lempens (SP), Schermers (CDA), Griffith (VVD), Wiegman-van Meppelen Scheppink (ChristenUnie), Koşer Kaya (D66), Van Beek (VVD), Gesthuizen (SP), Samsom (PvdA), Ouwehand (PvdD), Vendrik (GroenLinks) en Van Miltenburg (VVD).

**Voorzitter: Waalkens**  
**Griffier: Van Toor**

Aanwezig zijn zes leden der Kamer, te weten: Boekestijn, Ferrier, Irrgang, De Roon, Voordewind en Waalkens,

en minister Koenders, die vergezeld is van enkele ambtenaren van zijn ministerie.

De **voorzitter**: Ik heet de minister en zijn ambtenaren, de mensen op de publieke tribune en de mensen die via het internet het debat volgen, van harte welkom.

Ik vraag de woordvoerders om hun punten binnen de spreektijd van vijf minuten te markeren. Daarna zal ik de minister de gelegenheid geven voor een reactie. Vervolgens is er nog gelegenheid voor een tweede termijn.

Mevrouw **Ferrier** (CDA): Voorzitter. Voor het CDA is dit een heel wezenlijk debat. Wij spreken over een ontwikkelingsinstrument dat óf de ontwikkeling op een effectieve en veelzijdige manier krachtig bevordert, óf juist het tegenovergestelde hiervan bewerkstelligt. Of het de ene of de andere zijde wordt, hangt af van de afspraken die gemaakt zijn met en de voorwaarden die zijn gesteld aan het ontvangende land. De reden van het verlenen van begrotingssteun, de afspraken met het ontvangende land over de resultaatverwachting, de criteria op grond waarvan de politieke dialoog wordt gevoerd en de afspraken over uitfasering van de steun dan wel de criteria om de begrotingssteun stop te zetten moeten duidelijk zijn. De CDA-fractie ziet de vele voordelen van begrotingssteun en van het feit dat aan de ontvangende landen eisen kunnen worden gesteld op het gebied van goed bestuur, mensenrechten, de versterking van controlemechanismen, het bevorderen van de rol van parlementen, het opzetten van goed functionerende rekenkamers en belastingsystemen. De grote winst van het verlenen van steun via een groep donoren is natuurlijk de afstemming tussen die donoren en een effectievere inzet van middelen en mensen. De CDA-fractie dankt de minister voor de informatie. Het is goed dat hij een kritisch beleid voert, waarbij hij tracht zich niet te laten verleiden om begrotingssteun te geven om maar aan tafel te kunnen blijven zitten. Want om die verkeerde reden hebben wij jarenlang ongewenste situaties zoals in Eritrea in stand gehouden. De CDA-fractie heeft nog wel enkele vragen. Het geven van begrotingssteun gebeurt meestal in een breder kader van donoren, hetzij in EU-verband – daarover zullen wij nog spreken tijdens het algemeen overleg over de Razed – hetzij samen met de Wereldbank. Over die laatste samenwerking is de minister nogal vaag. Wij lezen in zijn brief dat er in geval van cofinanciering met de Wereldbank geen grondbeginselen zijn; in dat geval sluiten wij ons aan bij die van de Wereldbank. Wij geven de uiteindelijke beslissing over overmaking echter niet uit handen. Hoe werkt dat nou? Mijn fractie vindt dat vreemd, vooral omdat wij door de opgedane ervaring in andere gremia zoals de EU weten dat het maar wat goed is dat Nederland zich niet klakkeloos aansluit bij het algemene beleid. Nederland heeft kennelijk geen grondbeginselen geformuleerd, maar op grond waarvan wordt dan besloten of moet worden overgegaan tot overmaking? Graag hoor ik hierop een reactie. Mijn fractie vindt het een goede zaak dat sommige landen – het zijn er helaas slechts drie: Mozambique, Rwanda en Zambia – zelf expliciete indicatoren hebben opgesteld voor donorperformance. Dan hebben wij het over een gelijkwaardigheid die ons de mogelijkheid biedt om op een zakelijke manier scherpe eisen te stellen. Waarom zijn dit maar drie landen? Wat doet de minister eraan om dat aantal te vergroten? De incentive tranche is het tegenovergestelde. Met alle respect, maar dit komt toch wel behoorlijk paternalistisch over. Net of je een hond een

worst voorhoudt om hem harder te laten lopen. De minister geeft zelf een belangrijk negatief neveneffect aan, namelijk de beperking van het aantal indicatoren en nota bene de afbrokkeling van de donorgemeenschap. Bovendien vermoed ik dat deze manier van denken – het voorhouden van de worst: de incentive tranche – niet lang stand zal houden. Immers, China walst dwars door die manier van opereren heen.

Op één belangrijk punt ben ik het eigenlijk erg eens met Dambisa Moyo, en dat is dat een negatief effect van de hulp is geweest dat de regeringen van ontvangende landen het belangrijker vinden om rekenschap van hun inzet af te leggen aan de donoren dan aan hun eigen bevolking. Als ik lees dat wij aan Uganda een premie geven voor het aantal kinderen dat de school afmaakt, bekruipt mij het gevoel dat dit nou net is wat Dambisa Moyo bedoelt. Ik zie het voor me: kinderen worden met grote vaart door de school heen gejaagd. Zij doubleren vooral niet, ook al beheersen zij de stof niet. Als zij het aantal jaren school maar hebben doorlopen, ongeacht hun kennis. Om de donorbonus te kunnen binnenhalen, moeten immers zo veel mogelijk kinderen de school afmaken. De regering geeft rekenschap aan donoren door cijfers te presenteren waaruit blijkt dat hoge aantallen kinderen de school verlaten, maar de leraren van die kinderen kunnen wel eens doodongelukkig zijn omdat de kwaliteit van het onderwijs daarbij niet meetelt.

Ik wil nog op een aantal landen ingaan.

Tanzania. Mijn fractie vindt de situatie daar echt vreemd. Donoren trekken nauw samen op, ook bij het sanctiebeleid. Dat wordt gezegd, maar kennelijk steunen andere donoren Nederland niet in het niet aanhouden van de algemene begrotingssteun voor Tanzania. Bovendien gaat 305 mln. naar Tanzania in het kader van het zogeheten Millennium Development Contract, een annual action plan. Hoe werkt dat nou? Ik begrijp uit de antwoorden op mijn vragen dat de minister nog wacht op de antwoorden uit Tanzania over hoe het precies zit. Kan de minister daar nader op ingaan? Wat is de stand van zaken?

Burundi. Ik moet eerlijk zeggen dat de minister de situatie in Burundi positiever inschat dan de CDA-fractie. Hij weet hoezeer wij hechten aan mensenrechten. Wij hebben signalen gekregen die erop wijzen dat in de aanloop naar de verkiezingen de vrijheid van de oppositie onder druk komt te staan en de persvrijheid grof wordt ingeperkt. Kan de minister duiden hoe het komt dat zijn informatie en de informatie die wij uit Burundi krijgen zo van elkaar verschillen? Naar de mening van mijn fractie kan geen begrotingssteun worden gegeven aan regeringen die dit niet alleen niet aanpakken, maar dit soort beperkingen van vrijheden zelfs lijken te bevorderen. Mijn fractie wil daarom voordat wij overgaan tot het geven van begrotingssteun een aantal zaken precies weten. Wat is afgesproken? Welke benchmarks zijn vastgesteld? Om hoeveel geld gaat het nou eigenlijk? Dat is niet duidelijk. In de brief van 2 oktober zegt de minister op pagina 6 dat hij nog een beslissing gaat nemen over begrotingssteun voor 2009. Maar 2009 is bijna afgelopen. Over hoeveel geld hebben wij het dan? Wij hebben die informatie nodig. Anders weten wij niet of wij de minister hierin kunnen steunen.

Ik mis de beschikbare informatie over de afspraken die met landen worden gemaakt over het uitfasen van de begrotingssteun. Dit punt heb ik ook al naar voren gebracht in het laatste algemeen overleg over uitfasering. Tijdens het debat over de uitfasering zat het venijn in de staart: toen bleek immers dat met veel landen geen afspraken zijn gemaakt over het eindigen van hulp. Hulp is per definitie eindig, en dat geldt zeker voor begrotingssteun. Als christendemocraat weet ik dat het leven niet maakbaar is en dat je niet alles vast kunt leggen, maar daarover geen afspraken maken is een verkeerd signaal.

De heer **Bokestijn** (VVD): In het weekend heeft de CDA-fractie in de Europese Unie grote woorden gesproken over EU-begrotingssteun aan

Tanzania. Onze minister heeft deze steun opgeschort. Is mevrouw Ferrier het met mij eens dat, als je geen begrotingssteun aan Tanzania wilt geven, je dat al helemaal niet moet doen aan Burundi?

Mevrouw **Ferrier** (CDA): Ik vergelijk landen niet zomaar met elkaar. Mijn ervaring als Kamerlid en als iemand die veel te maken heeft gehad met de praktijk van de ontwikkelingssamenwerking, is dat je landen niet met elkaar kunt vergelijken. Ik mag toch hopen dat de heer Boekestijn uit mijn inbreng heeft kunnen opmaken dat ik mij net als mijn collega in het Europees Parlement zeer verbaas over de situatie inzake Tanzania. Daarom heb ik daar ook vragen over gesteld. Ik heb inderdaad grote twijfels over het antwoord op de vraag hoe wij verder moeten gaan met Burundi. Ik heb daarom vragen hierover aan de minister gesteld. Ik wacht zijn antwoord met belangstelling af.

De heer **Voordewind** (ChristenUnie): Voorzitter. Vandaag praten wij over nut en noodzaak van begrotingssteun. Na de top in Accra over aid effectiveness is de trend naar donorharmonisatie en algemene begrotingssteun steeds sterker geworden. Dit kan dan weer ten koste gaan van de sectorale budgetsteun aan de vakministers. De minister noemt in zijn brief van 3 juli allerlei voordelen van begrotingssteun. Hij zegt onder andere dat deze gepaard gaat met een politieke dialoog en ownership. Die trend kan ik mij nog goed herinneren. Minister Herfkens legde ook de nadruk op ownership. Zij liep tegen allerlei grenzen en nadelen van algemene begrotingssteun aan. Ik noem deze toch nog maar even. De fungibility van steun wordt groter door begrotingssteun, oftewel: de hulp wordt anders ingezet dan oorspronkelijk was bedoeld. Dat maakt het erg lastig om nog te sturen. Het vertrouwen in een overheid moet dus zo groot zijn dat je zeker weet dat het geld op de juiste plekken terechtkomt. Als je dat al zeker weet, dan moeten de algemene reviews dat uitwijzen. De algemene reviews worden in sommige gevallen wel gevoed door de sectorale reviews, maar niet in alle gevallen. Waarom gebeurt dit niet in alle gevallen, opdat wij daadwerkelijk kunnen zien of vorderingen worden gemaakt? Als uit de reviews blijkt dat de bestrijding van de rurale armoede niet van de grond komt, zoals de minister ook aangeeft, of dat bijvoorbeeld de justitiële sector achterblijft, welke sturingsmogelijkheden heeft de minister dan nog bij deze overheidssteun? Ik begrijp wel dat het een met het ander in verband staat, maar eigenlijk heeft de minister dan alleen nog maar de politieke dialoog over om dit aan te geven. Hoe gaat de minister daar nou mee om?

Bij begrotingssteun worden ambassades vaker toegerust met macro-economische specialisten dan met sectorale en thematische specialisten. Ik vind dit zelf een verontrustende trend, omdat je bij overheidssteun en vooral bij sectorale steun, de vakministers in de ontvangende landen wilt ondersteunen met de kwaliteit en deskundigheid van de ambassades. Hoe ziet de minister die trend? Onderkent hij dat dit een probleem kan zijn en hoe gaat hij dat eventueel ondervangen? Juist de inhoudelijke beleidsdialoog tussen de ambassades en de vakministers is namelijk zo belangrijk. Dat zegt de minister zelf ook.

Bij sommige landen die overheidssteun krijgen, komt het geld niet verder dan de hoofdstad. Dat weten wij door de ervaringen die minister Herfkens heeft opgedaan met het ownership. Hoe kan de minister waarborgen dat het geld nu wel verder komt dan de hoofdstad? Het staat wel in de grondbeginselen die van toepassing zijn en in de beginselen die bij begrotingssteun in de MoU's zijn opgenomen, maar zijn die grondbeginselen voor de minister nou harde criteria om over te gaan tot begrotingssteun? Die beginselen spreken mij erg aan. Volgens mij heeft de minister daarmee wel een breed pakket aan voorwaarden te pakken, maar zijn dit dan ook de harde voorwaarden voor het eventueel verstrekken van overheidssteun?

De Accra Agenda for Action is bedoeld om te harmoniseren, maar ik zie nu al in de begroting dat de minister minder budget heeft dan dat hij had gehoopt. Ik zie ook wel dat dit ertoe kan leiden dat Nederland bijvoorbeeld meer gaat doen op het gebied van gezondheidszorg en minder op het gebied van onderwijs. Dat kan de minister dan wel meteen aanpakken door juist bij het onderwijs te reduceren, maar het is de vraag of het de bedoeling is van Accra dat harmonisatie leidt tot een reductie in een bepaalde sector. Op dat moment ben je dan niet bij de ontwikkeling van een land betrokken. Dat zou ik toch erg jammer vinden, want dan gaat het wel heel rap.

Over Tanzania heb ik dezelfde vraag als collega Ferrier. Hoe kan het nou dat Nederland ferm heeft ingezet op Tanzania en dat de EU ons inhaalt en gewoon doorgaat? De minister streeft naar harmonisatie en naar de artikel 8-beleidsdialoog, maar hij zegt dat hij nog niet zover is op Europees niveau. Hoe kunnen wij binnen Europa overgaan tot een eenduidige artikel 8-dialoog, zodat wij niet worden uitgespeeld door ontvangende landen?

Burundi. Ook ik zie in rapporten van Amnesty International en andere mensenrechtenorganisaties dat het daar absoluut geen koek en ei is. Mensenrechtenactivisten worden nog steeds geïntimideerd. Journalisten, politieke opposanten en kwetsbaren zoals vrouwen en kinderen liggen onder vuur. Vooral verkrachting en seksueel geweld worden nog te weinig aangepakt. Welk effect heeft dit op de politieke dialoog van de minister? Wij zien vorderingen bij de hervorming van het leger, maar juist bij de justitiesector zet ik nog grote vraagtekens. Welke middelen hebben wij nog om bij te sturen?

Zambia. Hoe gaat het nu verder met de begrotingssteun? De minister maakte daar een aantal kritische opmerkingen over. Ik kan uit de brief niet opmaken hoe dit in 2010 gaat.

Overheidssteun blijft een lastig dilemma. Ik begrijp de voordelen van de begrotingssteun, maar ik dring er toch bij de minister op aan om specifiekere indicatoren te hanteren. Daarmee pleit ik ook voor een goede balans tussen de sectorale steun en de overheidssteun. Ik weet dat dit per land erg kan verschillen, maar ik wil de minister toch adviseren om die balans goed in de gaten te houden. Ik adviseer hem de trend naar steeds maar weer automatisch overheidssteun, weg van sectorale steun, niet door te zetten. Kan de minister hierop ingaan?

De heer **Bokestijn** (VVD): Voorzitter. De mening van mijn fractie over Rwanda is genoegzaam bekend. Ik vind het huidige beleid rampzalig en ik wil daar ook niks mee te maken hebben. Ik beperk mij tot Burundi, want daar hebben wij nog niet zoveel over gesproken.

Burundi wordt sinds de onafhankelijkheid in 1962 geteisterd door etnische spanningen. In 1972 moesten duizenden Burundezen, de Hutu-meerderheid, vluchten voor de Tutsi-minderheid. Tijdens de twaalfjarige burgeroorlog vluchtten in de periode 1993–2003 honderdduizenden Burundezen naar de omliggende landen. Driehonderdduizend Burundezen werden vermoord. De internationale gemeenschap legde een vredesregeling op. Die vredesregeling werd snel opgevolgd door verkiezingen. De meest extreme Hutu-rebellen wonnen die verkiezingen. Zij begonnen gelijk met het gevangenzetten en martelen van hun tegenstanders en met het importeren van wapens voor een privé-militie. Zij gooiden de UN peacekeeping mission eruit. Het is allemaal te lezen op pagina 78 van het boek van Paul Collier «Wars, guns and votes». Volgens prof. Reynjies vinden er nu politieke moorden plaats. Volgens Human Rights Watch, die 200 interviews heeft gehouden in 13 van de 17 provincies in de periode tussen juli 2008 en april 2009 zijn 120 arrestaties verricht. Sommigen commentatoren spreken van het topje van de ijsberg. De uitzending van IKON van zondagavond liet er geen misverstand over bestaan. In Burundi worden mensen gewoon bedreigd als zij hun mond

niet houden of dreigen op een andere partij dan de regeringspartij te stemmen. Ik heb daarover een aantal vragen aan de minister. Het doel van het fragielestatenbeleid, in zekere zin het kroonjuweel van het beleid van de minister, is een grotere veiligheid voor burgers. Maar waarom steunen wij de Burundese regering dan eigenlijk? Waarom geven wij politie en leger zogenaamd strategisch advies, terwijl zij zelf betrokken zijn bij die mensenrechtenschendingen? Waarom hebben wij een grote mond over democratie in Afghanistan, terwijl wij in Burundi een heel dubieus regime steunen? Heel vaak wordt dan het argument gebruikt «wij willen erger voorkomen». Prof. Reyntjes steunde het beleid van de minister zondagavond in het IKON-programma met het argument dat wij hiermee een nieuwe verschrikkelijke burgeroorlog misschien kunnen voorkomen. In Eritrea was natuurlijk alles anders, maar daar is ons beleid totaal mislukt. Mevrouw Ferrier merkte dat terecht op. Zal het nu wel lukken in Burundi? De angst voor een nieuwe burgeroorlog is natuurlijk heel begrijpelijk, maar die komt er op deze manier helaas ook. Er worden nu zoveel moorden gepleegd en er wordt zoveel haat gezaaid dat de situatie kan ontploffen. Als wij daar geld in stoppen, zijn wij daaraan mede schuldig. Waarom vindt de minister eigenlijk dat hij fouten mag maken in zijn fragielestatenbeleid? Waarom vindt hij dat het parlement daar vervolgens niet over moet zeuren omdat hij van tevoren tegen het parlement heeft gezegd dat het fragielestatenbeleid heel fragiel is? Het fragielestatenbeleid is fragiel, maar ik vind dat het parlement daar altijd over mag praten. Nu zijn genisten van defensie in Burundi aanwezig. Genisten zijn schaars. Zij bouwen daar politiebureaus, zoals wij zondagavond allemaal konden horen. De agenten kunnen daar binnen slapen. Dat doen zij in de hoop dat daardoor de corruptie zal afnemen. Ik ben best bereid om te erkennen dat ambtenaren die goed worden behandeld, minder corrupt zullen zijn, maar de problemen met corruptie zijn in Burundi nog wel even een maatje groter dan het bouwen van politiebureaus en het aanbieden van slaappleatsen doen denken.

