

Vergaderjaar 2008–2009

29 237

Afrika-beleid

Nr. 98

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 19 mei 2009

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹ heeft op 1 april 2009 overleg gevoerd met minister Koenders voor Ontwikkelingssamenwerking over:

- **de brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking van 25 maart 2009 met de reactie op het verzoek van de commissie inzake begrotingssteun aan het Grote Merengebied (29 237, nr. 87);**
- **de brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking van 11 december 2008 met het verslag van de reis van de minister naar Rwanda en de Democratische Republiek Congo en over de uitvoering van de motie-Ferrier c.s. (31 700-V, nr. 35) (29 237, nr. 84);**
- **Kamervragen van het lid Boekestijn d.d. 4 februari 2009 en het antwoord daarop over het EU-rapport over de verkiezingen in Rwanda van september 2008, Aangangsel der Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 1659;**
- **Kamervragen van het lid Boekestijn d.d. 18 februari 2009 en het antwoord daarop over het geweld van de regeringspartij CNDD-FDD, gesteund door gedemobiliseerden, tegen de lokale bevolking in de provincies Makamba en Kirundo in Burundi, Aangangsel der Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 2041.**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

Voorzitter: Ormel

Griffier: Van Toor

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Ferrier** (CDA): Voorzitter. Het CDA staat heel kritisch tegenover begrotingssteun, maar is er niet tegen. Begrotingssteun kan als geen ander instrument structurele resultaten boeken op het gebied van ontwikkeling. Maar er kunnen ook ongewenste situaties mee in stand worden gehouden. In het verleden is dat te vaak gebeurd. Als wij de plek aan de onderhandelingstafel op zichzelf al een reden vinden om begrotingssteun

¹ Samenstelling:

Leden: Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Wilders (PVV), Waalkens (PvdA), Van Baalen (VVD), Çörüz (CDA), Ormel (CDA), voorzitter, Ferrier (CDA), Van Velzen (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Haverkamp (CDA), Blom (PvdA), Eijssink (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), De Roon (PVV), Vermeij (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Ormztigt (CDA), Spies (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jasper van Dijk (SP), Ten Hoopen (CDA), Jonker (CDA), Boelhouwer (PvdA), Leerdam (PvdA), Arib (PvdA), Neppéus (VVD), Lempens (SP), Schermers (CDA), Griffith (VVD), Wiegman-van Meppelen Scheppink (ChristenUnie), Koşer Kaya (D66), Van Beek (VVD), Gesthuizen (SP), Samsom (PvdA), Ouwehand (PvdD) en Vendrik (Groen-Links).

te geven, wordt begrotingssteun een doel op zich en niet het krachtige middel dat het kan en behoort te zijn.

Begrotingssteun kan alleen onder voorwaarden dat krachtige middel zijn. Ten eerste moeten wij van tevoren glashelder weten waar wij uit willen komen. Daar moeten afspraken over gemaakt worden, niet alleen over het eindresultaat, maar ook over tussentijdse benchmarks. Karzai zei het heel mooi op de Afghanistanconferentie: time bound benchmarks. Ten tweede moeten wij een duidelijke en kritische politieke dialoog willen en durven voeren met de landen die wij begrotingssteun of sectorsteun geven. Dat hoort erbij als je elkaar als gelijkwaardige partners beschouwt. Dan durf je duidelijke eisen te stellen en dan verbind je consequenties aan het niet nakomen van afspraken. Dat heeft niets te maken met neokolonialisme of misplaatste schuldgevoelens, maar alles met het serieus nemen van elkaar. Ik verbaas mij er soms over dat bepaalde regimes met handschoenen aangepakt worden in plaats van dat wij in donorverband de politieke dialoog aangaan. Laat ik duidelijk zijn: mijn fractie wil dit omdat het ons erom gaat de bevolking te steunen en niet een kleine elite in stand te houden.

Wij hebben overtuigende voorbeelden van succesvolle begrotingssteun. In Uganda gaan meer kinderen naar school, zijn de klassen kleiner geworden en worden meer vrouwen gealfabetiseerd. Er zijn daar duidelijke afspraken gemaakt: meer geld als meer kinderen hun school afmaken. In landen als Ghana en Tanzania is ook succes geboekt. Je ziet daar dat een deel van dat succes gelegen is in het feit dat tegelijk met begrotingssteun er bewust wordt ingezet op het versterken van het maatschappelijke middenveld: de countervailing power in het land zelf. De rekenkamers worden versterkt. Het parlement en de politieke oppositie worden ondersteund. Dat zijn voorwaarden om begrotingssteun te kunnen geven. Je ziet dat er transparanter financieel beleid ontstaat, dat er meer controle komt, dat versnippering wordt tegengegaan en dat samenwerking tussen donoren wordt bevorderd. Mevrouw Moyo is heel duidelijk in haar boek *Dead Aid*: het gaat erom dat de regeringen allereerst verantwoording afleggen aan hun eigen bevolking. Daar moeten wij veel sterker op inzetten. De politieke dialoog in samenwerking met de donoren moet krachtig en effectief zijn. Dat was een van de aanbevelingen van de IOB-evaluatie.

Ik vat samen. Begrotingssteun kan succesvol zijn onder strikte voorwaarden vooraf: benchmarks en een tijdpad, krachtige, desnoods harde politieke dialoog met donoren, en het versterken van lokale controlemechanismen. Wat is de reactie van de minister?

De minister kiest in zijn beleid voor fragiele staten. Dat getuigt van moed, want het draagt een risico in zich. De Kamer steunt hem daarin, maar het moet wel volstrekt duidelijk zijn wat de criteria zijn om te besluiten met begrotingssteun te beginnen of te stoppen. De situatie verschilt per land, maar er zijn algemene criteria te noemen. Voor mijn fractie is dat bijvoorbeeld het schenden van mensenrechten. Een land dat mensenrechten stelselmatig schendt, zou niet in aanmerking moeten komen voor begrotingssteun. Ook de bereidheid om toe te treden tot mensenrechtenverdragen kan voor mijn fractie een voorwaarde zijn.

Eind vorig jaar is naar aanleiding van de motie-Ferrier de begrotingssteun aan Rwanda opgeschort. Daar was alle reden toe, maar de redenen die worden opgevoerd, ook in het VN-rapport, zijn met name extern van aard. Ik noem de dubieuze rol van Rwanda in de veiligheidssituatie in de regio, met name Oost-Congo. Het is een heel terechte reden, maar mijn fractie vindt dat er ook moet worden gekeken naar de interne situatie: het schenden van mensenrechten, het dwarszitten van mensenrechtenorganisaties, het drama van de verkiezingen van vorig jaar, en het functioneren van het justitiële apparaat.

Hoe gaan wij verder met Rwanda? Het is een enorm belangrijk land. Wij kunnen niet doen of het niet bestaat. Mijn fractie ziet mogelijkheden in het

voorbereiden van een krachtige politieke dialoog. Daarbij moeten meerdere donoren betrokken worden, in ieder geval ook de Britten. In samenspraak moeten wij bepalen hoe wij verder gaan. Wat mijn fractie betreft blijft de begrotingssteun voorlopig opgeschort. Misschien dat de presidentsverkiezingen van 2010 een aardige indicator zijn voor het democratisch proces. Daarmee zeg ik niet dat er vanzelf democratie is als er verkiezingen geweest zijn. Zo eenvoudig is het niet. Wij willen ook zien dat het met de mensenrechten beter gaat, dat het juridisch apparaat wordt versterkt en dat er op het gebied van onderwijs en grondpolitiek zichtbare verbeteringen zijn. De minister spreekt van commitment van Rwanda. Wat bedoelt hij daar precies mee en hoe gaat hij dat meten?