Wij hebben nu bij Tanzania meegemaakt dat wij door de Europese Commissie zijn gepasseerd. Ook bij Rwanda werden wij gepasseerd. Worden wij ook bij Burundi door de Europese Commissie gepasseerd? Moeten wij binnenkort lezen dat de Europese Commissie daar 100 mln. of zoiets achterlaat?

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Ik kom even terug op Tanzania en het gekke verhaal dat de begrotingssteun wordt opgeschort omdat een Nederlands bedrijf zich slecht behandeld voelt. Is dat het type begrotingssteun dat de VVD aanspreekt? Zou de heer Boekestijn ervoor zijn dat dit vaker gebeurt, zo van «als er niet geluisterd wordt, dan slaan wij van de VVD met de vuist op tafel en hop, hier met die begrotingssteun»?

De heer **Boekestijn** (VVD): Mijnheer Vendrik, u hebt het mij in het verleden wel eens moeilijker gemaakt. Wij hebben afgesproken dat de regering in Tanzania verstandige dingen gaat doen in de private sector. Dat heeft zij vervolgens niet gedaan. Daardoor worden ook Nederlandse belangen geraakt. Het is in het leven heel simpel. Een Nederlands belang kan soms heel goed samengaan met een heel groot Afrikaans belang. Als een Nederlandse ondernemer daar investeert, dan betekent dat werkgelegenheid voor Afrikanen. Dat is beter dan welke ontwikkelingssamenwerking dan ook.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Vindt de VVD dat je begrotingssteun mag intrekken als je boos bent omdat jouw bedrijfsleven in jouw perceptie een keertje onrecht wordt aangedaan?

De heer **Boekestijn** (VVD): Ik ben überhaupt tegen de begrotingssteun. Ik kan dat wapen niet gebruiken.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Dan helpt u het Nederlandse bedrijfsleven ook niet heel erg, mijnheer Boekestijn! Waar is die VVD van ooit?

De heer **Boekestijn** (VVD): Dat kan ik u vertellen. Ons hele OS-beleid kun je gaan richten op de private sector. Dan kun je daar met FMO-achtige (Financieringsmaatschappij voor ontwikkelingssamenwerking) constructies heel mooie dingen doen. Ik wil met die dubieuze regeringen niks te maken hebben.

De heer **De Roon** (PVV): Voorzitter. Hoewel begrotingssteun de vrijheid en onafhankelijkheid voor een land nastreeft, heeft deze juist het omgekeerde tot gevolg. Dat was de keiharde conclusie van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) over het Nederlandse Afrika-beleid over de periode 1998 tot 2006. In die periode ontvingen tien Afrikaanse landen voor 800 mln. algemene begrotingssteun. De invloed daarvan op de economische groei en de verbetering van de vermogenspositie van de arme bevolking is nergens aangetoond. Dit moet voor de Nederlandse regering een schokkende constatering zijn geweest. Desondanks wordt toch doorgedaan met het transporteren van grote hoeveelheden geld richting het Grote Merengebied. Maar, zo houdt de minister voor Ontwikkelingssamenwerking ons nu voor, algemene begrotingssteun is bij mij geen blanco cheque, maar een prestatiecontract. Toch schuwt hij het financieren van wankele staten waarin de mensenrechten dagelijks worden geschonden, niet.

De situatie in het Grote Merengebied is weliswaar verbeterd ten opzichte van vijf jaar geleden, maar is nog altijd zeer fragiel. Dat schrijft de minister ons in zijn brief van 2 oktober. Wat hij met deze zin bedoelt, wordt al gauw duidelijk. Het blijkt bijvoorbeeld dat in Zuid-Kivu, door constant terugkerende wraakacties van de FDLR en de toename van seksueel geweld door de FARDC en andere gewapende troepen, het leven van de lokale bevolking er niet veiliger op is geworden. In plaats van een signaal te geven dat zij dit geen prestatie vindt, toont de Nederlandse regering geen enkele betrokkenheid bij de problematiek. Zij richt haar visie op oneindig door over te gaan tot het financieren van de bouw van militaire barakken en van trainingen waarbij militairen moeten leren dat het niet oké is om voortaan nog geweld te gebruiken tegen vrouwen. Als dat de straf is die de Nederlandse regering geeft op deze vormen van wangedrag, dan is het natuurlijk duidelijk dat dit allemaal een farce is. Als straf worden de militairen van dat land lekker gehuisvest, beter dan de rest van de bevolking, en krijgen ze ook nog onderwijs. Ook zoiets waar de lokale bevolking veelal niet aan toekomt. Gewoon luxe.

Ook Burundi levert beslist geen prestatie – ik hoop dat de minister dat met mij eens is – door de strafbaarstelling van homoseksualiteit op te willen nemen in de nieuwe strafwet. In plaats van het keiharde signaal af te geven dat Nederland dit nooit zal tolereren, is het voornemen om de algemene begrotingssteun voort te zetten. Alsof dat allemaal nog niet beschamend genoeg is, kloppen de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van Buitenlandse Zaken gewoon machteloos en smekend aan bij de president van Burundi met het verzoek om zich alstublieft te bedenken. Heeft de minister trouwens al antwoord ontvangen uit Burundi? Als de reactie van de minister hierop is dat deze landen toch zeker ook goede vorderingen maken op een aantal andere gebieden, dan laat dit naar mijn mening toch wel zien dat het verlenen van algemene begrotingssteun aan dat land een farce is. Als Nederland niet eens universele kernwaarden zoals de gelijkheid van mannen en vrouwen en homo's kan overbrengen, in dit geval aan Zuid-Kivu en Burundi, dan valt wat misschien wel wordt bereikt daarbij toch wel heel erg in het niet. Ik doe dan ook een expliciete oproep aan de minister om de totalitaire, antidemocratische non-rechtsstaat Burundi niet te steunen. Hou daarmee op.

De heer **Irrgang** (SP): Voorzitter. Het moet mij van het hart dat, als je de brief van de minister leest, de Engelse termen je om de oren vliegen. Accountabilities, incentive tranches enzovoorts. Er komt geen eind aan. Een brief hoeft niet in het West-Fries, maar wel graag in het Nederlands. De SP-fractie heeft in een eerder debat over begrotingssteun aangegeven dat zij geen principieel tegenstander is van begrotingssteun. Wij vinden wel dat de omstandigheden waarbij begrotingssteun als middel op zijn plaats is, stringent moeten worden beoordeeld. Dat moet kunnen als er een redelijke mate van zekerheid is dat dit geld niet op de verkeerde plaatsen terecht komt. De SP vindt dat de minister daar te onvoorzichtig mee is en dat hij strenger zou moeten zijn dan hij nu is. Dat geldt niet voor alle landen, maar wel voor een heel aantal landen. Net als de heer Vendrik vindt de SP-fractie dat Tanzania nu wel heel streng behandeld lijkt te worden in vergelijking met Burundi. Kennelijk komt dit omdat een Nederlands bedrijf daar wat problemen heeft. De minister kan voor een groot aantal landen naar onze mening strenger zijn. Zeker nu hij een enorme bezuinigingsdoelstelling heeft te realiseren, ligt het misschien voor de hand om het eerst te kijken naar vormen van hulp waarvan de effectiviteit naar de mening van de Kamer twijfelachtig is. En niet zonder reden. Wij vinden ook dat onderscheid moet worden gemaakt tussen algemene begrotingssteun en sectorale begrotingssteun. Bij de laatste vorm is het zekerder dat het geld op de goede plaats terecht komt. Mijn fractie wil daar uitdrukkelijk een onderscheid tussen maken.

In de brief worden nogal wat landen genoemd. Ik loop een aantal landen af.

Senegal. In het buurland Guinee is nogal wat aan de hand en daarin speelt Senegal een kwalijke rol. Ook in Senegal zelf is een ontwikkeling gaande die de verkeerde kant op gaat. Organisaties zoals Amnesty International en Reporters Zonder Grenzen hebben daarvoor gewaarschuwd. Het gaat daar niet goed. Dat is volgens de SP-fractie een reden om de begrotingssteun aan Senegal ter discussie te stellen. Ik wil de minister vragen of hij daarnaar wil kijken, mede gelet op de bezuinigingsdoelstelling die hij heeft en vanwege het politieke signaal dat daarvan uit kan gaan aan Senegal zelf. De SP-fractie heeft er vorig jaar voor gepleit dat de algemene begrotingssteun aan Rwanda werd opgeschort. De minister heeft dat uiteindelijk gedaan en daar is een goed politiek signaal van uitgegaan. Dat is ook internationaal opgemerkt. Dat vond Kagame heel vervelend. Ik denk dat dit een goede uitwerking heeft gehad op het conflict daar. Ik wil de rol van Nederland overigens niet overschatten. Burundi. Ik heb het verslag van het debat over Burundi van 1 april nog eens nagelezen. De minister gaf aan dat hij benchmarks heeft voor de mensenrechten. Welke concrete benchmarks zijn dat dan? In zijn brief van 3 juli stelt de minister dat er sprake is van een duidelijke verbetering, maar ook wij zien die niet. Sterker nog, de bevindingen van de secretaris-generaal van de Europese Raad en van de Europese Commissie, die samenwerken met de speciale vertegenwoordiger voor de Grote Meren, lijken dat te bevestigen. Het gaat niet goed in Burundi. Het gaat helemaal niet beter; het gaat eerder slechter. Er zijn allemaal problemen: het proces van ontwapening, de recrutering van gewapende troepen in het oosten van de Democratische Republiek Congo, de kiesraad is niet onafhankelijk, de persvrijheid wordt beperkt, Burundese ngo's waarschuwen voor politieke moorden. Er vinden zo'n 60 tot 90 moorden per maand plaats. Dat maakt naar onze inschatting duidelijk het dat helemaal niet goed gaat. Wat gaat de minister nu doen met de begrotingssteun voor 2009? Daar geeft de brief van de minister geen helderheid over. Waarom moet dit via algemene begrotingssteun? Dat de minister daar hulp wil geven, lijkt mij heel goed te verdedigen, maar dat hoeft toch niet per se op deze manier? Graag hoor ik daarop een reactie, mede in het licht van het EU-rapport.



Jemen. Uit een brief van IKV Pax Christi blijkt dat er sprake zou zijn van sectorale begrotingssteun. Ik kon dat in de brief niet terugvinden. Ik kon dat niet rijmen met elkaar.

Een aantal landen dat absoluut niet behoort tot de allerarmste landen in de wereld – Colombia, Moldavië, Georgië, Macedonië – krijgt algemene begrotingssteun. Zijn dat nou niet landen waar de minister eens naar kan kijken met het oog op de bezuinigingsdoelstelling? Moeten zij nou prioriteit krijgen bij zijn uitgaven?

Rwanda. In de brief staat niet wat het vervolg is op de algemene begrotingssteun, die is opgeschort. Heeft minister plannen om die te hervatten of iets dergelijks? Dat zouden wij graag willen weten.

De heer **Boekestijn** (VVD): Ik heb begrepen dat de SP in sommige gevallen voor sectorale begrotingssteun is. Kan de heer Irrgang mij uitleggen wat het verschil is tussen sectorale en algemene begrotingssteun? Ik begrijp wel dat het geld in het ene geval is geormerkt en in het andere niet.

Aan Rwanda geven wij geormerkte steun, met name op het gebied van onderwijs en justitie. Dat is sectorale steun. Kagame hoeft daarvoor dus niet zelf te zorgen. Hij houdt dus geld over voor bijvoorbeeld het kopen van afuisterapparatuur. Dat is toch precies wat wij niet willen?

De heer **Irrgang** (SP): Ik vind het een prikkelende vraag. Ik ga ervan uit dat in de afspraken over sectorale begrotingssteun is opgenomen wat de regering van Rwanda op de genoemde concrete terreinen zoals onderwijs bijvoorbeeld meer gaat doen dan zij zonder die steun had gedaan. Als er meer geld beschikbaar komt en het onderwijsbudget groeit daardoor bijvoorbeeld met 15% in plaats van met 5% of 7%, dan kan ik mij voorstellen dat wordt afgesproken wat er gaat gebeuren. Misschien kan de minister hier nog op ingaan. Het is duidelijk dat je met een groter budget meer kunt. Je zou prestatieafspraken kunnen maken over wat er dan moet gebeuren. Volgens mij is dat in Uganda gebeurd.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Voorzitter. In theorie vindt de fractie van GroenLinks begrotingssteun, algemeen of sectoraal, een bijzonder belangrijk instrument van ontwikkelingssamenwerking. Wij roepen de minister op om al het mogelijke te doen om van deze theorie elke dag weer praktijk te maken. Wel moet ik stellen dat er nog wel eens wat rafelt. En dan druk ik mij nog mild uit. Daar lijkt het in de dagelijkse praktijk van begrotingssteun, gegeven door Nederland, maar ook door andere landen, wel op. Het ontbreekt vaak aan goede, harde en zakelijke afspraken. Onze indruk is dat afspraken vaak veel te gedetailleerd en omvangrijk zijn. Ik ken voorbeelden uit de praktijk waarbij soms wel 100 afspraken worden gemaakt om een potje geld te legitimeren. Dat werkt natuurlijk niet. Als je alles belangrijk vindt, verdwijnt alles van tafel. Vaak ontbreekt het ook aan een duidelijke, zakelijke exitstrategie. Dat blijven heel gevoelige punten die in de barre praktijk van de wereld van vandaag bepalen of begrotingssteun werkt of niet.

Ik had eigenlijk gehoopt dat de minister in zijn brief op dat punt een initiatief zou voorstellen, maar nu doe ik het maar. Eens kijken of hij het met mij eens is. Ik vind het logisch dat de minister de internationale arena betreedt om te bezien of zo snel mogelijk met een groep gelijkgestemde landen afspraken kunnen worden gemaakt over een framework voor het gezamenlijk verlenen van begrotingssteun. Ik snap dat dit ingewikkeld is, maar daar moet je niet te lang over doen. Je moet even bekijken of de landen inderdaad gelijkgestemd zijn. Ik kan mij voorstellen dat een kopgroep binnen Europa met uiteraard de Scandinavische landen echt gaat proberen om het samen te doen. Dat heeft een paar voordelen. 1. De communicatie tussen de donor en het ontvangende land is een stuk helderder. 2. Je hebt veel meer capaciteit om de afspraken te volgen. 3. Je

hebt ook meer massa. Je hebt gewoon meer geld, en waarschijnlijk dus ook meer invloed, in ieder geval in algemene zin, en daarmee dus ook een hogere kans op realisatie van de gestelde doelen. Ik zou graag een initiatief zien van de minister op dit punt. Dat hoeft niet eindeloos lang te duren. Eigenlijk loopt er al iets voortvloeiend uit de Verklaring van Parijs. Iedereen weet waar wij het over hebben. Artikel 8 van het Cotonou-verdrag gaat ook over die dialoog. Dat zou allemaal veel sneller en beter kunnen. Graag hoor ik hierop een positieve reactie.

De heer **Boekestijn** (VVD): Ik begrijp er nu helemaal niks meer van. De heer Vendrik zegt in het begin van zijn verhaal dat al die gedetailleerde afspraken nooit kunnen werken, maar nu spreekt hij over donorcoördinatie en meer massa. Al die afspraken worden dan heel gedetailleerd, want als je het met meer landen gaat doen, worden het wel 100 A4'tjes. Hij spreekt zichzelf tegen. Is GroenLinks nou een voorstander van begrotingssteun? Of vindt de heer Vendrik dat er veel te veel gedetailleerde afspraken worden gemaakt en dat je daar niet mee kunt werken? Hom of kuit.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Ik had de heer Boekestijn toch iets meer fantasie toegedicht. Als wij het met elkaar eens zijn dat begrotingssteun een heel belangrijk instrument kan zijn – de Verklaring van Parijs roept op tot donorcoördinatie – dan is de eerstvolgende logische stap dat wordt beproefd waar je internationaal kunt samenwerken. Dat moet je doen. Ik mis dat in de brief van de minister. Ik heb dat in andere debatten over andere onderdelen van ontwikkelingssamenwerking ook wel eens naar voren gebracht. Uiteraard moet dit wel gebeuren met behoud van het eerste algemene punt dat ik noemde. Hoe je begrotingssteun ook vormgeeft, op welk niveau en met wie dan ook, daarover moeten harde, zakelijke afspraken worden gemaakt. De beperking van de omvang van die afspraken moet helder zijn. Kun je dat gezamenlijk doen, dan zeg ik onmiddellijk: teken bij het kruisje. Doe dat. Je maakt meer massa, want je hebt meer geld. Je hebt meer capaciteit om het nakomen van de afspraken te volgen. Je hebt dus ook meer impact en een betere dialoog met de regering van het ontvangende land. Ik mis dat in de brief. Mocht mijn voorstel ertoe leiden dat een kilo papier wordt geproduceerd, begrotingssteun 2.0, dan ben ik de eerste om dat af te branden. Ik denk dat de minister het daarmee eens is, want dat ziet hij natuurlijk net als ik helemaal niet zitten. Het moet zin hebben. Het moet meerwaarde hebben als je die internationale afspraken maakt. Mijn voorstel is om dat vanzelfsprekend met een kopgroep te doen.