Wij staan kritisch tegenover begrotingssteun. De minister heeft het volgens de wens van de Kamer neergezet. Dat is hem niet in dank afgenomen. Nederland is kritisch en Europa geeft 175 mln. Hoe wordt dat afgestemd? Als de minister toch met Europa gaat afstemmen, kan hij misschien eens vragen hoe die waarnemingscommissie gefunctioneerd heeft. Er was een hoop kritiek, maar het rapport was positief.

Er ontstaat in toenemende mate onrust over de aanwezigheid in Nederland van genocidairs, mensen van de FDLR. Mijn fractie hoort graag hoeveel FDLR-mensen er in Nederland verblijven, hoeveel er asiel hebben aangevraagd, hoe daarmee wordt omgegaan en wat de mogelijkheden zijn om hen te vervolgen, te berechten en te bestraffen in Nederland, in het land van herkomst of in een derde land. Wil de minister aan zijn collega's Hirsch Ballin en Albayrak vragen om deze informatie naar de Kamer te sturen?

De heer **Irrgang** (SP): Het CDA heeft net als de SP en de VVD te kennen gegeven dat de algemene begrotingssteun voor Rwanda moet worden opgeschort. Dat is inmiddels ook gebeurd. Terecht merkt mevrouw Ferrier op dat de EU ermee doorgaat ten bedrage van 175 mln. Vindt zij met mij dat de minister zich moet inzetten om ook die begrotingssteun op te schorten?

Mevrouw **Ferrier** (CDA): Wat ik heb aangegeven, is dat ik heel duidelijk wil hebben onder welke voorwaarden en op basis van welke afspraken al of niet begrotingssteun kan worden verleend. Dat wil ik allereerst helder hebben. Ik heb mijn motie niet voor niets ingediend. Ik vind echt dat er op dit moment geen sprake kan zijn van begrotingssteun. Ook de interne situatie in het land is van groot belang. Er is reden om op zijn minst een heel kritisch gesprek te voeren met Louis Michel. Ik vraag de minister om de Kamer hierover te informeren.

De heer **Irrgang** (SP): Is het geen tijd voor een tweede motie-Ferrier als de minister niet van zins is om in Europees verband te pleiten voor opschorting van Europese begrotingssteun? Als Koenders het moet doen, moet Louis Michel het ook doen.

Mevrouw **Ferrier** (CDA): Ik heb zelf tegen Louis Michel gezegd dat wij er heel veel moeite mee hebben. Hij was bepaald not amused, maar daar gaat het natuurlijk niet om. Mijn standpunt is duidelijk. Ik wil dat de minister dit aankaart bij Louis Michel. Ik wil duidelijk weten op grond waarvan dit beslist is. Als er geen goede afspraken over gemaakt zijn, ga ik een tweede motie-Ferrier niet uit de weg.

Ik kom op Congo. Het is heel goed dat Justine Masika Bihamba de Mensenrechtentulp heeft gekregen, maar haar belangrijke werk wordt ondermijnd als dat justitiële apparaat niet wordt versterkt. Hoe gaat de minister dat doen? VN-resolutie 1325 beoogt de bescherming van vrouwen in conflictsituaties. In Oost-Congo komt daar niets van terecht. Wij stellen ons een soort Twinningachtige situatie voor, waarmee veel

effect gesorteerd kan worden. Heeft de minister voorstellen op dit gebied? Zo nee, dan heb ik ze wel.

Burundi is bij uitstek een fragiele staat, maar het is een land met mogelijkheden, een land waar de bevolking een eerlijke kans moet krijgen op vooruitgang, welvaart en ontwikkeling. In potentie kan dat. Nederland is een van de grootste donoren en heeft alle recht om voorwaarden te stellen, afspraken te maken en desnoods met de vuist op tafel te slaan. Basisvragen zijn nog niet duidelijk voor de Kamer. Waar willen wij uitkomen? Welke afspraken zijn gemaakt? Wat zijn de benchmarks? Hoe gaan wij het controleren? Hoe worden de lokale mechanismen versterkt? Begrotingssteun via de Wereldbank is bijna een contradictio in terminis. Hoe gaan wij die krachtige politieke dialoog voeren? Wanneer wordt de Kamer hierover geïnformeerd?

Mevrouw **Gill'ard** (PvdA): Mevrouw Ferrier geeft nu al aan dat de hulp aan Rwanda opgeschort moet blijven, misschien wel tot aan de verkiezingen, afhankelijk van de mensenrechtensituatie. Er bestaat geen misverstand over de ernst van die mensenrechtensituatie, maar waarom maakt mevrouw Ferrier die sprong naar voren? De minister heeft toch niet aangekondigd dat hij de hulp wil hervatten?

Mevrouw **Ferrier** (CDA): In de politiek moet je soms duidelijk maken waar je staat, ook als de minister nog niets over het onderwerp heeft gezegd. In dit geval heb ik dat echt noodzakelijk geacht.

Mevrouw **Gill'ard** (PvdA): Ik hoop wel dat u de minister vertrouwt in zijn beoordeling van de situatie. Ik vind de vlucht naar voren nogal voorbarig. Laten wij maar eens afwachten waar de minister mee komt. Hij gaat binnenkort op reis. Laten wij afwachten waar hij mee terugkomt.

Mevrouw **Ferrier** (CDA): Natuurlijk, ik zie uit naar het verslag van zijn reis. Maar ik maak alvast duidelijk waar mijn fractie staat.

Mevrouw **Gill'ard** (PvdA): Voorzitter. Het al dan niet geven van begrotingssteun staat centraal in dit debat. De minister geeft terecht aan dat begrotingssteun geen doel op zich is, maar een middel. De Partij van de Arbeid is uitermate kritisch over het verlenen van begrotingssteun aan fragiele staten, maar wij zijn ervan overtuigd dat de minister net zo kritisch is als wij. Hij geniet dan ook ons volle vertrouwen. Dat hij besloten heeft om geen begrotingssteun te verlenen aan Rwanda is een goed voorbeeld van de manier waarop de minister met het vertrouwen omgaat, en van zijn kritische houding. Niet alleen in ons land is begrotingssteun een continu aandachtspunt. De reactie van de minister van Buitenlandse Zaken van Rwanda, Rosemary Museminali, op het opschorten van de bilaterale hulp door Nederland geeft aan hoe gevoelig deze kwestie voor partnerlanden is. De PvdA staat achter het besluit van de minister om de begrotingssteun aan Rwanda op te schorten, maar wil deze kwestie bespreken om duidelijk te krijgen wat de voorwaarden zijn om begrotingssteun op te schorten en eventueel te hervatten. Ik doel op de omgang tussen Kamer en kabinet inzake de besluitvorming. Zeker als het gaat om complexe situaties ver van ons bed, vraagt dat om precisiewerk. Het gaat om de toekomst van mensen. Velen zijn voor hun voortbestaan, hun opleiding of hun baan afhankelijk van de steun die Nederland geeft. Daar mag niet licht mee worden omgegaan. Ik hoor sommigen roepen wat er allemaal in Rwanda moet veranderen, terwijl men er nooit een voet aan land heeft gezet. De minister gaat er persoonlijk twee keer per jaar kijken. Het is onverantwoord en niet van deze tijd om zomaar wat te roepen. Het is belangrijk dat de minister hierover duidelijkheid verschaft. Hij moet aangeven hoe wat hem betreft de procedures lopen inzake het opschorten van begrotingssteun. Op welke gronden zal de minister dit besluit nemen?

Op welke wijze overlegt hij met het parlement? Hoe blijven wij geïnformeerd?

In Rwanda blijven de andere donoren wel steun verlenen. Heeft Nederland geprobeerd om hen te overtuigen om hun steun ook op te schorten? In Burundi heeft Nederland samen met Noorwegen een gezamenlijke politieke beoordeling gemaakt voor het besluit over het toekennen van begrotingssteun. Wij zien deze beoordeling vol belangstelling tegemoet. Maakt de minister ook over andere fragiele staten, met Noorwegen of andere donorlanden, een politieke beoordeling? Het is belangrijk dat Nederland gezamenlijk met andere donoren blijft optrekken.

In het algemeen vinden wij het belangrijk dat een land de capaciteit heeft om zelf de begroting te controleren, via het parlement of via een rekenkamer. Wij hebben ooit een technische briefing gehad over begrotingssteun. In de brief van de minister komt onvoldoende terug dat een goed functionerend parlement en een goed functionerende rekenkamer voorwaarden zijn voor het verschaffen van begrotingssteun. Ik hoop dat de brief op dit punt kan worden aangescherpt.

Het Grote Merengebied is rijk aan grondstoffen. Deze rijkdom is helaas ook een grote bron van risico's op conflicten. Nederland en andere donorlanden moeten hier continu over spreken met de landen die grondstoffen afnemen. Ik denk bijvoorbeeld aan China. Wil de minister dit in internationaal verband continu aan de orde stellen? Hoe kunnen wij omgaan met labeling en transparantie om tot verantwoord handelen te komen?

In het vorige overleg sprak de minister van een window of opportunity voor Burundi. Burundi is een voorbeeld van een fragiele staat waar Nederland met gelijkgestemde landen wil samenwerken aan wederopbouw. Hoe staat het ervoor? Wat is de status van de waarheids- en verzoeningscommissie en het tribunaal inzake het bloedbad in Katumba? Zijn de resultaten al gepubliceerd? Destijds is tijdens een rondetafelconferentie door donorlanden ongeveer \$665 mln. toegezegd. Nederland is een relatief grote donor. Zijn die toezeggingen nagekomen?

De Nederlandse prioriteit ligt bij bevolkingsvraagstukken en reproductieve rechten. Hoe heeft dit zich concreet vertaald in programma's in Burundi? Op welke manier heeft de regering dit zelf aan de orde gesteld?

De ngo's moeten zich voor Rwanda ieder jaar opnieuw registreren. Hoe gaat de regering hiermee om in de dialoog? Welke gevolgen heeft dit voor het beleid via het ngo-kanaal?

Wat is de beoordeling van de minister van het Ugandese onderwijssysteem? Zal het gratis verstrekken van onderwijs tot gevolg hebben dat de kwaliteit ervan daalt?

Mevrouw Ferrier verwees al naar VN-resolutie 1325. Wij hebben een prachtig rapport van Cordaid ontvangen. Er staat een aantal heel goede aanbevelingen in. Hoe wil de minister ervoor zorgen dat het actieplan rond VN-resolutie 1325 in Congo van de grond komt?

Mevrouw **Ferrier** (CDA): Wat is de positie van de PvdA inzake het hervatten van begrotingssteun aan Rwanda?

Mevrouw **Gill'ard** (PvdA): Wij wachten de reactie van de minister hierop af.

Mevrouw **Ferrier** (CDA): Wat zijn uw eigen criteria? Wat wilt u zien?

Mevrouw **Gill'ard** (PvdA): In het algemeen moet de mensenrechtensituatie worden gezien. Welke pogingen doet de lokale regering om verbeteringen tot stand te brengen? Daarnaast is het democratisch proces van belang. Zijn verantwoording en controle aan de orde? Is de regering in staat om transparant inzicht te geven in de manier waarop met de budgetten wordt omgegaan? Is er een controlerende macht, een parle-

ment, een rekenkamer, een civil society, om dat te controleren? Dat zijn belangrijke criteria.

De heer **Boekstijn** (VVD): Het gaat niet om hervatting van de begrotingssteun. Er is nooit begrotingssteun geweest. Mevrouw Gill'ard noemde enige criteria. Wat vindt zij van het besluit van Louis Michel, die de komende vijf jaar 175 mln. verstrekt?

Mevrouw **Gill'ard** (PvdA): In eerste instantie kijken wij naar datgene wat deze minister doet. Als wij praten over het opschorten van begrotingssteun, dan moeten daar andere donoren bij betrokken worden. Dat geldt natuurlijk ook voor de EU. De EU heeft een belangrijke verantwoordingsplicht, omdat zij een grote donor is. Ik zeg er iets bij: ik vind niet dat wij de mensen in Rwanda in de steek moeten laten. De ngo's staan daar met de voeten in de modder om Rwanda te helpen om zichzelf te kunnen helpen. Wij moeten mensen niet in de steek laten. Soms leidt de roep om het stopzetten van de hulp tot het in de steek laten van mensen. En daar ben ik heel erg waakzaam op.

De heer **Boekstijn** (VVD): Bent u nu voor of tegen die begrotingssteun van Louis Michel?

Mevrouw **Gill'ard** (PvdA): De EU heeft daar een eigen afweging in. Wij kunnen in Nederland aandringen op het volgen van ons goede voorbeeld.

De heer **Irrgang** (SP): Voorzitter. In het Grote Merengebied is de situatie de laatste jaren iets verbeterd van dramatisch naar slecht. De grondstoffenvloek speelt een belangrijke rol in het aanjagen van conflicten. Dat gebeurt niet alleen door China, er zijn ook Westerse bedrijven die daar een kwalijke rol in spelen. Christian Aid heeft daar vorige week nog op gewezen. In Congo is sprake van belastingontduiking en corruptie. Wat is de mening van de minister over deze grondstoffenvloek?

Burundi is een land waarvan de minister zegt dat de ontwikkelingen gemengd positief zijn. Is het glas halfvol of halfleeg? Positief nieuws is dat Alexis Sinduhije vrijgelaten is. Wij hebben veel contact met zijn vrouw gehad. Dit weekend hebben wij een mailtje van hem gekregen. De boodschap was: ga vooral door met steun aan Burundi. Hij pleit niet voor stopzetting van de hulp, maar vindt dat Nederland veel meer voorwaarden aan de hulp moet stellen. Algemene begrotingssteun is een vorm van hulp waar te weinig voorwaarden aan gesteld worden. Mijn fractie is niet per definitie tegen algemene begrotingssteun, maar er moeten strikte voorwaarden aan zitten. Burundi is een land waar heel veel mis is, waar absoluut geen sprake is van democratie, goed bestuur en gerespecteerde mensenrechten. Algemene begrotingssteun is dan geen goed middel. De minister zegt dat stopzetting van die algemene begrotingssteun zou betekenen dat Burundi terug zou vallen in een conflict. Dat is in 2007 niet gebeurd. Er zijn ook andere mogelijkheden van hulpverlening dan via algemene begrotingssteun. Ik vind het overigens belangrijk om onderscheid te maken tussen algemene begrotingssteun en sectorale begrotingssteun. De omstandigheden in Burundi zijn niet zodanig, dat algemene begrotingssteun gewenst is.

Twee weken geleden stond in de NRC een artikel van Marcia Luyten over sectorale begrotingssteun in Uganda. Het is idioot om te suggereren dat mannen dronken in het gras liggen omdat Nederland zorgt voor gratis onderwijs. Laat ik het zo zeggen: ik zie het logische verband niet. In het artikel werden overigens wel twee belangrijke punten gemaakt. Het gaat niet alleen om toegang tot onderwijs, maar ook om leraren voor de klas. Kinderen moeten op school natuurlijk wel iets leren. De reactie van het ministerie vond ik een beetje mager. Hoe gaat de minister ervoor zorgen

dat de sectorale begrotingssteun van Nederland niet op de verkeerde plekken terechtkomt? Hoe gaat hij ervoor zorgen dat het echt leidt tot extra middelen voor onderwijs in Uganda? Hoe gaat hij ervoor zorgen dat het leidt tot kwalitatief beter onderwijs?