De heer **Voordewind** (ChristenUnie): Ik probeer het voorstel van de heer Vendrik even goed tot mij door te laten dringen. Ik vraag mij af wat het verschil is tussen wat de heer Vendrik wil en hetgeen de minister nu doet. Volgens mij ligt het een precies in lijn met het ander. De minister probeert volgens de Accra Agenda for Action harmonisatie te bereiken en tot afstemming te komen. Hij wil gelijk met andere landen opgaan en hij probeert de artikel 8-dialoog te versterken. Kan de heer Vendrik mij duidelijk uiteenzetten wat het verschil is?

De heer **Vendrik** (GroenLinks): De Verklaring van Parijs en artikel 8 van het Cotonou Partnerschapsakkoord zijn er. Ik wil eigenlijk zien dat binnen een jaar een concrete stap wordt gezet. Ik ben niet zo naïef om te veronderstellen dat de Verklaring van Parijs binnen een jaar tot zeer grote substantiële samenwerking zal leiden, bijvoorbeeld binnen de Europese Unie. De praktijk van ontwikkelingssamenwerking is binnen de Unie al zo divers dat niet echt kan worden gesproken van een vergaande harmonisatie. Daarom doe ik het voorstel voor een kopgroep van gelijkgestemde landen die een verlichte ontwikkelingspraktijk hebben. Zij zouden moeten

proberen om gezamenlijk de begrotingssteun te geven. Ook moet worden bekeken of één land daarbij lead donor kan worden. Dat betekent dat ons geld meeloopt, bijvoorbeeld met de begrotingssteun aan een bepaald ontwikkelingsland, in een proces dat wordt geleid door een van de Scandinavische landen en vise versa. Daar kun je volgens mij uitstekende afspraken over maken. Ik wil dat de Verklaring van Parijs, die in algemene zin door iedereen wordt onderschreven, op het gebied van begrotingssteun een keer tanden krijgt, zodat wij een stap zetten. Daar daag ik de minister toe uit.

Mevrouw **Ferrier** (CDA): Naar mijn idee gebeurt dit al nadrukkelijk na het Verdrag van Parijs en na de Accra Agenda for Action. Donorharmonisatie vindt al plaats. Gelijkgestemde landen zoeken elkaar op om samen de tanden erin te kunnen zetten. Ik ben het wel erg eens met de heer Vendrik dat alles afhangt van de afspraken. Die moeten inderdaad niet te complex zijn. Maar volgens mij worden die afspraken al gemaakt. Misschien kan de heer Vendrik aangeven waarom het volgens hem niet gebeurt.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Ik verwijs gewoon naar de brief van de minister. Alle begrotingssteun die Nederland geeft, wordt nationaal georganiseerd, geregistreerd en politiek besproken. Uiteraard vindt overleg plaats met gelijkgestemde landen die aan hetzelfde land steun geven, maar dat is niet wat ik bedoel. Ik wil doorpakken en daar daag ik de minister toe uit. Dat over een ontwikkelingsland bijzonder veel afgestemd, gecoördineerd en besproken wordt, vind ik prima, maar niet voldoende. Mijn punt is een ander. Als de afspraken goed zijn, moeten wij een deel van onze soevereiniteit opgeven.

Voorals wij algemene begrotingssteun gaan geven en het ontvangende land goed scoort op de criteria die van tevoren worden gesteld, dan vind ik het vreemd dat niet in het beleid is verankerd dat het maatschappelijk middenveld ter plekke wordt gesteund. Dat is volgens mij niet standing practice. Ik vind dat de minister daarover een verklaring schuldig is. Ik zie de minister knikken, maar zo heb ik het uit zijn brief niet begrepen.

Volgens mij is een van de mindere voorbeelden van begrotingssteun in de praktijk dat een en ander nog steeds heel moeilijk is voor het maatschappelijk middenveld in de ontvangende landen. Dat is volgens mij de kern van ownership. Als je dat niet regelt en dat proces niet wordt gevolgd door de maatschappelijke organisaties en politieke partijen, dan heb je het eigenlijk helemaal nergens meer over. Dat hoort volgens mij bij elkaar. Ik zie graag dat de minister dat aan elkaar koppelt.

Ik vraag de minister om een grote gevoeligheid op het gebied van doelstellingen. Als wij begrotingssteun geven aan Uganda, dan vind ik het eerlijk gezegd niet voldoende dat alleen wordt geturfd hoeveel meisjes de school afmaken. Ik zou denken dat wij wel iets meer willen bereiken in dat onderwijs. Daar heb je juist het maatschappelijk middenveld voor nodig. Dat middenveld moet zelf kunnen aangeven of het onderwijs dat voor een deel met Nederlandse begrotingssteun wordt gefinancierd, nut heeft. Dat lijkt mij cruciaal. Welke dingen wil je eigenlijk realiseren? Beperk het aantal doelstellingen, maar formuleer ze wel heel erg goed.

Het is cruciaal dat de politieke dialoog met Burundi heel erg goed wordt geregeld. Ik heb het idee dat de politieke dialoog met Burundi – laat ik het rustig formuleren – nogal flets is. Ik denk daarbij aan alles wat in deze fragiele staat fout gaat op het gebied van mensenrechten, met name aan de schendingen van deze rechten door de politie, die met Nederlands geld op de been wordt gehouden. Ik vraag de minister om een verklaring. Dit voorjaar was mijn fractie nog bereid om hem te steunen in het continueren van de begrotingssteun aan Burundi, maar door de berichten die wij horen, word ik er niet geruster op.

In de brief van de minister lees ik dat, als algemene steun wordt gegeven, een land bij de tussentijdse evaluatie toch een voldoende haalt als het in

twee sectoren goed is gegaan en het in een sector fout is gegaan. Dat snap ik niet. Dat zijn toch de momenten dat je er veel beter bovenop moet zitten? Als het in een sector niet goed is gegaan, als een deel van het geld dat op de begroting staat is verdwenen of als de uitgave daarvan niet kan worden verantwoord, dan zit je daar toch bovenop? Dan geef je toch geen algemene voldoende? Dat is de precisie die in de praktijk van de begrotingssteun te vaak ontbreekt.

De Wereldbank is een instelling die altijd mijn bijzondere kritische belangstelling heeft. Dit keer gaat het niet over de duurzaamheid van de investeringsprojecten, want die ontbreekt nog wel eens bij de Wereldbank. Wij gaan naar Kopenhagen, maar die club financiert nog steeds fossielebrandstofprojecten. Je moet maar durven. Dit keer gaat het over de begrotingssteun die via de Wereldbank loopt. Ik ben erg voor donorcoördinatie en harmonisatie, maar misschien kan de minister iets beter aangeven wat de Wereldbank op dit moment uitspookt.

Wij vinden dat het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) en alle uitgaven die ter zake gepleegd moeten worden echt onder het Europees Parlement moeten komen te vallen. Dat zou de controle op de wantoestanden daar verbeteren. Begrotingssteun aan Congo: zijn wij nou helemaal gek geworden in Europa? Ik neem aan dat de minister niet aflatend probeert om de Europese commissaris op andere gedachten te brengen en om de praktijk van het Europees Ontwikkelingsfonds, ook op het terrein van begrotingssteun, iets zakelijker, harder en scherper te maken. Dat zou welkom zijn.

De **voorzitter**: Voor de goede orde meld ik dat wij op 12 november een algemeen overleg hebben over het Europees Ontwikkelingsfonds. Ik wil niet alles wat daarmee te maken heeft buiten haken zetten, maar dat is wel een onderdeel van het genoemde algemeen overleg.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Het zou fijn zijn als de minister dat dan gewoon heeft geregeld.

De heer **Boekestijn** (VVD): De wens van de heer Vendrik voor donorharmonisatie is heel begrijpelijk. Dan heb je meer invloed. Maar wat gaan wij nou doen als onze Scandinavische vrienden zeggen: Burundi, dat is toch een land dat onze steun nodig heeft; daar moeten wij begrotingssteun aan geven? Zij zeggen dat dan ook tegen Nederland, terwijl de heer Vendrik net terecht heeft gezegd dat er grote problemen zijn in Burundi en dat hij aan Burundi eigenlijk geen steun wil geven. Is hij er dan gelukkig mee dat hij de soevereiniteit net heeft weggegeven?

De heer **Vendrik** (GroenLinks): De eerste stap die je moet zetten is het vormen van een kopgroep met drie of vier landen. Met hen kunnen wij dan bekijken of wij een gezamenlijk framework kunnen maken. Ik ben benieuwd of je dan goede afspraken kunt maken over fragiele staten. Dat weet ik eerlijk gezegd niet. Dat is niet het eerste waar ik onmiddellijk aan denk. Het beleid in zo'n concrete casus is veel gevoeliger. Ik sluit niet uit dat daarover in de praktijk heel mooie betekenisvolle afspraken te maken zijn. Dat is best mogelijk, maar laten wij gewoon eens beginnen met begrotingssteun en sectorale steun aan de landen waarin wij een basisvertrouwen hebben, aan landen met een goed functionerende overheid die deze steun goed kan omzetten ten bate van de bevolking aldaar. Dan heb je het niet over fragiele staten, en Burundi is wel een fragiele staat.

#### **Voorzitter : Ferrier**

De heer **Waalkens** (PvdA): Voorzitter. Ook voor de fractie van de Partij van de Arbeid is begrotingssteun een belangrijk middel om een aantal processen in fragiele staten van politieke randvoorwaarden te voorzien.

Begrotingssteun is een onderdeel van het OS-beleid. Ik heb de begroting doorgeplozen en ik kom uit op een percentage van 3,5 van het totaal. Met alle respect voor het belang van begrotingssteun, maar het is maar één onderdeel van het totale pakket dat aan snee komt bij de begrotingsbehandeling.

Wij hechten erg aan begrotingssteun omdat deze is omgeven door de politieke dialoog. Er is behoefte aan donorcoördinatie en aan scherpe criteria voor de beoordeling van het aangaan van sectorale of algemene budgetsteun aan de fragiele staten. Wij steunen fragiele staten zodat het overheidsapparaat functioneert of beter functioneert. Wij moeten daarbij goed in het oog houden dat geen parallelle structuren ontstaan. Zie je budgetsteun als een algemene betalingsbalanssteun, dan is dit een onderdeel van het publieke domein. Ownership en parlementaire betrokkenheid horen daarbij. Dat is uitermate kwetsbaar in de fragiele staten. Dat is dubbel fragiel en daarbij moet je dus dubbel uitkijken.

Als je de beoordelingscriteria scherp formuleert, moet je letten op de uitgangspunten die wij hebben in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Die moeten van toepassing worden verklaard op het beleid dat in de ontvangende landen resultaten moet gaan opleveren. Het is niet zo dat wij onze modellen willen exporteren of dat wij die vanuit een koloniale opvatting willen opleggen, maar wij moeten samen met de ontvangende fragiele staten ervoor zorgen dat het publieke domein handen en voeten krijgt. Wij steunen de minister dan ook als hij accenten wil leggen op de politieke ontwikkelingssamenwerking. Die is van belang. Het over de heg kieperen van geldstromen is geen kunst. Het afrekenen op resultaten, begeleid met de politieke dialoog, conform artikel 8 van het Cotonou-verdrag, is voor ons van wezenlijk belang. Het Cotonou-verdrag is het enige mondiale verdrag waarbij de politieke dialoog een onderdeel is van de gemaakte afspraken.

De heer **Boekestijn** (VVD): De PvdA-fractie hecht zeer aan de politieke dialoog. Ik begrijp dat goed. Vindt de heer Waalkens dat de politieke dialoog in Burundi heeft gewerkt?

De heer **Waalkens** (PvdA): Er zijn aanzetten gegeven om deze politieke dialoog handen en voeten te geven. De heer Boekestijn heeft zelf een aantal voorbeelden gegeven van zaken die naar zijn beoordeling twee keer helemaal niks waren. In de brief van de minister lees ik welke resultaten tot dusver zijn geboekt, hoe minimaal dan ook. Burundi is nog niet te vergelijken met de non-staat Somalië. De internationale gemeenschap heeft op basis van de principes van rechtvaardigheid de opdracht om ervoor te zorgen dat deze staat blijft functioneren. De internationale gemeenschap is aanwezig in Burundi. Nederland is in een koploperspositie in staat geweest om samen met de andere donoren nog op de wal te trekken wat op de wal te trekken is, hoe minimaal dan ook.

De heer **Boekestijn** (VVD): Somalië geven wij gelukkig geen begrotingssteun.

De heer **Waalkens** (CDA): Ik heb gezegd dat Somalië is afgegleden naar een non-staat. Burundi is een nog functionerende staat. Een functionerende staat is van belang voor de allerarmste mensen in fragiele staten, en dus ook voor de mensen in Burundi.

De heer **Boekestijn** (VVD): Dat is het argument «wij moeten erger voorkomen». Het is zeer wel denkbaar dat de situatie nu al ontploft. En dan zijn wij dus mede schuldig.

De heer **Waalkens** (PvdA): Ik ben het niet eens met de redenering dat je er dan maar beter je handen van kunt aftrekken omdat wij dan ook niet

medeverantwoordelijk zijn. Wij vinden op basis van rechtvaardigheids-overwegingen dat wij de allerarmsten in de fragiele staten moeten helpen, zodat zij kunnen participeren in een opbouwende staat, wat de performance daarbij ook is.

Voorzitter. In het vorige AO is kritisch gesproken over begrotingssteun. In een aangenomen motie is verzocht om de criteria nog eens scherp terug te laten komen in de brief van de minister. Naar aanleiding daarvan is helder gemaakt dat het niet gaat om vierkant afrekenbare doelen. Ik meen dat je moet kijken naar de staten waarmee je de ontwikkelingsrelatie aangaat, zeker als het daarbij gaat om algemene budgetsteun.

De budgetsteun aan Burundi verloopt via de Wereldbank. Daar is van alles op aan te merken, maar dan heb je wel de kritische massa om samen met andere donoren dingen op de wal te slepen. Het is van belang dat je dit samen met de andere donoren doet. In die zin moet je de coördinatie organiseren. Ik ben het niet eens met collega Vendrik die zegt dat wij de minister ertoe moeten oproepen om die kopgroep te formeren. Volgens mij is die kopgroep er, ook voor Burundi. De Accra Agenda for Action en de Verklaring van Parijs zijn algemeen, maar wij hebben al bij uitstek een koploperspositie en ik denk dat wij daar de minister en het kabinet voor kunnen complimenteren. Wij doen niet anders dan de andere landen op sleeptouw nemen, en niet alleen binnen Europa, maar ook binnen de Verenigde Naties en bij de Wereldbank, hoe kritisch wij ook zijn over de inzet van multilaterale organisaties. Dat er nog een tandje bij kan, ligt meer aan de andere landen dan aan de inzet van deze minister.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Dat jullie partijgenoten zijn, weten wij, maar dat hoeft niet meteen zó duidelijk te blijken. Laat die complimenten nou aan de minister zelf over, beste mijnheer Waalkens.

De heer **Waalkens** (PvdA): Wij zijn het eens. «Join the club», zou ik zeggen.

In de brief van de minister staat dat de MoU Security Sector Development (MoU-SSD) in Burundi als een pakket is opgepakt. Ik heb begrepen dat het om een relatie voor de komende acht jaar gaat met het doel de hele veiligheidssector te stutten en te schragen. Ik denk dat dit van belang is. Als je de veiligheid namelijk niet meer kunt garanderen, zijn wij echt helemaal weg bij een vorm van een staat. Wij hebben wel wat kritische vragen, specifiek over Burundi. Eerder is al gezegd dat een benchmark gewenst is. Wat verstaat de minister daaronder en hoe vult hij die in? Welke verbeteringen zijn volgens de minister te bereiken door de budgetsteun die wij aan Burundi gaan geven? Wat zijn de lichtpuntjes?

Wij zijn in 2008 gestopt met het geven van algemene begrotingssteun aan Uganda. Nu geven wij alleen nog maar sectorale steun. Wij maken ons ernstige zorgen over de voortgang van het justitieprogramma. Ziet de minister verbeteringen? Is er vaak overleg met de andere donoren in de PDG-groep, de Partners for Democracy & Governance? Staan vrije verkiezingen in Uganda in het vooruitzicht?

Voor de PvdA-fractie is het van essentieel belang dat wij met de begrotingssteun doorgaan op de weg die wij hebben gekozen. De criteria moeten wij aanscherpen. Wij moeten niet de resultaatsverplichtingen over de volle breedte oprekken; wij moeten ons richten op een aantal specifieke terreinen. Ik hoor graag de reactie van de minister op dit punt.

#### **Voorzitter: Waalkens**

De **voorzitter**: Dit was de inbreng van de Kamer. Ik schors de vergadering voor twee of drie minuten. Daarna is het woord aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

Minister **Koenders**: Voorzitter. Ik dank de Kamer voor de gestelde vragen. Vandaag wordt het belangrijke debat gevoerd over het gevoelige onderwerp begrotingssteun. Het lijkt mij goed dat wij eens diep ingaan op de voordelen en nadelen van deze hulpmodaliteit.