Vanochtend stond er een artikel van collega Boekestijn in de Volkskrant. In tegenstelling tot de heer Boekestijn durf ik de toekomst van Rwanda niet te voorspellen. Er is weinig zeker in dit leven, afgezien van de dood. Algemene begrotingssteun is voor Rwanda geen begaanbare weg vanwege de slechte situatie rond democratie en mensenrechten. Dat zou ook voor de EU moeten gelden. Als mevrouw Ferrier niet met een tweede motie komt, dan wordt het een eerste motie van de heer Irrgang. In Rwanda doen wij aan sectorale begrotingssteun voor de sector justitie. Ik heb een overzicht van zaken ontvangen die met dat geld gebeuren. Van «law clinics» gericht op de toegang tot de rechtsgang tot het trainen van rechters, het steunen van verzoening, mediaprojecten, enz. Dat soort activiteiten lijken volgens mij meer op projectsteun dan op sectorale begrotingssteun. Hoe is het verband tussen die activiteiten en de sectorale begrotingssteun? Bij sectorale begrotingssteun in Rwanda moet je kunnen garanderen dat het geld niet uiteindelijk bij het leger terechtkomt.

De heer **Boekestijn** (VVD): Voorzitter. Ik heb één ding met de minister gemeenschappelijk: een grote fascinatie voor het Grote Merengebied. Hoe meer je daarover leest, hoe indrukwekkender en interessanter het wordt. De ontwikkelingssamenwerking in het Grote Merengebied behoort tot het meest ingewikkelde dat je maar kunt bedenken. Het is een gebied met een heel zwarte geschiedenis.

De minister heeft geen algemene begrotingssteun aan Rwanda gegeven. In september was er een plan, maar het geld is nooit uitbetaald. Met het woord «opschorten» zouden wij de minister tekortdoen. Ik vond het ook heel wijs van de minister dat hij het geld niet heeft overgemaakt. Voor hem speelde het wapenembargo een vrij grote rol. Dat vond ik wel interessant: een geopolitieke reden. Je kunt ook de stelling verdedigen dat om interne redenen in Rwanda geen begrotingssteun moet worden gegeven. Hutu's en Tutsi's op het platteland worden stelselmatig uitgesloten. Je moet je afvragen of je een regime dat mensenrechten schendt, met begrotingssteun moet steunen. Vindt de minister ook interne redenen belangrijk voor de vraag of wij begrotingssteun moeten geven?

Het regime van Kagame sluit stelselmatig groepen uit. Dat geldt niet alleen voor de Hutu's, maar ook voor de Tutsi's op het platteland. Er dreigt een kladderadatsch met grote uitstraling in de regio. Ik zou dat graag voorkomen. De minister geeft sectorale begrotingssteun. Het gaat dan om duurzame economische ontwikkeling, justitiehervorming, goed bestuur en onderwijs. Kan hij precies vertellen wat wij daar doen? Mijn fractie heeft de wens om het regime niet te versterken. Kunnen wij de sectorale begrotingssteun ook vervangen? Een aantal dingen is goed. Die moeten wij handhaven. Is het mogelijk om nog meer via ngo's te werken? Is het mogelijk om op die manier countervailing powers op te richten? Er lijkt een grote consensus te zijn. Wij moeten met de andere donoren gaan praten. Het gesprek dat wij met Louis Michel hebben gehad, was onthullend. Hij staat er erg ontspannen in, maar het kan niet zo zijn dat wij een aantal dingen vinden en dat tegelijkertijd ook uit onze naam zomaar even 175 mln. wordt gegeven voor de komende vijf jaar. Ik weet dat er voorwaarden aan zijn verbonden, maar het geld werkt regimeversterkend, en dat lijkt mij een probleem.

Mevrouw **Ferrier** (CDA): Ik constateer met vreugde dat mijnheer Boekestijn eindelijk inziet wat een belangrijke rol ngo's en het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingssamenwerking kunnen spelen. Met de motie-Ferrier hebben wij de begrotingssteun opgeschort. Hij ziet met mij dat wij

het maatschappelijk middenveld moeten versterken. Nogmaals, ik ben daar erg blij mee. Hoe ziet de heer Boekestijn dit precies?

Mevrouw **Gill'ard** (PvdA): Ik kan de heer Boekestijn absoluut niet volgen. Hij houdt de schone schijn op dat hij Rwanda echt wil helpen. Vanochtend lees ik in de krant een artikel van zijn hand volgens hetwelk hulp slechts leidt tot meer genocide. De heer Boekestijn blijft met zijn hoofd in de geschiedenis zitten. Natuurlijk zijn er zaken misgegaan. De vliegtuigen kwamen niet Rwandezes helpen, ze kwamen Belgen en Fransen naar veilige havens brengen. Het gaat om mensen van vlees en bloed. Ik hoor geen enkele oplossing. Ik hoor de heer Boekestijn de ngo's erbij betrekken, dezelfde ngo's die hij bij de begroting wilde korten. Hij is totaal niet geloofwaardig.

De heer **Boekestijn** (VVD): Ik ben erg blij met deze vragen, want nu kan ik een misverstand wegnemen. Het regime van Kagame heeft heel gevaarlijke kenmerken. Als ik dat zeg, betekent dat niet dat ik het Rwandese volk in de steek wil laten. Als je problemen hebt met begrotingssteun aan dubieuze regimes, kun je nog steeds heel creatief nadenken over hulp aan het Rwandese volk. Dambisa Moyo wil de hulp in vijf jaar afbouwen. Het is in het geval van Rwanda echter volstrekt ondenkbaar dat het land ooit op de kapitaalmarkt iets kan lenen. Dat zou een leugen zijn. Je moet goed nadenken over de vraag of je het regime wilt steunen en of je via ngo's kunt werken. De manier waarop je ngo's financiert, zegt niets over de waardering voor de organisaties. Dat heeft er niets mee te maken. Ik kies heel erg voor de bevolking en niet voor de staat.

Mevrouw **Ferrier** (CDA): Anders dan mevrouw Gill'ard zag ik een helder inzicht bij de heer Boekestijn. Hij zegt dat de manier waarop je ngo's financiert, niets zegt over datgene wat ze doen. Ik hoor graag wat voorstellen van hem. Ik ben het geheel met hem eens dat wij de bevolking moeten ondersteunen.

De heer **Boekestijn** (VVD): Wat ik graag wil, is dat wij met een stofkam door die sectorale begrotingssteun heen gaan. Er zitten goeie dingen in, maar wij moeten ons steeds afvragen of het ook via ngo's kan. In dat laatste geval steunen wij het regime niet. Dat is mijn heldere punt.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Klopt mijn indruk dat de heer Boekestijn vanochtend in grote mildheid en bijbehorende wijsheid is opgestaan? Is hij met mij van mening dat hij bij hoge uitzondering daarvoor vandaag geprezen moet worden door de coalitiefracties?

De heer **Boekestijn** (VVD): In het Volkskrantstuk staat helemaal niet dat ik de steun aan het Rwandese volk wil stoppen. Het probleem met ontwikkelingssamenwerking via begrotingssteun is dat je een regime steunt, dat het democratieondermijnd werkt. Het stuk van Marcia Luyten waarin zij zich op Douglass North baseert, vond ik ongelooflijk interessant. Het is volkomen consistent.

Mevrouw **Gill'ard** (PvdA): Natuurlijk staan wij ervoor dat de mensen in Rwanda geholpen worden, dat zij in staat worden gesteld zichzelf te helpen. Wat de heer Boekestijn nu doet, is het hele idee van de natiestaat overboord zetten. Corrupte regimes willen wij ook niet in stand houden. Er zijn meerdere landen actief in Rwanda. Zij voeren overleg met de regering en worden goed in de gaten gehouden. Het is een gek beeld om in het wilde weg een bevolking te steunen met allerlei ngo's en daar helemaal geen structuur bij te bouwen die neigt naar een natiestaat. Waar staat de heer Boekestijn politiek gezien?

De heer **Boekestijn** (VVD): Rwanda is geen natiestaat. Dat is nu juist het probleem. Ik wil het regime van Kagame op geen enkele manier steunen. Ik wil de bevolking op indirecte wijze steunen. Daar heb ik argumenten voor gegeven.

Ook Uganda steunen wij sectoraal: education, justice, law and order. Kunnen wij ook die sectorale begrotingssteun eens goed bekijken? Kan het ook hier meer via ngo's? Wij staan veel kritischer tegenover Uganda dan veel andere landen. Ook in dit geval is meer overleg met de andere donoren nodig.

De militielogica van Burundi deprimeert mij heel erg. Kenners zijn heel bezorgd over het land. Het idee dat wij ooit tot algemene begrotingssteun aan dat land komen, lijkt mij niet behulpzaam bij het tegengaan van de militielogica.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Voorzitter. Dit overleg ziet mijn fractie als een lakmoesproef voor begrotingssteun als belangrijk toekomstig instrument van ontwikkelingssamenwerking. In het Nederlandse OS-beleid vertegenwoordigt begrotingssteun nog een bescheiden deel. In mijn ideaalbeeld wordt het instrument in de toekomst vooral via het Europese kanaal veel krachtiger ingezet. Dat veronderstelt wel dat de donor-gemeenschap Nederland/Europa verdraaid goed weet onder welke condities die hulp gegeven wordt. Er moeten heel scherpe, harde afspraken gemaakt, niet alleen met de ontvangende landen, maar ook onderling over het moment waarop met begrotingssteun wordt gestopt. Daar zit ook mijn probleem met de brief van de minister. Ik vind die brief op dat grote thema onvoldoende uitgewerkt. Onder welke condities geef je begrotingssteun, houd je hem aan, schort je hem op, herstart je hem? Dit debat dient ervoor om te toetsen of de minister op dit punt met voldoende scherpheid en helderheid opereert.

Misschien is ook de minister met een grote mildheid opgestaan toen hij de brief over Uganda, Burundi en Rwanda schreef. Er zijn ook andere, wat minder positief gestemde verhalen over de drie landen te vertellen. Ik mis een aantal onderdelen in de analyse van waar de landen op dit moment staan en hoe je dus begrotingssteun moet wegen.

Over Uganda is heel veel te zeggen. Een belangrijk onderdeel van de begrotingssteun die Nederland geeft, gaat naar onderwijs. Volgens mij zeg ik niets te veel als ik erop wijs dat de Ugandese regering aan de kwantitatieve zijde sinds 1996 een aantal spectaculaire resultaten heeft bereikt. Ik zeg ook niets te veel als ik de staat van het onderwijs aldaar als zwaar beroerd kwalificeer. Dat doet alle kwantitatieve resultaten bijna als sneeuw voor de zon verdwijnen. Als de minister doorgaat met het geven van begrotingssteun hiervoor, moet enige toets op de kwaliteit van de voortgang van het onderwijsniveau in Uganda een veel centralere plek krijgen.

Bij Burundi gaat het bij uitstek om een fragiele staat. Ik snap dus dat de minister een iets terughoudender positie inneemt. De begrotingssteun die via de Wereldbank gegeven wordt, moet echt zwaarder getoetst worden, niet aan de Wereldbankcriteria, maar samen met de Wereldbank en andere donoren in het kader van een op te zetten politieke dialoog. De corruptie in het land is gigantisch. De voortgang op democratisch gebied is tamelijk dubieus. De mensenrechtensituatie laat aan alle kanten te wensen over. Dat hoort gewoon in een politieke dialoog keer op keer aan de orde te komen. Ik zie dat niet terug in de brief van de minister. Ik zie wel dat de Wereldbank de lead heeft via het eigen programma, maar dat is niet hoe je begrotingssteun moet wegen. Daar hoort meer bij. Op dat punt wil ik graag een concrete toezegging.

Bij Rwanda speelt eigenlijk hetzelfde. De minister heeft de aangekondigde begrotingssteun opgeschort op grond van het VN-rapport over schending van het wapenembargo voor Congo. Binnen Rwanda is echter ook nogal wat aan de hand. De heer Boekestijn, die vandaag echt goed is opgestaan,

heeft daar een punt. Op dezelfde onderdelen waarop het in Burundi fout dreigt te gaan, zijn er ook in Rwanda problemen. Ik noem de mensenrechtensituatie. Het nieuwe strafrechtartikel wordt misbruikt om werkelijk iedereen die maar iets tegen het regime-Kagame te zeggen heeft, op te pakken. Ik noem de democratieontwikkeling en de laatste verkiezingen. Daar hapert van alles. Dat hoort in een strakke politieke dialoog met de Rwandese regering opgepakt te worden. Ik vind het absurd dat wij in Nederland de begrotingssteun opschorten – wij waren daar zeer voor – en dat Louis Michel doorgaat met die 175 mln. via het EOF. Dat kan niet. Als je begrotingssteun serieus neemt, dan hoort een strakke lijn vanuit de donorgemeenschap centraal te staan. Ik kan niet anders concluderen dan dat deze actie door deze minister wordt afgekeurd en dat er stappen volgen richting Michel. De goede stap die deze minister heeft gezet, wordt natuurlijk volstrekt ontwapend door de grotere toezegging van Louis Michel. Ik snap ook niet waar dat besluit vandaan komt. Het past in ieder geval niet in de manier waarop begrotingssteun idealiter vormgegeven wordt. Het doorkruist de start van de noodzakelijke politieke dialoog met het regime-Kagame. Dan kun je de hele agenda waaraan je begrotingssteun zou willen toetsen, verder wel vergeten. Ik ben benieuwd wat er dan nog aan sectorale steun richting Rwanda gaat en wat de rechtvaardiging van de minister daarvoor is. Ik vond zijn brief op dat punt onhelder. Waarom gaan wij daar wel mee door? Ik heb behoefte aan een stappenplan voor begrotingssteun. Ik heb het idee dat wij werkende weg, improviserend bezig zijn. Als wij begrotingssteun als een belangrijk instrument van ontwikkelingssamenwerking beschouwen, dan moeten wij goed op papier hebben, bijvoorbeeld bij de begroting, hoe wij het instrument gaan inzetten. Hoe gaan wij dat strak coördineren met andere donoren die een belangrijke rol spelen? Hoe moeilijk dat ook is, er moet ook een goede omschrijving komen van het noodzakelijke politieke proces ter begeleiding van die begrotingssteun. Daarbij moeten duidelijke exitstrategieën worden geformuleerd. In het stuk moeten de voorwaarden aan de orde komen, alsmede het eventuele onderscheid tussen fragiele staten en landen die een stadium verder zijn.

Antwoord van de minister

Minister **Koenders**: Voorzitter. Ik dank de Kamer voor haar inbreng voorafgaand aan mijn reis naar de Grote Meren. De inbreng zal zeer behulpzaam zijn in de gesprekken die ik zal hebben met de regeringen van de drie landen waar ik heen ga – de Democratische Republiek Congo (DRC), Rwanda en Burundi – en met de vele particuliere organisaties. Wij hebben vandaag een heel ingewikkeld debat, omdat enkele dingen in elkaar schuiven. Allereerst de vraag wat begrotingssteun nu precies is. Is het een goede vorm van hulp en hoe verhoudt begrotingssteun zich tot andere modaliteiten? Ten tweede is de vraag aan de orde hoe wij omgaan met fragiele staten, in het bijzonder in het Grote Merengebied. Het zijn zeer ingewikkelde fragiele staten, die onderling ook nog eens zeer divers zijn. In Rwanda is sprake van een forse overheid, die bepaalde plannen heeft die zij ook wil uitvoeren. Burundi is een land dat tot enkele jaren geleden in totale chaos verkeerde. Er zijn enorme problemen met ontwapening. Er is een grote spillover met Congo. In Uganda is er een overheid die kan sturen maar die weer allerlei andere problemen heeft. Daarnaast is er de DRC, waar sinds de jaren '60 het grootste probleem ligt in de stabilisering en de ontwikkeling van Afrika. Wij moeten daar dus met een zekere bescheidenheid onze instrumenten inzetten. Het is een conglomeraat aan onderwerpen die wij enigszins uit elkaar moeten houden. Tegelijkertijd moeten wij het beleid toepassen op die ingewikkelde regio. De Nederlandse regering heeft duidelijk gekozen voor een regionale benadering. Er zijn grote verschillen van mening tussen de landen en de bevolkingen, maar de politieke balans is redelijk op orde. Het programma in de

DRC is uitgebreid en essentieel. Het gaat om humanitaire hulp, om hervorming van de veiligheidssector, om de stabilisatie in Oost-Congo, en om een zeer grote betrokkenheid bij het vredesproces. In Rwanda zijn wij sinds 1994 op een zeer kritische wijze bezig. Hetzelfde geldt voor Uganda. Van Burundi verwacht Nederland, net als Noorwegen, veel. Voor lange tijd was het een «donor dwarf» waar eigenlijk niemand wilde zitten. Dat is ook een reden waarom wij er wel zijn gaan zitten. Het is een van de ingewikkeldste landen om heen te gaan.