Ik ben het eens met mevrouw Ferrier, die zegt dat deze modaliteit heel goed, maar ook heel slecht kan uitpakken. Het is een ingewikkelde modaliteit. Je moet goed weten wat je doet. Er moeten duidelijke afspraken zijn en er moet sprake zijn van een politieke dialoog. Laat ik maar direct zeggen dat het voor mij noch een religie, noch een nieuwe mantra of een panacee voor alle ontwikkelingsproblemen is. Ik geloof daar sowieso niet in. Ik meen dat je altijd per land specifiek moet bekijken welke bottlenecks er voor de economische ontwikkeling zijn. Daarbij ga je na wat voor dat land de meest verstandige hulpmodaliteiten zijn. De begrotingssteun is echter niet voor niks opgekomen. Daar wil ik zo graag wat over zeggen, maar dit is meer mijn algemene benadering: het is geen mantra, het is geen panacee. Het belang van begrotingssteun groeit wel. Dat houdt ook nauw verband met hetgeen wij in Accra en Parijs zijn overeengekomen. In die zin zit een zekere relatieve voortgang in het gebruik van begrotingssteun, ook bij internationale organisaties. In Nederland is die nog vrij gering. Met alle respect voor het belang van het onderwerp, maar wij spreken hier over een klein onderdeel van het Nederlandse beleid. Van het ontwikkelingssamenwerkingsbudget wordt 3,5% gereserveerd voor algemene begrotingssteun en 2,4% voor sectorale begrotingssteun. Dat maakt het overigens niet minder belangrijk, want ook die 6% moet goed worden uitgegeven. Het is dus terecht dat de Kamer mij daarover kapittelt. Niettemin moeten wij het ook in de juiste proportie zien. Voor Nederland is dit een heel kleine categorie die heel veel aandacht van de Kamer krijgt. Ik stel dat op prijs, maar het is goed om dit aan het begin te zeggen. Begrotingssteun is geen mantra, maar komt wel voort uit de vele lessen die geleerd zijn. Ik zeg kort waarom de Nederlandse regering het belangrijk vindt dat wij serieus werk maken van begrotingssteun. Het is begrijpelijk dat over deze hulpmodaliteit een aantal misverstanden bestaat. Naar ik meen hoorde ik de heer Voordewind spreken over het probleem van fungibility. Het geld stroomt van de ene naar de andere kant. Als je iets specifiek subsidieert dan kun je aan de andere kant iets anders doen. Op dit vlak onderscheidt begrotingssteun zich totaal niet van andere hulpmodaliteiten. Dat geldt voor projecten en programma's net zo. Ik hoor vaak dat op de fungibility wordt gewezen, maar dat is hierbij dus niet aan de orde. Het is wel aan de orde, maar niet anders dan bij andere hulpmodaliteiten.

Hetzelfde geldt voor corruptie. Mij wordt gezegd dat ik met het oog op corruptie moet uitkijken met het verlenen van begrotingssteun. Corruptie is een endemisch probleem dat ik zeer ernstig neem. Corruptie komt overal in de wereld voor. Zeker als financiële middelen worden overgedragen, hecht de Nederlandse regering eraan op dit vlak precies te zijn, zodat het geld niet in de verkeerde zakken komt. Projecten of programma's zijn in die zin echter niet noodzakelijkerwijs beter dan budgetsteun. Je zou zelfs het tegenovergestelde kunnen stellen. Juist door de budgetsteun aan een aantal landen en de straffe voorwaarden die zijn gesteld aan public finance management, accountancy, controle en rekenkamers, krijg je veel meer berichten over corruptie dan eerst. Daarin zit een beetje de paradox van deze hulpmodaliteit. Je zorgt ervoor dat het meer aan de orde wordt gesteld omdat het gaat over het budget en de controle daarop. Als je dat een onderdeel van de voorwaarden maakt – in alle landen waaraan budgetsteun wordt gegeven, is dat een voorwaarde – moeten wij daarop ook toezien. Anders moeten wij het niet toekennen. Dat betekent automatisch dat de discussie over corruptie eerder groter wordt dan kleiner. Ik juich dat toe. Het heeft helemaal geen zin om te zeggen dat er geen corruptie is in de wereld. Ik zie dat als een van de grootste problemen. It takes two to tango. Wij kennen corruptie bij overheden die

met systemen werken waarbij cliëntisme een risico vormt. De juiste methode is dan om zowel de sociale voorzieningen als de dienstverlening tot stand te brengen en de controle daarop te versterken. Dat is een kant. De tweede kant is de relatie met de internationale financieringsstromen, want corruptie betekent vaak dat het geld uit het land wordt gesluisd. Daarom heb ik samen met staatssecretaris De Jager in het internationale kader van de G20, IMF en de Wereldbank van asset recovery een hoofdpunt gemaakt. Er is een derde misverstand. Volgens mij heeft mevrouw Moyo dat ook geschreven. Als je hulp geeft via de begrotingen, dan zou je het risico lopen dat lokaal geen belasting meer wordt geheven, maar het tegendeel blijkt waar te zijn. In de meeste landen waaraan begrotingssteun wordt gegeven, nemen de belastinginkomsten toe. Dat komt omdat juist dat een onderdeel is van het instrument begrotingssteun. Je maakt met dat land afspraken omdat je weet dat je nooit begrotingen op de langere termijn kunt blijven financieren. Daarom is het soms heel moeilijk om gedetailleerde afspraken te maken met daarin precieze percentages. Dat kunnen wij in Nederland ook niet door de enorme volatiliteit van de economie, de wispelturigheid van de economie. Dat geldt voor ontwikkelingslanden nog sterker. Juist de middellangetermijnfinanciering van begrotingen wordt wel degelijk aan de orde gesteld. Het punt van hulpafhankelijkheid kan in die zin eerder besproken worden bij deze hulpmodaliteit dan bij allerlei individuele projecten. Begrotingssteun krijgt terecht de aandacht, want het zit in het hart van de politiek – het gaat om de begroting van een ander land – maar het probleem is dat daardoor ook misverstanden worden opgeroepen: het zou dus meer corruptie opleveren en dus worden minder belastingen geheven en dus is er meer lokale vertegenwoordiging.

De heer **Voordewind** (ChristenUnie): De minister relativeert fungibility. Hij zegt dat het geld bij programmahulp of bij projectenbepoorting kan gaan verschuiven. Daar heeft hij gelijk in, maar de kans is juist groter dat dit bij overheidssteun gebeurt, omdat wij dat geld dan niet oormerken. Ook al zien wij een grote nood en ook al zien wij dat bijvoorbeeld de rurale ontwikkeling in land A verslechtert, dan geven wij weliswaar overheidssteun, maar daarmee kunnen wij niks rechtstreeks sturen. Het risico van verschuiving van fondsen is daardoor groter. Je oormerkt immers niks en ook achteraf kun je niet bijsturen juist omdat je niks geoormerkt hebt. Ik heb nog een nadeel van begrotingssteun genoemd, namelijk dat de thematisch deskundigen op de ambassades zijn wegge gevallen. Misschien kan de minister ook daar nog op ingaan.

Minister **Koenders**: Ik ga eerst in op de fungabiliteit. Volgens mij is dat een algemeen probleem dat met ontwikkelingssamenwerking samenhangt. Daar zijn ook allerlei wetenschappelijke studies naar verricht. Je kunt dit beperken via bepaalde methoden, bijvoorbeeld door geld te oormerken. Bij algemene begrotingssteun maak je prestatieafspraken die zijn gebaseerd op de prioriteiten die het land zelf stelt. En daarin zit de kern van de afspraken waar mevrouw Ferrier en anderen over hebben gesproken. Die gaan over rurale ontwikkeling, die gaan over armoedebestrijding, die gaan over hun vastgestelde armoedestrategieën. Ik wijs er nogmaals op dat ik dit niet zie als een religie. Omdat zoveel aandacht wordt gegeven aan een relatief kleine hulpstroom, moet ik wel zeggen dat het voor mij essentieel is dat wij nooit alleen begrotingssteun geven aan een land. Dat doen wij niet om een aantal redenen. Ik zie daar namelijk wel een risico in. Ik vind begrotingssteun een instrument dat in toememende mate van belang is. Daarmee zijn wij veel voorzichtiger dan andere landen. Met alle respect voor de Kamer, maar ik wijs erop dat de Kamer daarbij niet op alle fronten consistent is. Ik denk bijvoorbeeld aan de discussies die wij hebben gevoerd over de G20 en Pittsburg en de enorme fondsen die nu via het IMF en de Wereldbank aan de ontwikkelingslanden



worden besteed. Dat is niet anders dan budgetsteun. Of het is betalingsbalanssteun wat macro-economisch gezien in principe op hetzelfde neer komt. De Kamer heeft mij eerder aangespoord om daar meer aan te doen dan minder. De Kamer is kennelijk voorzichtig bij de bilaterale steun. Dat mag wel, maar dat is dan niet altijd even consistent. De enorme extra fondsen die nu via het IMF en de Wereldbank aan ontwikkelingslanden worden besteed vanwege de economische crisis en de budgettekorten die daaruit voortkomen, zijn natuurlijk essentieel.

De heer Vendrik heeft gezegd dat er minder conditionaliteit moet komen en hij heeft daar eigenlijk gelijk in. Nu komt er door het IMF en de Wereldbank minder conditionaliteit voor de begrotingssteun. De heer Vendrik zegt terecht dat deze steun toch niet zou moeten worden gegeven aan een land zoals Congo. Nederland heeft daar binnen de Europese Unie dan ook tegen gestemd. In deze tijd van economische crisis zijn er forse internationale discussies. Nederland zit daarbij – en ik denk dat de Kamer dit als positief ziet – aan de voorzichtige kant.

Ik ga nog even in op de sectoren. Een en ander is afhankelijk van het land. Begrotingssteun is maar een element van de steun die wij aan een land geven. Wij hebben altijd de modaliteitenmix. Dat betekent wel dat wij mensen moeten hebben die op alle fronten goed zijn ingevoerd in het macro-economisch beleid, maar hierom gaat het zeker niet alleen. Als wij de gezondheidssector steunen, dan wordt dit over het algemeen gedaan door gezondheidsspecialisten. Hetzelfde geldt voor de watersector. Het is afhankelijk van de sectoren waarvoor wij kiezen. Je hebt daarvoor dus een mix van specialisten nodig. Ik wil aangeven waarom het altijd een modaliteitenmix moet zijn. Om de redenen die ik net noemde – ownership, Accra, de mogelijkheid om de controle te vergroten – heeft de samenwerking tussen donoren bij het verlenen van begrotingssteun een aantal voordelen. Er is echter ook een aantal nadelen, maar die kun je wel opvangen. Een nadeel heeft de heer Vendrik al genoemd. Nederland is bezig met een aanpassing van het MFS-stelsel (medefinancieringstelsel) en ondersteunt in bijna alle landen ook cliëntenraden en parlementen. In zeven landen heb ik vanaf het begin juist vanwege de modaliteit begrotingssteun gesteld dat men zich niet alleen op de hoofdstad moet richten en dat er controles moeten zijn, door het particulier initiatief, door het bedrijfsleven en door niet-gouvernementele organisaties. Door deze manier van werken wordt het voor de mensen waarom het gaat, de armste mensen in de samenleving, controleerbaar. Daarom hebben wij in de stukken en in een aantal nota's de lokale accountability vooropgezet. Leg je echter meer nadruk op accountability ter plekke, dan kan de accountability hier lastiger worden. Daar kan nog wel eens spanning tussen komen. Dat erken ik, maar goed, ik ben aan de Kamer verantwoording schuldig over de Nederlandse belastingcenten.

De heer **Voordewind** (ChristenUnie): De minister zegt dat de Kamer graag wil dat het IMF en de Wereldbank begrotingssteun geven. Wij hebben een motie ingediend bij de algemene beschouwingen. Daarna heeft de woordvoerder van de ChristenUnie deze minister aangezet om zich ervoor in te spannen dat de trekkingsrechten van het IMF worden geoormerkt, zodat het geld niet zomaar blind naar ontwikkelingslanden wordt gesluisd.

Ik heb nog steeds problemen met de fungibility. De minister zegt wel dat je daarover afspraken kunt maken, maar de reviews die de minister krijgt, zijn niet in alle gevallen ingegeven door sectorale reviews. Als de minister dat dan vindt, zet hij er dan op in om de reviews zo sectoraal mogelijk te maken?

Minister **Koenders**: Dat hangt ervan af. Of je algemene of sectorale begrotingssteun geeft, is afhankelijk van het antwoord op de vraag of je vertrouwen hebt in de manier waarop plannen tot stand zijn gekomen. In

feite ben ik het daarover met allen eens: er moet een mate van vertrouwen zijn voordat je begrotingssteun geeft. Vandaar de kleine bedragen en het kleine aantal landen waaraan deze steun wordt gegeven. Het kan afhankelijk zijn van de situatie. Algemene begrotingssteun vind je misschien in een bepaald geval niet verantwoord omdat je dan steun aan speciale sectoren veel belangrijker vindt. Dan heb je dus geen vertrouwen in de prioriteiten die de desbetreffende regering zelf stelt. Daar komt het immers op neer, anders kun je wel algemene begrotingssteun geven. Bij sectorsteun wordt veel meer de nadruk gelegd op bepaalde sectoren; uiteraard vindt deze ook plaats in samenspraak met het land. Het blijkt dat over het algemeen iets minder sectorale steun wordt gegeven dan algemene begrotingssteun. Daar zit echter geen principiële kant achter. Ik wijs bijvoorbeeld op Colombia. Daar heeft men een enorm probleem op het terrein van milieu. Vroeger hebben wij daar gewerkt met allerlei milieu-projectjes. Die zijn wel goed geweest, maar je ziet dat nu die hele sector toe is aan steun van het milieuministerie, waar ook wetten worden gemaakt. De aparte projectjes verzanden dan niet meer in de apartheid van de verschillende resultaten op microniveau. De betaling van parkwachters en dat soort dingen moet dan gezamenlijk gebeuren. Dan bied je sectorsteun. Uiteraard is hierover dan overeenstemming met de regering bereikt. Daarbij worden heel specifieke benchmarks afgesproken en daarbij wordt ook met milieuspecialisten gewerkt.

De heer **Boekestijn** (VVD): Ik heb twee vragen over de begrotingssteun. Begrotingssteun werkt als je harde afspraken kunt maken en als die ook worden nageleefd. Wij hebben hiermee nu 40 tot 50 jaar ervaring opgedaan. Ontwikkelingssamenwerking gaat van molen naar molen naar molen. Iedereen heeft nu vastgesteld dat de oude beleidconditionaliteit niet heeft gewerkt. Eigenlijk wordt nu oude wijn in nieuwe zakken gepresenteerd. Dit is immers gewoon conditionaliteit. De harde afspraken die wij moeten maken, maken wij wel, maar de ellende is dat deze niet worden nageleefd.

Mijn tweede opmerking betreft de fungibiliteit. Ik denk dat de minister het verkeerd ziet. De fungibiliteit is bij projectsteun toch echt minder dan bij algemene begrotingssteun. Bij een algemene begrotingssteun kun je makkelijk met het geld schuiven. Je kunt het voor andere dingen aanwenden, bijvoorbeeld voor het kopen van wapens. Dat is in het verleden ook heel veel gebeurd. Dat is geen rechtsrabiante opmerking. Als je projectsteun geeft, bijvoorbeeld om een theeplantage efficiënter te maken, dan is het een beetje slordig als na twee jaar blijkt dat er niks is gebeurd. Dan weet je dus dat het volstrekt fungibel is geweest. Met andere woorden: de controle daarop is veel makkelijker.

Minister **Koenders**: Dat laatste lijkt mij niet juist. Dat betekent immers dat de regering niet zelf het geld hoeft neer te leggen voor die theeplantage. Ik zal het in de woorden van de heer Boekestijn zeggen: dat betekent dus niet rechtsrabiante, maar dat zij dat geld aan de aankoop van wapens kunnen besteden. Daar is geen principieel verschil tussen.

Ik ga echt wat korter in op de vragen van de heer Boekestijn. Ik zit week in week uit met hem in debatten waarin hij zegt dat het allemaal niks heeft opgeleverd. Ik ben het daar niet mee eens. Dat hebben wij al eerder gewisseld. Ik vind het ook geen nieuwe mode. Het komt voort uit een leerproces. Ik vind wel degelijk dat het een groot aantal resultaten heeft opgeleverd. Ik zie ook dat dit in een aantal landen heel serieus wordt opgepakt. Dat heeft geleid tot een verbetering van het onderwijs. De cijfers heb ik de Kamer regelmatig gegeven. Ik ben het daar dus gewoon mee oneens. Nogmaals, het is geen religie. Het gaat om een beperkte hoeveelheid geld. Het bedrag neemt weliswaar toe, maar een en ander is ook ingegeven door een aantal pertinente nadelen zoals de status van een land en de modaliteiten die wij tot nu toe hebben aangebracht.

Het gaat verder niet om de vraag: voorwaardenbeleid of niet? Ik meen toch dat de realiteit van ontwikkelingssamenwerking een andere is geworden. Natuurlijk heeft één partij daarbij geld en de andere partij niet. Ik zal de laatste zijn om te ontkennen dat er op dat vlak een ongelijkheid in de relatie zit, maar ik heb ook gezegd dat steun wel degelijk te maken heeft met zakelijke contracten. Regeringen zijn veel uitgesprokener dan vroeger. Er wordt veel beter en zakelijker gekeken naar controles. Iedereen weet heel goed dat het niet doorgaat als er geen controle is. De Nederlandse regering heeft op het ogenblik de begrotingssteun aan vier of vijf landen gestopt. Wij handelen dus op het moment dat het niet goed gaat. Dat is de kern van de zaak. Wat de heer Boekestijn vraagt, gebeurt in feite. Dat betekent niet dat vervolgens het kind met het badwater moet worden weggegooid. Er moet juist bekeken worden wat de kansen zijn van deze hulpmodaliteit.