Ik ga heel vaak naar de regio om precies de vinger aan de pols te houden bij wat wij doen met onze instrumenten. Ik zal straks iets zeggen over het algemene middel van begrotingssteun, maar ik ben er diep van overtuigd dat ook daar geen «one size fits all» bestaat. Je kunt niet een soort algemeen patroon van begrotingssteun als instrument definiëren waarin je vanuit een top-downbenadering kunt zeggen hoe het moet verlopen. Dat is een van de lessen van ontwikkelingssamenwerking in de afgelopen periode. Top-down moet gecombineerd worden met bottom-up. Bij begrotingssteun is dat de essentie. Kijken of dat werkt, is een belangrijk punt.

Er is een regionale benadering van heel verschillende type landen, waardoor het element van begrotingssteun zonder enige naïviteit in elk land zeer specifiek gewogen moet worden. Ik ben het zeer eens met de algemene teneur van de inbreng van de Kamer. Toen ik minister werd, werd begrotingssteun een kritisch instrument. Het is goed dat de Parijse agenda inzet op begrotingssteun, dat dat de nieuwe consensus is onder donoren. Het is goed dat de EU en de Wereldbank erop inzetten, maar een aantal elementen maakt het instrument zeer kwetsbaar. 4% van onze ontwikkelingssamenwerking gaat naar begrotingssteun en 20% van de bilaterale hulp. In de regio die wij vandaag bespreken, is het een heel klein gedeelte. Misschien is het goed om deze realiteit in het debat te brengen. Ik las de afgelopen dagen allerlei wilde artikelen in de kranten. Wij zouden op allerlei manieren bepaalde etnische groeperingen en regimes steunen. Het is een volstrekt verkeerde voorstelling van zaken. Het is een zeer beperkt instrument dat wij zeer kritisch inzetten. Ik ben het met de Kamer eens dat de politieke dialoog een essentieel onderdeel is. Er moet sprake zijn van meetbaarheid. Ik zeg erbij dat dat een nieuwe modeterm is; je kunt in Burundi niet alles van dag tot dag meten. Maar je moet er wel zeker van zijn dat je geld goed terecht komt.

Ik heb geen vooringenomen positie ten aanzien van begrotingssteun in bepaalde landen. Is het beter dan andere instrumenten of niet? Er zit hier geen minister die zegt: er moet hoe dan ook begrotingssteun zijn. Ik ben er misschien minder enthousiast over dan een aantal van mijn voorgangers, maar ik zie er tegelijk een groot aantal voordelen in. Laten wij die niet onder de tafel schuiven. Ik denk aan de relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en machtsbestending, hulpverlening en corruptie. Wordt nu echt gedacht dat programmasteun op dit soort punten noodzakelijkerwijs anders scoort dan begrotingssteun? Integendeel. De modaliteit begrotingssteun stelt ons op een aantal punten in staat om veel actiever samen met andere donoren eindelijk een deuk in een pakje boter te slaan. Dan gaat het om controle door parlementen, om corruptiebestrijding. Wij hebben gisteren een Afghanistanconferentie gehad. De essentiële vooruitgang is daar geboekt via begrotingssteun, in een regime dat wij gedeeltelijk als corrupt zien en dat een grote fragiliteit heeft. De hele Kamer staat daarachter, omdat het zeer effectief is, omdat wij tegelijkertijd de accountantsdiensten hebben ingezet, en omdat wij dag in dag uit met de Wereldbank werken om ervoor te zorgen dat het geld goed terecht komt. Is corruptie een probleem dat meer speelt bij begrotingssteun dan andere hulpmodaliteiten? Dat is niet bewezen en lijkt mij ook tamelijk weinig waarschijnlijk. Er worden verbanden gelegd tussen hulpmodaliteiten, fragiele staten en onze inzet die iets gerelativeerd moeten worden. Begrotingssteun is een heel klein instrument voor de Nederlandse ontwik-

kelingssamenwerking. Het zou kunnen groeien, omdat het een essentiële vooruitgang is vanwege verminderde transactiekosten en vanwege het feit dat je een land echt zelf verantwoordelijk maakt voor een ontwikkelingsprogramma. Wij moeten niet vergeten dat de versnippering van de hulpinspanningen, met allerlei projecten die vaak weinig met elkaar te maken hebben en waarvoor de lokale regering vaak niet in staat is om op termijn de kosten te betalen, de kans om uit zo'n land weg te gaan in feite verkleint.

Er wordt gezegd dat budgetsteun leidt tot hulpafhankelijkheid. Ik zou willen zeggen: integendeel. Ik was zeer verbaasd over aspecten van het boek van mevrouw Moyo. Het is echt onzinnig om te beweren dat landen die begrotingssteun krijgen, verminderde belastinginkomsten hebben. Integendeel. Juist in landen die begrotingssteun ontvangen, wordt een belastingsysteem opgezet. In de cijfers is vaak een verhoging van de belastinginkomsten zichtbaar. Mevrouw Moyo heeft een heel interessant boek geschreven, maar iedereen die wat weet van ontwikkelingssamenwerking, realiseert zich dat private investeringen en het bankwezen op geen enkele manier in Afrika aanwezig zijn, juist omdat er geen gezonde bevolking is en omdat mensen niet onderwezen zijn.

De heer **Boekestijn** (VVD): Mevrouw Dambisa Moyo kan zich hier niet verdedigen en daarom zal ik dat doen. Ik vind dat de minister zich er iets te gemakkelijk van afmaakt; wij moeten in het debat wel enig niveau handhaven. De steun die sommige landen krijgen beslaat meer dan de helft van hun begroting. Als die steun wordt gebruikt om belastingen te heffen, is dat zeer waardevol, maar als het regime automatisch geld krijgt, kan dit betekenen dat er een prikkel minder is om belasting te heffen. Het is dus een heel gevaarlijk en ingewikkeld onderwerp, dat ook alles te maken heeft met machtsbestending. Wat mevrouw Marcia Luyten op dit punt over Uganda schreef vond ik heel beeldend.

Minister **Koenders**: Ik geloof dat dit een opmerking is en niet een vraag aan mij. Het lijkt mij dus verstandig dat ik mijn betoog vervolg. Voorzitter. Ik kom zo meteen te spreken over de specifieke situatie per land. Je kunt namelijk geen algemeen beleid formuleren voor begrotingssteun; de «Washington Consensus» gaat daar ook van uit. Dit neemt niet weg dat er wel algemene criteria gelden, zoals een duidelijke politieke dialoog en financiële controle. Verder moet er iets worden gedaan aan de «biasses» met betrekking tot de begrotingssteun. Wat mij betreft zijn dat er twee. In de eerste plaats is er een tendens naar centralisatie, omdat wij vooral spreken met de centrale regering. Daarom zijn juist decentralisatie en het betrekken bij het proces van andere partners, waaronder de private sector en niet-gouvernementele organisaties, essentiële voorwaarden voor het verstrekken van begrotingssteun. Wij hebben het daar nu niet over, maar ik noem als voorbeeld Afghanistan, waar delen van de gezondheidszorg nu via niet-gouvernementele organisaties worden aangeboden. Op termijn is dat overigens niet duurzaam en zal de overheid het moeten overnemen, maar op andere terreinen is dat minder het geval. De eerste «bias» houdt dus vooral in: ervoor zorgen dat budgetsteun nooit de enige hulpmodaliteit is in een land. Ik ben daar sterk op tegen, omdat je dan in feite alleen in de hoofdstad zit met je dossiers en een zogenaamde politieke dialoog, terwijl de rest natuurlijk in de samenleving en bij de armste mensen plaatsvindt. Daar hoort ook het beleid op gevoerd te worden. De tweede «bias» is dit. Wij kunnen hier heel lang praten – en terecht leg ik aan de Kamer verantwoording af over de moeilijke keuzes die wij op dit terrein maken – maar het belangrijkste is natuurlijk dat wij verantwoording afleggen in de landen zelf. Ik geef toe dat dit heel erg moeilijk is. Het gaat om landen die net uit conflicten komen en waar nog onvoldoende politieke structuren bestaan. Om die reden is het zo belangrijk dat dit instrument wordt gebruikt om de rekenkamers, de parlementen en de

justitiële sector te versterken. Het is in die dynamiek dat ik het belangrijk vind om begrotingssteun als instrument te gebruiken. Maar ik zeg nogmaals: in de regio waarover wij het vandaag hebben, is de omvang minuscuul. Ik vind het interessant om over onze begrotingssteun aan Rwanda te spreken, maar het ging om een mogelijke steun van 3 mln. op een totale hulpinspanning die veel groter en essentieel is voor de toekomst van Rwanda.

Laat ik het voorbeeld geven van de regionale samenwerking op energiegebied tussen Rwanda, de Democratische Republiek Congo en Burundi. Voor het eerst heeft Nederland de drie energieministers bij elkaar gekregen. Daarin ligt het probleem van de toekomstige conflicten, zeg ik tegen de heer Boekestijn: overbevolking, het ontbreken van een energiepolitiek en het ontbreken van samenwerking in de regio. Wij kunnen dan wel aan de kant gaan staan en zeggen dat elke hulp leidt tot de versterking van een Tutsiregime, maar dat vind ik echt onaanvaardbaar. Dit is niet de hulp die door de Franse regering tot 1994 aan Habyarimana werd gegeven. Het is daarmee niet vergelijkbaar. Elke vergelijking in dat kader werp ik verre van mij. Als wij iets willen doen aan conflictvoorkoming, dan komt het juist aan op samenwerking op energiegebied, versterking van de justitiële sector, het creëren van een tegenmacht in Rwanda en het werken met niet-gouvernementele organisaties. Een aantal fracties in de Kamer wil daarop juist bezuinigen, maar dat is de verkeerde benadering. Ik vind het essentieel om dit zo te benoemen en de zaak op zijn merites te beschouwen. Ik voel dus eigenlijk een grote overeenstemming met de gevoelens van de Kamer. Deze minister gaat niet simpelweg over tot begrotingssteun, maar ziet het ook niet als dé modaliteit waarover wij nu alle debatten moeten voeren, alsof deze modaliteit in allerlei vormen potentieel schadelijker is de rest van het bestaande hulpinstrumentarium, dat in een groot aantal landen tot positieve resultaten heeft geleid. De posities van de onderscheiden landen zijn heel verschillend.

Mevrouw **Ferrier** (CDA): Ik heb in mijn inbreng heel duidelijk gemaakt wat voor mijn fractie belangrijk is, namelijk de voorwaarden, de benchmarks, de criteria voor het politieke proces, de politieke dialoog en de exit-strategie. Hoe gaan wij erin, wat zijn onze voorwaarden tijdens het proces en hoe gaan wij eruit? Daarover wil ik echt meer helderheid hebben. Ik begrijp dat het moeilijk is, want er is geen «one size fits all»benadering mogelijk, maar er zijn wel algemene criteria te benoemen. Die wil ik echt duidelijker horen van de minister.

Mevrouw **Gill'ard** (PvdA): Ik heb de minister gevraagd of hij de brief wil herschrijven, vooral op het punt van de kracht van het parlement en de algemene rekenkamer. Mijn eerste inbreng ging over de vraag hoe het proces van het opschorten en het hervatten van de hulp verloopt. Misschien kan een update daarvan in dezelfde brief worden meegenomen.

Minister **Koenders**: Met alle respect voor de inbreng van de Kamer, maar ik was juist toegekomen aan de behandeling van de situaties in de verschillende landen en uiteraard wordt het dan specifiek.

De **voorzitter**: In de loop van uw betoog geeft u dan antwoord op deze twee interrupties. De leden kunnen daarop in de tweede termijn reageren.

Minister **Koenders**: Laat ik dan beginnen met op te merken dat er heel specifieke voorwaarden worden gesteld aan de verstrekking van zowel algemene als sectorale begrotingssteun, voor zover die al wordt gegeven in de zeer gelimiteerde vormen die wij kennen. Laat ik beginnen met Uganda. Ik heb uiteraard het artikel van mevrouw Luyten gelezen en het verwelkomd als een goede bijdrage aan het debat over ontwikkelingssa-

menwerking, maar ik vond dat het zeer weinig met de feiten strookte. Als je begint met een analyse is het altijd wel belangrijk dat de feiten een beetje kloppen. Juist in Uganda hebben wij opgetreden op het moment dat aan onze specifieke eisen niet werd voldaan. Wij hebben een uitgebreide evaluatie uitgevoerd van de onderwijssector in Uganda. Daarover hebben wij hier vaak gesproken. Ik geef even de feiten: er gaan momenteel drie maal zo veel leerlingen naar school als in 1996. De gemiddelde klassengrootte is niet gestegen, maar gedaald, namelijk van 108 leerlingen in 2000 tot 72 leerlingen in 2007. Dat zijn er nog veel te veel, maar er is wel sprake van een substantiële daling in een land dat jarenlang geen enkel onderwijs heeft gehad. Wat er op dit punt in het artikel staat, klopt niet met de feiten. Een voorwaarde voor het verstrekken van de steun en onderdeel van de politieke dialoog en de meting was dat veel meer kinderen uit vooral de armste regio's naar school zouden gaan. Wij zien dat terug in de gegevens, die ook in de IOB-rapportage van 2008 staan. Bijna overal in de ontwikkelingswereld vormt onderwijs een gigantisch probleem en daarom heeft de Nederlandse regering de doelstelling van 15% uitgaven voor onderwijs verruimd. Het gaat niet alleen om primair onderwijs; er is ook een relatie met de leraren en leraressen die moeten worden opgeleid. Veel meer kinderen gaan naar school, en daarom is de sectorsteun zo belangrijk. Het zijn niet alleen projecten meer om schooltjes te bouwen. Wij bouwen aan een sector. Wij zorgen er niet alleen voor dat er scholen worden gebouwd, maar ook dat leraren en leraressen worden opgeleid en dat er tegelijkertijd iets aan de uitval wordt gedaan. Dat is heel ingewikkeld, want vooral in de armste gebieden zijn er heel veel ouders die zeggen: laat de meisjes maar terugkomen. Die gaan niet naar school. Daarom is het grote probleem van de uitval de essentie. In een politieke dialoog worden eisen gesteld met betrekking tot de doelen die behaald moeten worden, zoals het percentage kinderen dat uit de armste gebieden moet komen en het aantal extra leraren dat wordt opgeleid. Dit zijn vrij strakke criteria, waarover wij constant een forse discussie voeren met de Ugandese regering. Als die doelen niet worden gehaald, wordt er vervolgens ook niet gefinancierd. Zo simpel ligt het. Dat heeft te maken met incentive tranches. De Europese Unie hanteert die overigens ook. Ik zie dus de kans om dit instrument in te zetten. Wat er in het artikel staat, namelijk dat de mensen lui zijn omdat er gratis onderwijs is, is de grootste stupiditeit die ik in jaren gelezen heb. Juist het feit dat er geen geld meer wordt gevraagd om kinderen naar school te laten gaan, heeft geleid tot de mogelijkheid voor heel veel kinderen die het niet konden betalen, om naar school te gaan. Dit is dus een doorgeslagen argumentatie op het gebied van hulpafhankelijkheid. Je moet mensen natuurlijk altijd stimuleren, en dat doen wij ook. Maar het is niet zo dat gratis onderwijs zou betekenen dat het onderwijs niet in kwantiteit en kwaliteit omhoog kan gaan.