De heer **Irrgang** (SP): Ik ben een beetje verbaasd over de opmerking van de minister dat het IMF eigenlijk ook heel veel aan begrotingssteun doet. Hij bedoelt waarschijnlijk dat nu heel veel betalingsbalanssteun wordt verleend. Dat gaat inderdaad via de centrale bank van een land en het IMF. Het IMF is een beetje de centrale bank der centrale banken. Dat is toch heel iets anders dan begrotingssteun. Dat gebeurt volgens mij altijd in de vorm van een lening die terugbetaald moet worden. Bij betalingsbalanssteun gaat het eigenlijk om een soort liquiditeitsprobleem. Dat is een soort DSB-achtig probleem in een ontwikkelingsland. Het IMF probeert dat dan op te lossen. Dat kan de minister toch niet vergelijken met begrotingssteun? Dat is immers een vorm van een gift waarbij eisen worden gesteld aan de daarbij horende prestaties.

Minister **Koenders**: Ik ben het daar niet helemaal mee eens. Uiteraard is er een verschil tussen betalingsbalanssteun en begrotingssteun. Dat erken ik. Juist door de situatie waarin wij ons nu bevinden, is echter zowel de conditionaliteit als de hoogte van de rente zodanig dat je deze steun meer met giften kunt vergelijken dan met leningen. Er wordt immers een enorm lage rente gevraagd. Dat wordt voor de lage-inkomenslanden op het ogenblik fors gesubsidieerd. Daardoor wordt het voor regeringen die door de macro-economische situatie problemen hebben met de begroting, uiteraard veel makkelijker om te financieren. Ik heb hier voorgesteld om de kwetsbaarheidsleningen van de Wereldbank te financieren met het oog op het koopkrachtprobleem van een aantal van de armste groepen. In feite is dat niets anders dan begrotingssteun. In die zin houd ik mijn vergelijking, met de aantekening die de heer Irrgang terecht maakt, staande.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Ik snap de woorden van de minister aan de heer Boekestijn. De ontwikkelingsgemeenschap moet inderdaad nog bijkomen van 25 jaar neo-liberale religie, Washington-consensus, top-downdenken, structurele aanpassingsprogramma's, one size fits all. Er is veel fout gegaan. Ik snap dat de minister dat punt maakt. Daarover ben ik het zeer met hem eens. De minister spreekt over begrotingssteun, en die loopt inderdaad veel meer vanuit de Nederlandse begroting via internationale instellingen zoals de Wereldbank dan bilateraal. Dat maakt het volgende vraagstuk relevant: wat heeft de Wereldbank geleerd, wat is onze positie tegenover de Wereldbank, zeker in deze tijd waarin extra begrotingssteun wordt gegeven, wat is onze invloed daar en wat zou onze rol moeten zijn? Dat mis ik een beetje in de brief. Maar goed, dat is misschien een misverstand. Ik had gehoopt dat aan te treffen. Het is aan de minister om daarover in dit debat nader tekst en uitleg te geven.

Minister **Koenders**: Dat is een buitengewoon terechte vraag van de heer Vendrik. Zijn initiatief juich ik ook toe. Als er nou één ding is wat ik bijna

iedere dag doe, dan is het internationaal op deze zaak hameren. Dat doe ik natuurlijk ook omdat de Kamer dat belangrijk vindt. Nederland loopt bij de Wereldbank en in de Europese Unie voorop inzake de politisering – in de goede zin van het woord – van begrotingssteun. De Kamer heeft mij eigenlijk verboden om ineens een nieuwe conditionaliteit in te bouwen, zo van «wij moeten nog strenger zijn bij al die leningen dan vroeger». Daar zit een zekere spanning in. Wij moeten het wel doen op een manier waardoor wij weten dat het geld goed terecht komt en goed wordt gecontroleerd. Dat moet ook passen bij wat wij in politiek opzicht in een land belangrijk vinden. Dat moet wel gescheiden worden.

1. De Wereldbank heeft een enorme vooruitgang geboekt op het gebied van de versterking van het functioneren van de ministeries van Financiën, de controles op de uitgaven en de versterking van het anticorruptiebeleid. Daarbij zijn successen geboekt. Op die punten heeft dus een enorme versterking plaatsgevonden. 2. De Wereldbank gaat nu bij haar eigen leningen steeds uit van ownership, de zogenaamde PRSP's (Poverty reduction strategy program) en van de armoedeplannen van de regeringen zelf. Dat is ook haar filosofie geworden. Daar kun je best nog kritiek op hebben, en die hebben wij ook wel. 3. Men stelt andere conditionaliteiten. Juist door Nederlandse druk is de zaak enorm verminderd en wordt nu op een heel andere manier gewerkt met het IMF, en wel zodanig dat sector- en groeibeleid samengaan. Het is dus niet alleen maar het afknijpen van de economie, de neo-liberale consensus waarover terecht werd gesproken. Ik meen dat dit ook een belangrijk punt is. 4. Dit is een lastiger punt. Ik zal de Kamer het dilemma maar voorleggen. In het verleden werd de Wereldbank door vele critici gezien als een instrument van de Amerikaanse buitenlandse politiek. Of dat terecht is of niet, laat ik maar even in het midden, maar zo werd het gezien. Men zei dat de hulp die werd gegeven, niet verder gepolitiseerd moest worden. Ik pleit voor een politieke ontwikkelingsamenwerking waarbij wel degelijk ook in de afspraken met landen wordt ingegaan op problemen die te maken hebben met mensenrechten, corruptie en dergelijke: komt het geld terecht in een setting waarin niet alleen prioriteiten worden gesteld, maar waarin zaken ook worden uitgevoerd? Voor een heleboel landen waarmee wij werken is de Wereldbank bereid om die beleidsdialoog op precies die manier te volgen. Bij een aantal landen is dat niet het geval en bij een aantal landen is dat onvoldoende het geval. Mijn beleid is erop gericht om binnen de Wereldbank de steun te vergroten voor deze manier van ontwikkelingssamenwerking. Dat geldt zeker voor de Europese Unie. Daar lopen wij echt voorop. Op basis van een Nederlands initiatief gaat de raad zich in november buigen over het onderwerp «begrotingssteun». Hier wordt van een voorhoedeland gesproken. Dat is waar, maar ik zeg er wel bij dat Nederland vrijwel alleen staat. De kritiek op begrotingssteun wordt in gelijkgezinde landen zoals het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Noorwegen en Denemarken veel minder gedeeld. Zij vinden dat wij nu eindelijk een instrument hebben dat resultaten oplevert en waarmee wel een politieke dialoog kan worden gevoerd. Wij willen alleen verdergaan. Daarom probeer ik juist die voorhoedegroep bij elkaar te krijgen. Ik probeer dus ook om daarin in november samen met commissaris De Gucht vooruitgang te realiseren. Ik denk dat dit ook essentieel is. Ik denk dat de toekomst van budgetsteun afhankelijk is van vooruitgang van deze beleidslijn in de Wereldbank en in de Europese Unie. Anders zal deze vorm van hulp steun verliezen, in ieder geval in het Nederlandse parlement, maar ik denk ook later in parlementen elders. Wij lopen daarbij wel heel erg voorop. Ik heb alle respect voor het feit dat de Kamer mij wil dwingen om nog verder te gaan, maar daar ligt volgens mij echt het probleem niet. De Kamer moet zich wel realiseren dat de specifieke kritiek van het Nederlandse parlement niet erg wordt gedeeld in andere landen. En daaronder bevinden zich ook landen die een vooruitstrevend ontwikkelingsamenwerkingsbeleid hebben.

Mevrouw **Ferrier** (CDA): Ik heb toch behoefte aan wat meer technische informatie. Ik lees in de brief van de minister: «Alleen in het geval van cofinanciering met de Wereldbank is er geen sprake van specifieke grondbeginselen in een MoU en wordt aangesloten bij de werkwijze van de Wereldbank (zonder daarbij de uiteindelijke beslissing over overmaking uit handen te geven).» Op grond waarvan wordt dan die beslissing genomen? En hoe werkt dat dan in de praktijk?

Minister **Koenders**: Ik zal u uit de brand helpen. Burundi is de enige fragiele staat waaraan wij budgetsteun geven. Wat mij betreft blijft dat ook zo, maar ik zal straks aangeven waarom wij het ongelooflijk belangrijk vinden dat wij daarmee doorgaan. Zoals bekend, is Burundi een fragiele staat die uit een verschrikkelijke burgeroorlog komt. De situatie daar is enorm moeilijk. De overheid moet in staat worden gesteld om bijvoorbeeld doktoren, onderwijzers en andere mensen die nodig zijn, te betalen. Als zij dat niet kan, zal de instabiliteit snel toenemen, evenals het lijden van mensen. Met de Wereldbank is overeengekomen dat de enige manier om dat op de korte termijn aan te pakken, begrotingssteun is. Omdat de structuren in dit land niet zo zijn als bijvoorbeeld in Mozambique of in Ghana, moet je echter nog zekerder weten dat het geld goed terecht komt. Daarom hebben Nederland en de Wereldbank gezegd dat zij helemaal zeker willen weten dat de uitgave van elke cent wordt gecontroleerd, als zou het geld bijna door de Wereldbank zelf worden uitgegeven. Daarom heb ik de Kamer nog geen uitsluitel kunnen geven over de vraag of Nederland begrotingssteun geeft aan Burundi of niet. De Wereldbank staat er dus naast om ervoor te zorgen dat het geld goed terecht komt. Dat technische aspect is het antwoord op de vraag waarom wij de Wereldbank er in dit geval tussen schuiven. Het betreft immers een heel specifieke situatie, die terecht de aandacht van de Kamer heeft. Dat neemt niet weg dat wij daarenboven onze eigen politieke uitgangspunten hebben. Het is dus wel een voldoende, maar geen noodzakelijke voorwaarde voor ons om begrotingssteun te geven. Dat heeft te maken met de benchmarks die Nederland en Noorwegen hebben genoemd in een brief aan de regering van Burundi over de politieke dialoog. Die gaat over vier punten. Het eerste is het politieke aspect. Ik doel dan op de registratie van politieke partijen, ervoor zorgen dat zij aan de verkiezingen mee kunnen doen et cetera. Het tweede is de aard en omvang van de overheidsbestedingen. Het gaat daarbij ook om het stimuleren van de particuliere sector. Het derde gaat over de rechtsstaat in relatie tot de verkiezingen, maar ook over bepaalde mensenrechtenschendingen. Het vierde gaat over de hervorming van leger en politie. Dat zijn de vier punten die Nederland samen met Noorwegen heeft voorgelegd.

Ik begrijp dat de Kamer zich afvraagt of dit nou voor Burundi een goede zaak is of niet, maar ik zou er echt een lans voor willen breken. Burundi is een relatief klein land. Het is een land dat in zekere mate relatief goed controleerbaar is door de omvang van de bevolking en de grootte van het territorium. Burundi is een van de armste landen ter wereld. De millennium-ontwikkelingsdoelstellingen worden er het minst gehaald. Burundi is sinds het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw geteisterd door een grote hoeveelheid conflicten, met, tot een paar jaar geleden, honderdduizenden doden tot gevolg. Op Burundi is nog heel veel aan te merken. Ik zal de laatste zijn om te zeggen dat ik het een fantastisch land vind. Anders zou ik het ook niet als een fragiele staat aanmerken. Tegen de heer Boekestijn zeg ik dat het parlement natuurlijk altijd met mij daarover mag spreken. Ik heb wel gezegd dat wij bij dat soort landen gecalculerde risico's nemen. Ik heb het dan niet over het niet goed uitgeven van het Nederlandse belastinggeld. Elke studie – de heer Boekestijn leest veel boeken; dat weten wij van vorige week – wijst uit dat de eerste drie of vier jaar na een burgeroorlog essentieel zijn om een land in de goede richting te brengen. Als je daar langer mee wacht, of als je wacht totdat je op de

laatste komma kunt zien dat aan de Nederlandse criteria is voldaan, dan ben je te laat. Dan valt zo'n land terug in een conflict. Dat zie je in heel veel landen. In een paar landen kun je nu een groot verschil maken. Dat is indertijd een beetje gelukt in Sierra Leone en Liberia. Dat kan nu in Burundi.

Dat is niet de enige reden waarom Nederland vindt dat Burundi steun dient te krijgen. Burundi ligt in het midden van het Grote Merengebied. Het is essentieel om conflicten daar te voorkomen, mede om ervoor te zorgen dat deze niet bijdragen aan de problemen in het oosten van Congo. Dat is op het ogenblik niet of nauwelijks het geval. Bovendien zien wij een enorme vooruitgang. Dat vind ik echt een les. Natuurlijk is het niet goed dat de corruptiechef in de gevangenis zit. Ik heb grote problemen met de wetgeving over homoseksualiteit; laat daar geen enkel misverstand over bestaan. Het verschil is wel voor iedereen een verschil van dag en nacht. Ik ben overigens ooit met mevrouw Ferrier in Katumba geweest; daar zagen wij de realiteit van Burundi. In een vluchtelingenkamp werden mensen dag in dag uit afgeslacht vanwege hun etnische achtergrond. Ik vind dat wij daarbij niet aan de kant kunnen blijven staan. Burundi is een klein land waarvoor heel weinig landen belangstelling hebben. Noorwegen en Nederland zijn echter in staat geweest om bijna iedereen te engageren. De peacebuilding commission van de Verenigde Naties steunt ons daarin. Vervolgens noem ik de Europese Unie, die Burundi als een pilotproject wil hebben zodat zij op een zinnige manier de kansen in een postconflictland niet laat lopen. Dat geldt ook voor de regio: Zuid-Afrika, Tanzania en andere landen zijn er zeer bij betrokken. Iedereen heeft grote zorgen over Burundi, maar zij weten tegelijkertijd dat er nu een historische kans is om dat land verder te brengen. Heb ik daarvoor garanties? Nee. Heb ik een redelijke mate van vertrouwen in de toekomst? Ja. Kritiek op Burundi en de kwaliteit van de regering is er. Dingen gaan niet goed in dat land, maar ik zie wel heel duidelijk – en iedereen die daar is geweest zal dat met mij beamen – dat er enorm positief verschil is. Toen wij daar twee jaar geleden voor het eerst kwamen, was de FNL (Forces Nationales de Libération) een moorddadige beweging in de bush. Dagelijks werden mensen vermoord. De FNL zit nu in de hoofdstad. Er wordt gewerkt aan hun ontwapening. Nederlandse mensen zijn daarbij betrokken. Dat gaat de goede kant op. Dat is geen onbelangrijk punt. Mijn voorganger, mevrouw Van Ardenne, heeft daar een grote rol in gespeeld. Ben ik daar naïef over? Nee, ontwikkelingssamenwerking is niet voor naïevelingen, maar het is wel een buitengewoon positieve ontwikkeling. Die mensen hebben elkaar bevochten. Er zijn natuurlijk allerlei spanningen tussen de politieke bewegingen daar. Dat spreekt voor zich. Dat kun je niet in één dag oplossen. Ik ken geen conflictland, ook niet in Europa, waarin die spanningen er niet zijn. Wij zijn een paar keer bij president Nkurunziza op bezoek geweest, ook in het kader van de Verenigde Naties. Door de dialoog die wij hebben gevoerd, zijn de FNL en de oppositiebeweging nu wel geregistreerd. De Kamer heeft mij terecht eerder aangesproken op het feit dat het niet goed was dat zij niet geregistreerd waren, maar dat zijn zij nu wel en zij kunnen dus meedoen aan de verkiezingen. Ik weet niet of dit automatisch betekent dat die verkiezingen goed zullen verlopen, maar het is essentieel voor de machtsverdeling daar dat leger en politie worden hervormd. Laat ik eens beginnen met het leger. Iedereen die de geschiedenis van Burundi kent, weet dat dit altijd «historisch» een Tutsi-leger is geweest. De minister van Defensie in Burundi, een buitengewoon krachtig iemand, heeft daar een geïntegreerd leger van gemaakt. In tegenstelling tot wat je bijvoorbeeld in Congo ziet, functioneert dit leger ook echt geïntegreerd. Die mensen hebben steun nodig. Dat heeft met stabiliteit te maken. Als zij die steun niet krijgen, zal een terugval plaatsvinden, naar moord, doodslag en verkrachtingen. De politie is inderdaad een groot probleem. Daar ben ik het helemaal mee eens. De essentie is dan ook dat wij samen met een aantal andere landen helpen om die politie te

hervormen. Dat is een tweede punt in de politieke dialoog die wij samen met andere landen hebben gevolgd. Ik spreek hier ook over met België. Er is vooruitgang. Natuurlijk betekent dit niet dat er geen incidenten zijn. Die wijs ik ook af en die stellen wij aan de orde. Het derde punt is de rechtsstaat. Ik heb het grootste probleem met de anticorruptiecommissie. Wij bekijken zeer actief wat er nou precies aan de hand is met die arrestatie. Op een aantal punten waarover de Kamer ook vragen heeft gesteld – de moordpartijen tegen albino's hebben overigens weinig te maken met het specifieke regime, maar meer met een vrij dramatisch manier waarop mensen met elkaar omgaan – is wel veel gebeurd, juist in het kader van het derde punt, de ontwikkeling van de rechtsstaat en het nakomen van de mensenrechten. Dat geldt overigens ook voor de kieswet. Die was ook een onderdeel van de politieke dialoog. Die is er nu dus ook. Ik moet erbij zeggen dat dit niet de enige hulpmodaliteit is. De Noren hebben er al lang mee ingestemd om door te gaan met Burundi. Dat zijn toch ook niet de makkelijksten.

Tegelijkertijd doen wij een heleboel op het terrein van de veiligheidssector. Dat heeft de Kamer gezien. Wij doen veel op het terrein van een legitieme overheid en de belangen van mensenrechtenorganisaties en anderen. Wij helpen om deze op te bouwen om op een goede manier een tegenmacht te organiseren. Wij zijn bezig met het bedrijfsleven. Heineken zit er en andere bedrijven komen er. Zij zorgen voor werkgelegenheid en belastinginkomsten. Ik zou nog een tijdje door kunnen gaan. Wij zijn bezig met millenniumakkoorden daar. Het onderwijs wordt versterkt via de programma's van Unicef, die voor fragiele staten zijn geormerkt. Er is dus een forse vooruitgang in de politieke dialoog die ik de Kamer op de genoemde vier punten heb toegezegd. Ik zeg echter niet dat ik Burundi een ideale staat vind waar niks is gebeurd. Ik denk dat dit nog wel een tijdje zo zal zijn ook. De kern van fragiele staten is juist dat je daarbij van Stunde Null moet uitgaan. Als ik dat doe, dan zie ik dat wij op het terrein van het vredesdividend, een legitieme overheid en veiligheid voor burgers handelen op een manier die ik heel erg belangrijk vind.

De politieke dialoog is er. Ik breng zelf regelmatig een bezoek aan dat land. Nederland heeft samen met Noorwegen een special envoy, waarbij wij gezamenlijk optreden. Wij hebben de Belgen en de peacebuilding commission daarbij betrokken. De vooruitgang in het vredesproces is via de politieke dialoog en de conditionaliteiten ingezet. Neem van mij aan dat je inderdaad niet per dag kunt afrekenen of er een integratie is van de FNL in leger, politie en demobilisatie. Ik vind dat er een enorme vooruitgang is. De FNL en MSD zijn als politieke partijen geregistreerd. Er is een onafhankelijke kiescommissie opgericht. Door de Wereldbank en het IMF is een positief advies gegeven over de controle van fondsen. Reken er maar op dat zij daarbij streng zullen zijn. In het kader van de Europese Unie is men een formele artikel 8-dialoog begonnen. Ik heb gewezen op een aantal mensen dat is gearresteerd. Een nieuw beleid is aangenomen over een van aspecten waardoor Burundi zulke essentiële problemen heeft, namelijk de grond. Er is een nieuwe wet op grondbezit en -gebruik aangenomen. Daarover is met anderen en met landloze boeren gesproken. Organisaties in het particuliere kanaal zijn daar ook mee bezig. Ik ga hier dan ook geen rozengeur en maneschijn roepen. Wij praten terecht over de noodzaak om in Afghanistan het leger en de politie te hervormen. De VVD heeft dat altijd gesteund. Dat doen wij in een Afrikaans land ook en in ieder geval wat het leger betreft, hebben wij een enorme vooruitgang geboekt. Voorzitter. Dit waren de punten over Burundi die ik moest beantwoorden.

Ik ben nog één punt vergeten, een vraag van de heer Boekestijn. Het bedrijfsleven is natuurlijk de kern van ontwikkeling, maar hij zal heus wel begrijpen dat het bedrijfsleven daar nu niet komt. Ik wil niet zeggen dat dit de onzinnigheid is van mevrouw Moyo, maar daar zit toch op z'n minst een groot probleem. Nederland en de Verenigde Staten geven het

bedrijfsleven daar nu juist de mogelijkheid om er wel te komen, door middel van financiering en garanties voor midden- en kleinbedrijf. Die werkgelegenheid moet groeien. Anders gaan de mensen weer de wapens oppakken.

De heer **Boekestijn** (VVD): Ik ben het niet met de minister eens dat wij te maken hebben met een echt grote vooruitgang. Ik geloof niet dat de minister dat kan volhouden, en ik zal ook zeggen waarom ik dat vind.

De **voorzitter**: U moet kort een vraag stellen. De minister kan daarop dan reageren. Er zijn meer mensen die het woord willen.

De heer **Boekestijn** (VVD): Er is een grote vooruitgang gemaakt in vergelijking met de burgeroorlog. Maar als je een vergelijking maakt vanaf 2005, blijkt dat onder de constructie die wij nu hanteren en die door mevrouw Van Ardenne in gang is gezet, veel meer moorden worden gepleegd. De VN-missie is eruit gegooid. Er zijn jeugdmilities. Ik zal de minister wat zeggen. Ik zat zondagavond te eten en mijn mailbox stroomde helemaal vol met mails van Burundezen. Zij zeiden dat ik eens naar de IKON-radio moest luisteren. Dat heb ik gedaan. Het is toch wel ernstig wat ik daar allemaal hoor. De regeringspartij heeft werkelijk een jeugdmilitie. Zij heeft daar wapens voor geïmporteerd. Zij halen mensen 's nachts uit hun bed om te vragen wat zij stemmen. Als zij dan het verkeerde antwoord geven, dan gaat het mes erin.

De **voorzitter**: U hebt geen vraag gesteld.

Minister **Koenders**: Ik wil daar graag een reactie op geven. Ik heb de heer Boekestijn nu herhaaldelijk gehoord over informatie die hij krijgt. Hij krijgt die ook van de oppositie in Rwanda. Vaak gaat het daarbij om mensen die banden hebben met de genocidairs. Dat mag allemaal. Hij mag naar iedereen luisteren. Ik neem elke kritiek over mensenrechtenschendingen serieus. Maar als de heer Boekestijn zegt «ik zit zondagavond te eten en mijn mailbox stroomt vol met reacties van Burundezen», dan zegt mij dat echt helemaal niks. Iedereen weet dat Burundi een land is waarin conflicten een rol hebben gespeeld. Daar zullen posities worden ingenomen. Dat is nou precies het onderdeel, de essentie, waar wij een probleem mee hebben. Ik heb er grote moeite mee als de heer Boekestijn maar doorgaat met het zeggen van dit soort dingen. Volledig onbewezen.

De heer **Boekestijn** (VVD): Ik heb hier een lijst met alle namen! Er wordt meer vermoord. De minister heeft gezegd dat er vooruitgang is.

Minister **Koenders**: Dat is gewoon niet waar. Ik heb toch niet gezegd dat het in Burundi rozengeur en maneschijn is?

De heer **Boekestijn** (VVD): U hebt gezegd dat er vooruitgang is.

Minister **Koenders**: Zeker.

De heer **Boekestijn** (VVD): Er wordt meer vermoord.

De **voorzitter**: Mijnheer Boekestijn, het woord is aan de minister, en alleen aan de minister.

Minister **Koenders**: Soms kom ik woorden te kort.

De **voorzitter**: Dan stoppen wij nu en dan gaan wij naar de volgende interventie.



Mevrouw **Ferrier** (CDA): Ik heb aan de minister gevraagd om hoeveel geld het gaat in het geval van Burundi. Wanneer neemt hij hierover een beslissing? De minister zegt in zijn brief dat hij nog een beslissing moet nemen voor de begrotingssteun aan Burundi voor 2009. Hoe zit dat nou?

Minister **Koenders**: De beslissing over het bedrag voor 2009 heb ik nog niet genomen omdat ik vond dat de politieke dialoog niet snel genoeg ging. Het gaat om een bedrag van 10 mln. Ik zal deze maand het besluit hierover nemen. Een en ander hangt af van een afrondende vergadering van de Wereldbank op 29 oktober.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): De berichtgeving over de verdwijning van politieke tegenstanders in Burundi vind ik iets te serieus om als afgehandeld te beschouwen. Ik vraag de minister om daar iets preciezer op te antwoorden. Ik snap de context. Tot op heden hebben wij het beleid van de minister ook gesteund. Ik wil dan iets duidelijker weten wat het kabinet hiermee gaat doen.

Minister **Koenders**: Ik begrijp uw vraag niet. Met wat?

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Ik heb in eerste termijn aangegeven dat ik vragen heb over de politieke dialoog met de Burundese regering. Die ziet met name toe op wat nu actueel lijkt te zijn. Ik heb een reactie van de minister gevraagd op het verdwijnen van politieke tegenstanders. Zij worden in de aanloop naar de verkiezingen van de straat geplukt: die zie je voorlopig niet meer terug. Dat lijkt mij een ernstig gegeven. Ik vraag een reactie van de minister. Wat gaat dat betekenen voor onze begrotingssteun? Ik snap het verhaal over het verleden, over hoe wij tot begrotingssteun aan Burundi zijn gekomen. Ik snap het belang dat de minister daaraan hecht. Ik geef ook aan dat ik dit tot nu toe allemaal heb gesteund, maar ik wil hier graag tekst en uitleg over, voorzover dat kan.

Minister **Koenders**: Uiteraard worden alle mensenrechtenschendingen die er in Burundi zijn – en die zijn er – besproken met de Burundese regering. Ik heb net aangegeven dat op een groot aantal punten veranderingen plaatsvinden die ervoor zorgen dat dit minder gebeurt. Ik ken geen fragiele staat waarin dat niet gebeurt. Dat betekent niet dat ik dat goedkeur, maar ik ben het niet eens met de analyse dat de omvang van het geweld toeneemt. Daar sta ik dus anders tegenover dan, in dit geval, de fractie van de VVD. Die analyse vind ik niet juist. Op grond van de informatie die wij hebben zijn wij het daar niet mee eens.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Dat de minister het niet eens is met de VVD, daar prijs ik hem voor, maar daarmee geeft hij geen antwoord op mijn vraag. Ik wil graag iets meer tekst en uitleg. Ons bereiken berichten over politieke verdwijningen. Waarschijnlijk krijgt de minister die ook. Dat is buitengewoon ernstig. De minister zegt dat het afneemt, maar dat kan ik niet verifiëren. Het lijkt er soms op dat het toeneemt. Er is mist boven dit verhaal. Ik vraag de minister die mist op te klaren.

Mevrouw **Ferrier** (CDA): De minister ziet vooruitgang. Hij noemt bijvoorbeeld het leger en de politie. Dat zie ik ook wel, maar ondertussen bereiken ons wel degelijk berichten over een verslechtering van de mensenrechtensituatie en een vermindering van de persvrijheid. Hoe gaat de minister dat wegen in zijn oordeel? Wat gaat hij op 29 oktober zeggen in die vergadering met de Wereldbank?

Minister **Koenders**: Ik wil even twee dingen scheiden. De Wereldbank gaat over de financiële kanten van de zaak. Ik wil zeker weten dat het geld goed terecht komt, en dus niet bij groeperingen of mensen die dit geld niet

horen te krijgen. Wij hebben in Burundi een ambassadekantoor en mensen daar bekijken precies hoe het staat met de mensenrechtensituatie in dat land. Die situatie vind ik even ernstig als mevrouw Ferrier. Alleen, ik vind het van belang dat dit soort zaken wordt tegengegaan en dat investeringen mogelijk zijn in rechtspraak, in controle en in een leger dat bij onrusten op een neutrale wijze kan optreden. Het gaat hierbij niet om kleine, maar om grote dingen. Juist op verzoek van de Kamer hebben wij een aantal mensenrechtenschendingen aan de orde gesteld. Ik wijs op de albinomoorden, op de arrestaties, op de onmogelijkheid van de oppositiepartijen om zich te registreren. Ik zie op die gebieden vooruitgang. Ik vind dat dit goed moet worden betrokken bij de afweging die de regering zal maken.

Voorzitter. Dan ga ik in op de vragen die zijn gesteld over Senegal. Ook daar sta ik iets anders tegenover dan de Kamer. Ik heb vanmorgen met belangstelling het artikel van de heer Irrgang gelezen in NRC Next. De heer Irrgang beweert daarin dat Nederland aan de Senegalese regering jaarlijks een blanco cheque van tientallen miljoenen euro's uitdeelt, ook wel begrotingssteun genoemd. Wij zouden geen blanco cheque moeten geven omdat de Senegalese president, Abdulaye Wade, niet kritisch genoeg zou zijn op de regering in Guinee. Dat is in het kort wat in het artikel staat. Misschien is het goed om ook hier de feiten te laten spreken. In december 2008 pleegde een groep militairen in Guinee een geweldloze coup. Dat gebeurde na de dood van de zittende en sterk onderdrukkende dictator Lansana Conté. Er dreigde een machtsvacuüm te ontstaan. President Wade heeft die coup toen niet in sterke bewoordingen veroordeeld. Er waren er overigens heel veel die dat niet deden. Men zei dat president Conté toch eigenlijk een onderdrukker was. President Wade koos ervoor om via de dialoog met het militaire regime het transitieproces richting herstel van de rechtsorde te bevorderen. Daarover heeft hij toen contact gehad met de zichzelf tot president uitgeroepen kapitein Moussa Dadis Camara. Ook heeft hij begin september samen met de Liberiaanse president Johnson-Sirleaf Conakry bezocht. Ik denk dat het heel goed is dat zij dat met z'n tweeën hebben gedaan. Na dit bezoek en ruim voor het bloedbad in Conakry heeft Wade duidelijk uitgesproken en herhaald via een perscommuniqué dat de leden van de junta niet dienen deel te nemen aan de verkiezingen. Dat was dus een duidelijke positie van de Senegalese president. Hij is daar overigens in het kader van regionale samenwerking van Afrikanen in het gezelschap van president Johnson-Sirleaf heen gegaan. Daarna is Guinee geschorst door ECOWAS (the Economic Community of West African States). Daar heeft Senegal ook mee ingestemd. Na het geweld op 28 september is president Compaoré van Burkina Faso aangesteld als facilitator in het conflict. Overigens zal ik president Compaoré morgen ontmoeten omdat wij ons zeer grote zorgen maken over de situatie in Guinee. Ik zal dus naar Burkina Faso reizen. In tegenstelling tot wat de heer Irrgang in zijn artikel schrijft, spreekt Senegal juist met de grootste kracht zijn afschuw uit over het bloedbad van 28 september. Het zegt terug te willen naar de democratie. De heer Irrgang maakt ophef over het feit dat Wade en Camara elkaar in september «zoon en papa» noemden. Daarvoor moet je toch echt de Afrikaanse context kennen. Als een jongere leider, of hij nou legitiem is of niet, praat met een oudere leider, dan noemen zij elkaar zo. Dat heeft niets te maken met een speciale band tussen die twee. Volgens de best ingelichte bronnen die wij hebben, heeft de invloed die Wade de afgelopen weken achter de schermen heeft uitgeoefend, een duidelijk matigende invloed gehad op het regime in Conakry. De inschatting is zelfs dat daardoor geweld is voorkomen. Dat neemt echter niet weg dat zij terecht, net als wij, buitengewoon kritisch zijn over het nieuwe regime daar. Ik denk dat het belangrijk is dat wij de regio in staat stellen – president Johnson-Sirleaf, president Compaoré en president Wade – een einde te maken aan de verschrikkingen daar. Senegal neemt overigens zeer actief deel aan

meerdere vredesmissies, ook in de ECOWAS en de Afrikaanse Unie. Die missies vinden bijna altijd plaats in landen waar de democratie wordt geschonden. Ik noem bijvoorbeeld het transitieproces in Mauretanië. Toen de onderhandelingen over het verloop van de verkiezingen tussen de junta en de oppositie dreigden vast te lopen, was het president Wade die dit aan de orde heeft gesteld. Ik vind Senegal toch echt een ander land. Ook daar is het niet makkelijk, anders zaten wij er niet. Er zijn wel duidelijk democratische fundamenten. Dat neemt niet weg dat wij best zorgen hebben over de situatie. Er is echter geen sprake van bijvoorbeeld wetten die zonder parlementaire goedkeuring worden gewijzigd, zoals wel in het artikel van de heer Irrgang staat. Dat klopt dus gewoon niet. Er zijn ook nog andere punten, zoals het verloop van de lokale verkiezingen in maart. De oppositie heeft in de belangrijkste steden van Senegal gewonnen. De zoon van president Wade, Karim Wade, werd juist afgewezen als burgemeester in Senegal. De persvrijheid is gigantisch. Dat ziet iedereen die wel eens in Dakar komt. Het stikt er van de radio- en persstations. Dat neemt niet weg dat ook daar weer door vandalen is opgetreden. Het is toch wel ernstig dat de heer Irrgang zegt dat ik een blanco cheque geef aan de Senegalese regering. Dat klopt echt niet. De positie ten aanzien van Guinee klopt niet. Wij geven sinds 2008 begrotingssteun voor de milieu-sector. Daar zijn heel veel voorwaarden aan verbonden. Die worden zeer nauw gemonitord. Wij hebben juist een kritische houding aangenomen; wij zijn ook een tijdje met de begrotingssteun gestopt. Je moet kritisch zijn; daar zijn wij het gauw over eens, maar ik moet zeggen dat ik het met het artikel van de heer Irrgang niet eens kan zijn.

De heer **Irrgang** (SP): In het artikel heb ik uitdrukkelijk gewezen op de binnenlandse situatie. Net als bij Burundi maakt de minister de analyse dat het daar wel ongeveer goed gaat: er zijn wel problemen, maar. Wij hebben de indruk dat het daar de verkeerde kant op gaat. Hoezo een blanco cheque? De minister kijkt alleen maar naar de economische situatie, naar het IMF en dergelijke, maar niet naar de politieke situatie. Dat is ook binnenlands in Senegal een groot probleem. Naar onze mening moet de minister echt kritischer zijn. De informatie die wij hebben over de positie van Senegal en de relatie tot Guinee is blijkbaar totaal anders dan de informatie die de minister daarover heeft. Het gaat niet zozeer over de veroordeling van het bloedbad, als wel over de positie die Senegal heeft ingenomen tegenover de nieuwe machthebber in Guinee, de heer Camara. Hij zou zich in eerste instantie niet verkiesbaar stellen, maar in latere instantie deed hij dat wel. Op dat moment heeft Senegal niet gezegd dat hij dat niet moest doen. Daarbij is ook de relatie met Mali van belang. De leider van Mali heeft hem heel nadrukkelijk gewaarschuwd dat je dan problemen krijgt. Dat is precies wat er is gebeurd.

Minister **Koenders**: Ik wil zeggen dat het geen blanco cheque is. Er zijn buitengewoon scherpe controles. Het gaat juist over mensenrechten en democratie. Er staat gewoon een aantal onjuistheden in het artikel van de heer Irrgang, zoals de stelling dat wetten zonder parlementaire instemming worden gewijzigd. Wij verschillen daarover van mening. Ik wil hem wel een ding meegeven. Laat hier niet de indruk bestaan dat deze minister op de een of andere manier makkelijk denkt over democratische ontwikkelingen in Afrika, of dat hij daar naïef tegenover staat, of dat hij daar niet kritisch tegenover zou staan. Het debat over Afrika en democratie is bekend. Daarover bestaat geen enkel verschil van mening. Het gaat ook niet om de vraag of het glas halfvol of halfleeg is. Het gaat erom dat dit hulpinstrumentarium zeer beperkt wordt ingezet voor een aantal landen. Daarover worden forse afspraken gemaakt. Op het moment dat die worden geschonden, wordt er ook wat aan gedaan. Het gaat er bijvoorbeeld ook om dat elk buitenlands politiek element in de afweging voor het geven van budgetsteun wordt betrokken. De enige keer dat wij dat gedaan

hebben, ging het om een situatie zoals in Oost-Congo. Hier is geen sprake van Senegalese troepen die hebben meegedaan aan het bloedbad in Conakry. Ik heb juist aangegeven dat het naar onze schatting ging om een toch wat andere positie van president Wade. Maar goed, daar zijn wij het duidelijk niet over eens.

Voorzitter. Ik ga nog in op de voordelen van de incentive tranche. Dat is een klein gedeelte van de begrotingssteun, een extra prikkel. In de Kamer is herhaaldelijk tegen mij gezegd dat je ook ex post moet laten zien hoe extra fondsen ter beschikking kunnen worden gesteld als resultaten worden behaald. Wij hebben gezien dat de incentive tranches werken en dat zaken daardoor sneller worden gerealiseerd. Dat betekent niet dat de desbetreffende landen daar niet aan gecommiteerd zijn, maar er zijn geen extra individuele voorwaarden vanuit Nederland aan de incentive marche. Mevrouw Ferrier heeft gevraagd naar de relatie met de afspraken in de Verklaring van Parijs en de Accra Agenda for Action. De afspraken van Accra vat men over het algemeen op als meer ownership en meer werken op basis van afspraken met landen. Daar schuurt de positie van het Nederlandse en Britse parlement een beetje met het internationale beleid. Nederland gaat daarbij veel en veel verder dan andere landen, juist om te proberen het element van begrotingssteun in te brengen. Dat geeft namelijk veel meer mogelijkheden voor de criteria die daarbij belangrijk zijn: donorcoördinatie, ownership en lokale verantwoording. Er zijn wel heel specifieke benchmarks. Ik deel impliciet de kritiek die de Kamer heeft. Ik begrijp ook wel het risico tussen te veel en te weinig voorwaarden stellen. Dat is vrij ingewikkeld. Je kunt de zaak natuurlijk ook niet gaan micro-managen. Er zijn ook landen geweest waarvoor 180 voorwaarden golden. Dat is geen situatie waarin je begrotingssteun moet geven, want dan is er kennelijk zo weinig vertrouwen dat je bijna naar een soort nekoloniale verhouding gaat. En daar geloof ik helemaal niet in. Je zult het dus met wat bredere pennenstreken moeten doen. Ik geef direct toe dat er dan altijd van een interpretatie sprake is. Ik moet het vertrouwen van de Kamer hebben dat ik tot zo'n interpretatie kom op basis van een kritische houding. Dat is ook het geval. Er is geen land dat zoveel begrotingssteun heeft stopgezet. Dat komt juist door die kritische houding. In Zambia is het bij de gezondheidssector gebeurd. Het geldt ook voor de vijf of zes landen die ik in het begin heb genoemd. Het geldt voor Rwanda, voor Tanzania. Ik ga echter niet zover om alle begrotingssteun te stoppen als er iets mis is, en zo het instrument om zeep te helpen. Dat kan natuurlijk niet. De Kamer moet er op een gegeven moment wel op vertrouwen dat de Nederlandse regering daarbij zo ongeveer het meest kritisch is. Een aantal donoren houdt scherp toezicht daarop, maar een afweging moet wel gezamenlijk gemaakt kunnen worden. Soms doen wij dat dus niet. Ik heb net vijf landen genoemd waarvoor wij een andere afweging hebben gemaakt dan andere landen. Een soort «stop-go»-beleid – wij gaan een tijdje door en dan stoppen we weer – heeft weinig te maken met effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking. In dat dilemma zitten wij. Dan maakt het echt niet uit of je het daarbij over projectsteun of programmasteun hebt. Laat ik nog even het voorbeeld van Tanzania geven. Nederland heeft als enige land de begrotingssteun aan Tanzania gestopt. Daarbij gaat het niet zozeer om het belang van een Nederlands bedrijf, maar daar is wel een Nederlands bedrijf bij betrokken. Ik heb mij zeer geërgerd aan de manier waarop de Tanzaniaanse regering met dat bedrijf is omgegaan. Dat heeft een enorm slechte consequentie voor het ondernemingsklimaat in dat land en voor de mogelijkheid om dat land verder te brengen. Ik wil dat dit wordt opgelost. Het feit dat een Nederlands bedrijf ergens niet goed wordt behandeld, betekent niet dat de begrotingssteun niet kan worden doorgevoerd. Ik wil het best verder uitleggen, maar het gaat om een vrij breed probleem waarbij een groot gedeelte van het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven in de knel wordt gebracht. Ik vind dat dit

zich niet goed verhoudt met het vertrouwen dat wij in de regering moeten hebben om begrotingssteun te kunnen geven.

Over de sectorsteun in Rwanda – de rechters en de opleiding van advocaten – heb ik het eerder gehad. Ik denk dat deze van belang blijft.

Over de verkiezingen in Uganda durf ik op dit moment niet zo veel te zeggen. Voor ons is het van belang dat er eerlijke kansen zijn voor alle kandidaten en dat geen voordeel wordt gegeven aan regeringskandidaten. Het gaat om de vrijheid van meningsuiting, de mensenrechten en om het belang van het herstel van vertrouwen in de kiescommissie. Wij hebben daar wel zorgen over, maar daar zijn wij nu op allerlei manieren bij betrokken.

Ik ben het met de heer Vendrik eens dat het EOF onder het Parlement hoort te vallen. Dat was het Nederlandse standpunt, maar bijvoorbeeld Frankrijk was daartegen. Nederland heeft wel gezegd dat men ervoor moet zorgen dat alle documenten ook naar de paritaire assemblee gaan. Ik wil gezamenlijk met de Kamer de kracht opzoeken om vanaf 2014, als dat weer kan, de begroting te integreren en het Parlement daar de volledige macht over te geven. Tot die tijd moeten wij wel gezamenlijk opereren. Ik heb het op prijs gesteld dat een aantal vragen door CDA-parlementariërs zijn gesteld. Ik ga daar niet over, maar het is wel goed dat het Parlement het steunt als wij in Europa vragen om meer politieke dialoog. Dan kunnen wij vanuit Nederland gezamenlijk opereren om ervoor te zorgen dat de politieke dialoog er is. Er is geen sectorale begrotingssteun, wel sectorsteun. Dat is toch echt wat anders. De gelden voor Jemen lopen dus niet via de begroting.

Tegen de heer Van Roon zeg ik dat geen begrotingssteun wordt gegeven aan de DRC. Ik denk dat hij zich echt vergist in de manier waarop Nederland seksueel geweld probeert te voorkomen. Begrotingssteun wordt juist alom geprezen als een van de meest effectieve manieren om dat te voorkomen. Het gaat niet om het voortrekken van militairen. Militairen krijgen overigens zeer weinig loon betaald, zeker niet meer dan het gemiddelde loon. Het zal niet veel uitmaken. Feitelijke constatering en onderzoeken laten zien dat dit leidt tot een aanmerkelijke vermindering van het seksuele geweld in Oost-Congo. Wij zijn er ook op allerlei andere fronten zeer mee bezig.

Ik ben het ermee eens dat vrijheid en onafhankelijkheid essentieel zijn in de landen waarmee wij werken. Dat is ook de ingang via de hulpmodaliteit die wij hebben. Wij komen daar veel verder mee dan tot nu toe het geval is geweest, al begrijp ik best dat niet iedereen tevreden is over de resultaten die je soms in heel moeilijke landen bereikt.

Ik ben het eens met het voorstel van de heer Vendrik. Volgens mij doen wij dat al, maar als wij nog meer kunnen doen, doen wij dat met zeer veel plezier. Begrotingssteun speelt een zeer bescheiden rol in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Ik vind het echt essentieel om ervoor te zorgen dat er veel meer gelijkgestemden zijn in het kader van de Europese Unie en de Wereldbank. Die gelijkgestemden zoeken wij op, maar zij zijn niet altijd makkelijk te vinden. Een heleboel landen, ook kritische landen, zien dit juist als een goede methode om de millenniumontwikkelingsdoelstellingen naderbij te brengen. Wij moeten het kind niet met het badwater weggooien.

De **voorzitter**: Ik geef de sprekers nog exact één minuut in tweede termijn.

De heer **Irrgang** (SP): Ik wil voorstellen om dit debat iets te verlengen. Een minuut vind ik eigenlijk te weinig voor een afronding van dit debat. Dat moet echt iets langer worden. Dat hoeft niet veel te zijn.

De **voorzitter**: Mij blijkt dat de minister in de gelegenheid is om iets langer te blijven. De zaal is ook vrij. Ik stel voor om tien minuten tot een kwartier aan de vergadertijd toe te voegen. Ik geef het woord aan mevrouw Ferrier.

Mevrouw **Ferrier** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor het beantwoorden van de vragen. Ik blijf het een beetje raar vinden dat Nederland zich wel aansluit bij de grondbeginselen van de Wereldbank, maar ook een eigen afweging maakt, zoals bij Burundi. Het blijkt toch dat men wereldwijd verschillend denkt over het verlenen van begrotingssteun. Aan de ene kant willen wij gelijkwaardigheid. Ik ben ook erg blij met de drie landen die de donorperformance beoordelen. Ik had al gevraagd waarom het er niet meer zijn en of de minister dat bevordert. Aan de andere kant heb ik moeite met de incentive tranche. Ik denk dan aan de kinderen die door de school heen gejaagd moeten worden zodat het land de donorbonus kan krijgen. Ik vraag mij af of dat niet anders kan. Ik geef dit aan de minister mee als punt van overweging. De minister heeft gezegd dat het in Tanzania niet gaat om één investeerder die moeite heeft met de regering. Het gaat om een exemplarisch gebrek aan voortgang op het belangrijke terrein van het verbeteren van het investeringsklimaat. Ik ben dan ook heel benieuwd of de minister inmiddels antwoord heeft gekregen uit Tanzania. Kan hij de Kamer informeren over de vervolgstappen? Burundi. De minister ziet vooruitgang. Mijn fractie krijgt ook informatie die erop duidt dat het niet zo goed gaat op een aantal voor ons zeer wezenlijke terreinen: mensenrechten, persvrijheid enzovoort. Ik heb al aan de minister gevraagd hoe hij dit verschil in beoordeling weegt en hoe hij dit aan de orde stelt in de politieke dialoog die van zo vitaal belang is. Op 29 oktober heeft hij een gesprek. Ik wil heel graag weten wanneer en op grond waarvan de minister een eindoordeel velt. Kan hij de Kamer daarover informeren, zodat wij niet pas op 29 oktober horen of Nederland via de Wereldbank begrotingssteun gaat geven? Ik ben erg geïnteresseerd in de afweging die de minister maakt op dit punt.

De heer **Voordewind** (ChristenUnie): Ik dank de minister voor zijn toelichting op de twee belangrijkste brieven die op de agenda staan. Ik geef de complimenten aan de minister voor zijn inzet voor Burundi. Ik weet dat hij vaak naar Burundi gaat en dat hij zich 200% inzet voor verbeteringen, met name voor hervormingen binnen het leger en binnen het rechtssysteem. Het zal ook voor de minister lastig zijn om de resultaten te wegen. Ik heb in mijn eerste termijn gewezen op de informatie die wij aangereikt krijgen, bijvoorbeeld door Amnesty International. Amnesty spreekt in het Jaarboek 2009 over een verslechtering van de mensenrechtensituatie. Er is meer onderdrukking van journalisten, mensenrechtenverdedigers, politieke tegenstanders et cetera. Ik ben net als mijn collega Ferrier dan ook benieuwd waartoe de minister neigt inzake Burundi. Kan hij daar al iets over zeggen in het licht van de genoemde vergadering? Het gaat om 10 mln. Dat is niet niks. de minister moet bezuinigen. Hij bezuinigt op de begroting veel op onderwijs, wat mijn fractie erg betreurt.

De heer **Boekstijn** (VVD): Voorzitter. «Het is goed om de feiten te laten spreken», zegt de minister vaak. Laat ik dat ook eens doen. Ik prijs deze minister voor het feit dat hij de begrotingssteun voor Nicaragua heeft opgeschort. Ik prijs hem ervoor dat hij dat ook voor Zambia heeft gedaan. In Zambia was er een groot schandaal op het gebied van onderwijs. Ik prijs hem ook om Tanzania, maar uiteindelijk gaat het vandaag volgens mij om Burundi. Ik probeer de redenering van de minister te volgen. Hij wil een politieke dialoog houden; daar moet vooruitgang in zitten. Kunnen wij nou op basis van de feiten vaststellen dat vooruitgang heeft plaatsgevonden? Volgens de minister is dat het geval. Hij noemt daarbij een aantal

argumenten, maar hij gaat totaal niet in op het rapport van Human Rights Watch. Daarin staan gewoon de data van de politieke arrestaties en de moorden. Je kunt mathematisch vaststellen dat daar een stijgende lijn in zit. Ik vind dat GroenLinks, Kees Vendrik, volkomen gelijk heeft met zijn opmerking: dit gaat zo niet werken. Je moet geen begrotingssteun geven aan fragiele staten: dat was de conclusie van GroenLinks. Heel wijs. Ik steun het beleid van de minister ter zake dus absoluut niet. Ik zal dan ook een motie indienen om te trachten te voorkomen dat de minister begrotingssteun gaat geven aan Burundi.

De heer **De Roon** (PVV): Voorzitter. Het is bekend dat mijn fractie weinig ziet in ontwikkelingssamenwerking en helemaal niets ziet in begrotingssteun.

De minister betoogt dat het in Burundi nu beter gaat dan vroeger en dat hij daarover met een aantal mensen zo leuk in dialoog is. Dat is natuurlijk niet overtuigend als je dat afzet tegen de slechte berichten die wij hebben gehoord over Burundi. Ik heb de minister in eerste termijn gevraagd de Kamer duidelijk te maken welk antwoord hij uit Bujumbura heeft gekregen op zijn klemmende oproep aan de president daar om de strafbaarstelling van homoseksualiteit niet door te laten gaan. Minister Verhagen heeft eenzelfde oproep gedaan in een brief van hem en de Franse minister voor de mensenrechten. Wat is daar nu voor antwoord op gekomen uit Bujumbura? Als daarop geen antwoord is gegeven, of een afwijzend antwoord, dan is dat op zichzelf voor mijn fractie al een voldoende signaal om die begrotingssteun helemaal niet te geven. Dat zou dan een mooi moment zijn om duidelijk te maken dat wij dit soort grappen niet aanvaardbaar vinden, ook niet als wij verder in zo'n leuke politieke dialoog zijn.

De heer **Irrgang** (SP): Voorzitter. Ik zal mij omwille van de tijd concentreren op twee landen.

Burundi. Ik heb goed geluisterd naar de minister. Mijn fractie staat hier niet geharnast tegenover. De minister heeft mij aan het twijfelen gebracht. Het is een ingewikkelde situatie en niets doen kan erger zijn. Dat ben ik met hem eens. De minister noemde als benchmark een aantal thema's, maar mij is onduidelijk wat daar nu precies een benchmark aan is. De minister heeft mij eerlijk gezegd nog niet overtuigd. Hij is ook niet ingegaan op het EU-rapport waar ik naar verwees. Er is ook een Burundese ngo, namelijk OAG (Observatoire de l'Action Gouvernementale), die over de politieke moorden spreekt. Ik vind dat toch heel ernstig klinken. De minister heeft er mij niet van overtuigd dat het in Burundi nu echt zo veel beter gaat. Mijn indruk blijft dat het daar slechter gaat. Mocht dit debat uitlopen op een VAO, wat ik bepaald niet wil uitsluiten, dan stel ik het op prijs als de minister, misschien zo in tweede termijn of anders bij dat VAO of in een brief, meer informatie geeft waaruit blijkt hoe hij nou precies tot die conclusie komt. Ik ben best bereid om overtuigd te worden, maar tot nu toe heeft de minister mij niet overtuigd.

Senegal. Ik ben verbaasd door de reactie van de minister. Hij stelt eigenlijk dat er een aantal onjuiste zaken in mijn artikel staan. Ik weet niet precies waarop de minister dat baseert. Hij verwijst bijvoorbeeld naar Wade, die samen met de Liberiaanse president naar Conakry is gegaan. Dat gebeurde nu juist voor de viering van de kandidaatstelling van Camara. Dat blijkt uit de informatie waar ik over beschik. Dat was bij een zogenaamde mamaya. Dat lijkt mij juist een verkeerd politiek signaal. De opmerking van de minister dat het zo normaal is in Afrika als men elkaar vader en zoon noemt, kan ik niet plaatsen. Voor zover mijn informatie strekt, zijn er heel veel Afrikanen in West-Afrika die zich daar ontzettend aan gestoord hebben en die daar schande van hebben gesproken. Dat op zo'n manier afdoen, is naar mijn idee Westers cultuurrelativisme. Daar gaat natuurlijk een volkomen verkeerd signaal van uit. Ik ben het dus niet met de minister eens. Ik verwijs ook naar de Wereldbank, die heeft gezegd

dat 10% van de begrotingsuitgaven buiten het parlement om gaat. Het Belgische ngo 111 heeft daar volgens mij ook iets over gezegd. Daarover verschillen wij blijkbaar fundamenteel van mening. Mocht een VAO worden gehouden, dan overweeg ik om op dit punt een motie in te dienen.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Voorzitter. Nu ownership bij het verlenen van begrotingssteun een belangrijke rol moet spelen – daar moet de politieke dialoog over gaan – mis ik in de beantwoording van de minister de positie van het maatschappelijk middenveld ter plekke. Ik lees wel in de brief van de minister dat, als je begrotingssteun geeft, de positie van het parlement, de rekenkamer enzovoort, verbetert, maar soms functioneert het niet of een beetje, of is het nog onderweg. Dan heb je in ieder geval al partijen uit het maatschappelijk middenveld daar nodig die ons helpen om een beter inzicht te krijgen. Ik hoor daarom nog graag een reactie van de minister op mijn gedachte dat die twee in principe bij elkaar horen: als je begrotingssteun geeft, organiseer je in principe ook dat er steun komt voor het maatschappelijk middenveld om het proces van onderop te bewaken.

De minister sprak over het internationale speelveld en over de internationale consensus over de manier waarop met begrotingssteun moet worden omgesprongen. Daar word ik eerlijk gezegd niet altijd even vrolijk van. Als je het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking echt verder wilt laten afnemen, moet het zo doorgaan. Er zijn vele voorbeelden, maar ik geef nu het voorbeeld van de praktijken bij het EOF. Daar moeten wij echt mee stoppen. Dat heeft niet alleen weinig zin omdat het een verkeerde vorm is van gepolitiseerde hulp, maar het tast ook het draagvlak aan. Eigenlijk word ik er ontzettend giftig over dat daarop niet adequaat wordt gereageerd. Ik neem aan dat de minister mijn ergernis daarover deelt. Misschien komt de minister hierover nog met anderen onder het genot van een goed glas wijn te spreken, maar zij moeten zich realiseren dat zij daarmee ontwikkelingssamenwerking voor een deel kapotmaken en de verkeerde politieke krachten legitimiteit geven om het hele project maar af te blazen.

Burundi. Volgens mij heeft de heer Boekestijn het helemaal niet begrepen. Als je aan een fragiele staat zoals Burundi begrotingssteun geeft – GroenLinks heeft de minister daarin gesteund – dan neem je een risico en dan weet je dat niet alles onmiddellijk goed gaat. De politieke dialoog, die je nodig hebt om de ergste misstanden aan de orde te stellen en om verbetering te eisen, is dan extreem belangrijk. Die politieke dialoog is dan fundamenteel. In dit debat wilde ik boven water krijgen of die politieke dialoog anno nu nog ruimte of perspectief biedt om de berichten over politieke verdwijningen op een zo adequaat mogelijke manier aan de orde te stellen. Ik trek op dit moment geen enkele conclusie over het stopzetten van de hulp aan Burundi omdat die vraag nog steeds niet goed beantwoord is door de minister. Ik snap heel erg goed dat je door begrotingssteun te geven aan fragiele staten niet onmiddellijk het paradijs binnenloopt. Dat snap ik heel goed; ook wij willen dat risico nemen. Dit soort schendingen van mensenrechten, het laten oppakken en verdwijnen van politieke tegenstanders, is echter zeer ernstig. Daar zullen wij het over eens zijn. Gelet op de politieke dialoog tussen Nederland, Noorwegen, de Belgen en de Burundese regering, is de hamvraag of er überhaupt nog ruimte is om dit op een effectieve wijze aan de orde te stellen. Op die vraag wil ik heel graag in tweede termijn een goed antwoord. Dat bepaalt volgens mij of je moet doorgaan met het geven van begrotingssteun aan zo'n staat of niet.



**Voorzitter: Ferrier**

De heer **Waalkens** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn reactie op het thema begrotingssteun. Hij is ingegaan op de algemene en sectorale begrotingssteun en op de situatie in Burundi. Bij budgetsteun komt het aan op de politieke kans van deze vorm van ontwikkelingssamenwerking. Bij het verstrekken van budgetsteun aan Burundi gaat het om de criteria waarop je wilt toetsen en om de elementen die je van belang vindt. Niets doen is in de ogen van de Partij van de Arbeid geen optie. Wij staan wel kritisch ten opzichte van de afwegingen die worden gemaakt bij het al dan niet faciliteren van deze budgetsteun. Het gesprek met de Wereldbank lijkt mij daarbij niet zo essentieel. Voor de minister is dat wel essentieel, omdat hij daardoor kan beoordelen of het geld in technische zin op zijn plaats terecht komt, maar het gaat ons om het maken van de politieke afweging: kies je voor budgetsteun voor Burundi? Mijn collega's hebben om nadere informatie gevraagd, en ook ik ben daar zeer benieuwd naar. Wij vinden dat niets doen geen optie is. Onze politieke afweging neigt naar het over de volle breedte accorderen van het ingezette beleid, waarvan budgetsteun een onderdeel uitmaakt. Wij zijn specifiek benieuwd naar de informatie over Burundi. De genoemde politieke dialoog zou moeten gaan over de schending van de mensenrechten en de verdwijningen. Deze kunnen misschien een extra reden zijn om in de politieke dialoog over de begrotingssteun die in de brief van de minister wordt voorgesteld, de nadruk te leggen op het aanscherpen van de criteria op dit punt. Op dit moment kan ik nog geen politieke conclusies trekken, want het debat is nog niet helemaal gevoerd, maar niets doen is geen optie.

**Voorzitter: Waalkens**

Minister **Koenders**: Voorzitter. Ik dank de Kamer voor de vragen in tweede termijn. Ik ga eerst in op de vragen van mevrouw Ferrier. Misschien wordt het punt te groots in mijn brief genoemd, maar de Wereldbank is in het kader van Burundi specifiek genoemd omdat daarbij los van de politieke dialoog een extra check nodig is om ervoor te zorgen dat het geld goed terechtkomt. Burundi is immers een fragiele staat. Het technisch overleg is daarom erg belangrijk en zal dus nog beter worden gevoerd. Het is juist een extra garantie. Mevrouw Ferrier heeft volstrekt gelijk dat dit nog helemaal losstaat van een politieke afweging, hoewel deze daar wel een onderdeel van uitmaakt. Als je meer vertrouwen hebt dat het geld goed terechtkomt, is dat op zichzelf wel een positief teken. Mevrouw Ferrier ziet weinig in de incentive tranche.

Mevrouw **Ferrier** (CDA): Daar hoeft de minister niet op in te gaan.

Minister **Koenders**: Mevrouw Ferrier vindt het volgens mij een beetje neokoloniaal. Dat hebben wij begrepen. Daarmee zullen wij rekening houden. Het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking en het EOF. Mijn positie is moeilijk omdat ik het eigenlijk wel met de heer Vendrik eens ben. Wij gaan internationaal de boer op voor de politieke dialoog. Neem dat van mij aan. Ik ben daar vanaf dag 1 dat ik minister ben mee bezig. Wij moeten echter ook niet de indruk wekken dat alle andere landen gek zijn. Dat neemt niet weg dat er in het verleden bij ontwikkelingssamenwerking een heleboel fouten zijn gemaakt. Ik verwijs bijvoorbeeld naar de tijd van de Koude Oorlog et cetera. Het gaat nu niet meer om dat soort dingen. Landen maken een reële afweging over het vertrouwen dat zij hebben in de voortgang in een bepaald land. Mijn collega van milieu en ontwikkeling in Noorwegen is van een socialistische partij. Die is vergelijkbaar met de

partij van de heer Irrgang. Wij trekken inzake Burundi gezamenlijk op. Wij vinden dat je dit niet alleen kunt. Ik zie aan de heer Van Roon dat hij dacht dat ik een socialistische conspiratie had, maar dat valt wel mee hoor. Het is gewoon een collega die onderdeel uitmaakt van de regering. Of hij nu van de PVV is of van de SP ... Zo gaat het tussen democratische landen. Mijn collega en ik hebben gezamenlijk een special envoy aangezegd. Een politieke dialoog voeren is niet aan tafel zitten en alleen maar papiertjes uitwerken. Je bent daar in politiek opzicht constant mee bezig en je gaat er ook heen. Dat heeft de Noorse minister gedaan en dat heb ik ook gedaan. Wij spreken daar met mensenrechtenorganisaties. Natuurlijk spreken wij daar ook met de oppositie of met Human Rights Watch. Wij spreken met alle mensen die de Kamer ook spreekt. Je maakt dan op een gegeven moment wel een afweging. Mijn Noorse collega heeft twee maanden geleden gezegd dat de situatie urgent is door de armoede in het land. Er worden zo veel mensen niet betaald dat niet eens kan worden opgetreden tegen politieke moorden. Ik weet niet of de Kamer wel weet wat de situatie is in dat land. De economische omstandigheden zijn daar helemaal nul komma niks. De Noorse minister vindt het niet aanvaardbaar om daar nu niets te doen. Ik weet dat het geld goed terecht komt en ik zie dat er een aantal positieve zaken aan de orde zijn. Die man is zeker niet naïef. Hij is net zo kritisch als ik. Het gaat daarbij inderdaad om het maken van een politieke afweging. Ik geloof niet dat wij dat almaar met elkaar kunnen doen. Op een gegeven moment is het natuurlijk: de regering regeert en de Kamer controleert. Het is uiteraard mogelijk dat de Kamer mijn beleid afwijst. Ik wijs er wel op dat wij dag in dag uit bezig zijn met mensenrechtzaken en verdwijningen. Politieke moorden zijn verschrikkelijk. Het zou onjuist zijn als ik de Kamer er nog van moest overtuigen dat ik deze verschrikkelijk vind. Het is echter heel wat anders om te beweren dat de politieke moorden in zo'n situatie door de regering worden bewerkstelligd. Daar zul je onderzoek naar moeten doen. Het is noodzakelijk dat internationale organisaties en regeringen zoals de Nederlandse daarnaar kijken. Het is niet voor niks een fragiele staat. Ik zeg nogmaals dat het niet mijn beleid is om begrotingssteun te geven aan fragiele staten, maar de Kamer moet wel met mij meedenken. Ik begrijp dat de heer Irrgang het dilemma ziet zoals ik. De regering zal op basis van de kritische noten van de Kamer en de Wereldbank daarover een besluit nemen. Ik neig niet naar A of B, maar ik heb wel gezegd dat ik vooruitgang zie op de vier punten die ik heb genoemd, ook vergeleken met de situatie sinds 2005. Op instigatie van de Kamer zal ik voor mijn besluit opnieuw kijken naar de rapporten die zijn aangeleverd. Wij hebben daar natuurlijk al naar gekeken. Op basis van de informatie die ik krijg, kom ik uit op lagere cijfers dan de Kamer, maar elke politieke moord is ernstig. Dat is het grote dilemma waarvoor wij staan. Iedereen weet dat de geschiedenis van Burundi, de etnische verhoudingen en de relatie met Congo nu wel belangrijk zijn, helaas door de verkiezingen. Ik ben helemaal niet altijd zo dol op verkiezingen. Er zitten ook een heleboel nadelen aan.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Ook in Nederland.

Minister **Koenders**: Ook in Nederland, daar heeft de heer Vendrik gelijk in. Daarom blijf ik ook rustig zitten tot er verkiezingen zijn. Een nadeel van verkiezingen is dat spanningen tussen partijen en groeperingen toenemen. Juist op zo'n moment moet je aanwezig zijn om te laten zien dat de mensen die de sociale voorzieningen regelen, worden betaald. Je moet laten zien dat je bezig bent met de hervorming van leger en politie. Je moet er dan zeker van zijn dat de autoriteiten optreden op een aanvaardbare manier. Uiteraard ben ik bereid om naar de rapporten te kijken als de Kamer zegt dat het allemaal veel ernstiger is. Daar zitten mensen die daar voor ons dag in dag uit naar kijken en die geen andere instructie hebben dan deze. Zij zijn met niets anders bezig. Natuurlijk kijk

ik altijd serieus naar de rapporten van Human Rights Watch. Dat is zonder enige twijfel het geval. Ik zal niet altijd zeggen dat het helemaal de waarheid is, lock, stock and barrel, maar wij nemen de rapporten wel serieus. Er zijn ook een aantal rapporten van de Human Rights Watch over het Grote Merengebied waar ik veel minder vertrouwen in heb. Het is immers hartstikke moeilijk om achter de feiten te komen. Juist in zo'n staat is het moeilijk om te achterhalen wie die moorden pleegt. Dat het gebeurt, is verschrikkelijk. Het makkelijkste is om te zeggen dat wij het dan maar niet moeten doen. De Kamer kan ervan uitgaan dat de politieke dialoog over Burundi dag in dag uit wordt gevoerd. Ik heb samen met mijn Noorse collega brieven geschreven. Het is niet zomaar een politiek dialoogje, zoals de heer Van Roon zegt. Wij zijn er zelf mee bezig. Onze militairen kijken uit. Iedereen is er actief mee bezig. Op basis daarvan zullen wij op een gegeven moment een afweging moeten maken. Ik ga er toch een beetje van uit dat de meerderheid van de Kamer vertrouwen heeft in de afweging die wij maken. Uiteraard zal ik de opmerkingen van de Kamer fors meewegen. Ik weet dat het parlement belangrijk is voor de ondersteuning van het beleid.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Ik heb heel goed proberen te luisteren naar de minister, maar ik heb nog geen antwoord gehoord op mijn heel belangrijke vraag. Er is geen sprake van dat ik meen dat de minister die politieke moorden niet zou veroordelen. Wij zijn het volgens mij eens over het oordeel over wat daar gebeurt. Een heel belangrijke vraag is: is er ruimte in de politieke dialoog met het regime dat daar zit, om dit nog enigszins aan de orde te stellen?

Minister **Koenders**: Het antwoord is uiteraard «ja». Wij zullen dat morgen doen en wij zullen dat overmorgen doen. Ik zal onze mensen die daar zitten naar aanleiding van dit debat opnieuw een instructie daarover geven. Misschien stel ik het ook zelf opnieuw aan de orde in een gesprek met president Nkurunziza, die ik regelmatig zie. Zonder naïviteit zeg ik dat hij ook heel erg probeert om dat te beperken. Ik wijs erop dat wij zijn geconfronteerd met situaties die wij misschien niet voor mogelijk houden. Ik zie toch echt een verschil van dag en nacht met een jaar geleden. Dat leidt niet tot naïviteit. Op deze manier zal ik de afweging maken.

De heer **Boekestijn** (VVD): Met alle respect voor de heer Vendrik, maar dat is toch niet de cruciale vraag. De cruciale vraag is: heeft de politieke dialoog van het afgelopen jaar geleid tot een significante daling van het aantal politieke moorden? Het antwoord op die vraag is «nee». De situatie verslechtert daar. Er is een rapport waarin zelfs de data staan en waarin staat dat de regeringspartij de meest vreselijke dingen doet. Kan de minister mij zeggen waarom hij in zijn eerste termijn niets heeft gezegd over het rapport van de Human Rights Watch? Dat is toch buitengewoon onprofessioneel en merkwaardig?

Minister **Koenders**: Wij krijgen natuurlijk elke dag informatie, maar het genoemde rapport gaat over het aantal berichten uit het eerste kwartaal in 2009. Er is duidelijk kritiek op alle politieke partijen, dus zowel op UPRONA en FRODEBU als op de FNL en de CNDD. Dat is dus af te wijzen. Precies om die reden moeten wij ervoor zorgen dat het niet verder uit de band springt. Dat is de essentie van de zaak. Ik heb aangegeven dat wij op een aantal punten vooruitgang zien. Op basis van de gegevens die de Kamer mij nu geeft, durf ik niet het precieze aantal te noemen. Ik zal er opnieuw naar kijken. Dat er politieke moorden zijn in een land en dat de regering niet in staat is die te beperken, kan twee oorzaken hebben. De ene oorzaak kan zijn wat hier wordt verondersteld, namelijk dat de regering achter die moorden zit. Als de regering deze heeft begaan, kan ik het voorgenomen beleid dus niet verder uitvoeren. De andere oorzaak kan zijn

dat dit uit verschillende politieke partijen komt. Dat laat het rapport van Human Rights Watch zien. Die partijen hebben en hadden allemaal milities en die worden nu allemaal gedemobiliseerd. Dat proces wil ik niet stoppen, maar eerder versterken. Het is wel prachtig om mij min of meer af te schilderen als iemand die akkoord gaat met meer politieke moorden en vanuit naïviteit maar de regering steunt, maar dat is niet het geval. Ik heb het al toegezegd, maar ik doe het nog een keer. Ik zal ook deze punten aan de orde stellen om op basis daarvan een afweging te maken. Dat is het beleid dat de Nederlandse regering ten aanzien van fragiele staten voert. De Kamer kan het ermee eens zijn of niet.

De **voorzitter**: Hiermee zijn wij aan het einde gekomen van dit algemeen overleg. Dit debat zal worden voortgezet in de plenaire zaal. Ik zal namens de commissie een VAO aanvragen. Ik dank de minister en de hem vergezellende ambtenaren.