De heer **Boekestijn** (VVD): Ik zou de minister op dit punt een heel eenvoudige vraag willen stellen, waar ik 's nachts wel eens wakker van lig. Hoe komt het nu dat een bewind-Museveni in staat is tot de meest ingewikkelde en intelligente operaties in de Democratische Republiek Congo en ten aanzien van het Verzetsleger van de Heer (LRA)? Dat doen zij heel knap en heel slim. Hoe komt het nu dat het niet mogelijk is geweest om ervoor te zorgen dat er voldoende leraren worden opgeleid – terwijl daaraan eisen werden gesteld in het verleden – en dat leraren komen opdagen? Hoe komt het dat het niveau van het begrijpend lezen helemaal niet is gestegen? Die dingen zijn helemaal niet zo moeilijk. Waarom kunnen zij het ene wel, maar het andere niet?

Minister **Koenders**: Ook op dit punt is de heer Boekestijn niet goed ingelicht. Als de Ugandese regering in één kwestie heeft gefaald, dan is dat wel de interventie in Oost-Congo en de recente actie tegen het LRA. Ook

in dat opzicht zie ik geen verband tussen wat de heer Boekestijn vraagt en waar het om gaat.

De heer **Boekestijn** (VVD): Dit is echt te gemakkelijk.

Minister **Koenders**: Sorry, u stelt een vraag en daar geef ik antwoord op. U kunt wel alles te gemakkelijk vinden, maar u geeft constant foute informatie in veel artikelen die u schrijft en in vooronderstellingen die u geeft. Ik moet het recht hebben om daarop te antwoorden. U kunt dan wel zeggen dat het te gemakkelijk is, maar dit zijn de feiten. U zegt dat zij wel een goede actie kunnen uitvoeren in Oost-Congo, maar het feit is dat het tegenovergestelde waar is. Het gaat wel om de feiten.

De heer **Boekestijn** (VVD): De minister weet net zo goed als ik dat Museveni betrokken is bij de mijnbouw in Congo, evenals Kagame. Dat zijn ingewikkelde operaties. Daar is enige doortastendheid voor nodig. Waarom lukt dat wel en waarom lukt een belangrijke onderwijs-hervorming, die wij allen heel graag in dat land zouden zien, niet? Die vraag heeft een belangrijke implicatie en die verdient dus een goed antwoord.

Minister **Koenders**: Ik vind het een onzinnige vergelijking, omdat het iets heel anders is of je een militaire operatie leidt. Ik ben het er ook niet mee eens dat die erg succesvol is. Het daadwerkelijk vormgeven van onderwijs in een land is buitengewoon moeilijk. Ik ga niet zeggen dat de regering-Museveni een ideale regering is. Anders zat ik daar niet; als er goed bestuur was, zou er daar voor Ontwikkelingssamenwerking geen rol zijn weggelegd. Wij proberen juist in moeilijke omstandigheden, samen met de bevolking van Uganda en samen met de niet-gouvernementele organisaties en een uitstekende minister van onderwijs het onderwijs te verbeteren. Daarin zijn grote resultaten geboekt. Wij zijn bezig met het slaan van een vervolgs slag op het gebied van de kwaliteit van het onderwijs binnen de sector als geheel. Dat is de enige mogelijkheid om iets te doen. Wij doen dat samen met andere partners. Als wij niet akkoord gaan met het behaalde resultaat of als de regering-Museveni vindt dat zij andere prioriteiten moet stellen, dan zullen wij op de hulp korten, en dat hebben wij ook gedaan.

Voorzitter. Dan kom ik nu op de situatie in Burundi. Ik zal nog één algemene opmerking maken voordat ik specifiek word. Begrotingssteun vindt eigenlijk alleen plaats in landen die wij tot de categorie 1-landen rekenen. Dat zijn landen waar wij vertrouwen hebben in de regering, in de controles, in het public finance management en in de rol van rekenkamer en parlement. Om een vervolgs slag te maken om de millenniumontwikkelingsdoelstellingen te halen, kan budgetsteun daar vanwege vermindering van transactiekosten en donorgezamenlijkheid, maar vooral vanwege het ownership van de landen zelf, een deuk in een pakje boter slaan. Eigenlijk is bij hoge uitzondering en in heel bepaalde situaties budgetsteun het beste middel in landen die net uit een conflict komen. Daarom gaan er zo weinig fondsen naar fragiele staten. Dit geldt dus niet voor Rwanda. In Burundi is er echt een andere situatie. Het is een land dat van heel ver komt. Tot voor kort waren er enorme problemen, en die zijn er nog. Ik zal de laatste zijn om te zeggen dat er geen enorme problemen zijn in Burundi. Ik ben er nu een paar keer geweest en wij zijn constant bezig, samen met vooral de Noren, maar ook de Engelsen, in dit land dat het risico loopt om binnen een paar jaar terug te vallen in conflict, te bezien hoe wij op een zinnige manier, samen met de internationale gemeenschap iets kunnen doen. Wij kunnen dat niet alleen, want risico's moet je spreiden. Dat heb ik ook gezegd toen de Kamer accepteerde dat ik risico's zou nemen. De Tweede Kamer heeft dat geaccepteerd toen wij de fragielestatennotitie hebben aangenomen. De Kamer heeft vervolgens gezegd

dat het wel goede risico's moeten zijn, en daar ben ik het mee eens. Ik ben dus ook bereid om daarover constant verantwoording af te leggen. Het feit dat begrotingssteun een goed middel kan zijn kort na een conflict, om te voorkomen dat een land direct weer terugvalt, heeft simpelweg te maken met het feit dat een overheid in korte tijd gewoon draaiende moet worden gehouden. Ambtenaren moeten kunnen worden betaald, de politie moet kunnen worden betaald en ook de ziekenhuismedewerkers en anderen moeten kunnen worden betaald, zodat zij niet in een leger van werklozen terecht komen en er geen enkele overheidsorganisatie meer draait. Dan zie je bijna direct een terugval in conflict. Dat is de reden waarom er in Burundi begrotingssteun wordt gegeven. Dat is een moeilijke keuze geweest. Ik erken dat ik het belangrijk vind dat de Kamer hierop veel nadruk legt. Wij hebben het heel voorzichtig aangepakt. Wij hebben het niet alleen gedaan, maar met een aantal gelijkgezinden. Primair gaat het daarbij om Noorwegen. Nederland en Noorwegen hebben ook een «special envoy» benoemd, die bijna constant heen en weer reist naar Burundi.

Rwanda vind ik wel een natiestaat, zeg ik tegen een aantal Kamerleden die dat ontkennen. Dat geldt voor Burundi echter veel minder. Er zijn daar enorm veel vluchtelingen, die terugkomen uit Tanzania. Zij hebben nog geen plek om te verblijven, dus dat geeft grote kans op onrust. Er is daar nog een enorme etnische problematiek op te lossen. Wij zijn daarin gelukkig wel een stap verder gekomen. Nederland, Zuid-Afrika en een aantal andere landen die daar constant mee bezig zijn geweest, hebben dat voor elkaar gebracht, door de FNL binnen boord te krijgen. Is dat ideaal? Nee. Zijn er nog mensenrechtenschendingen? Ja, en daar zal ik straks op ingaan. Maar de situatie is niet te vergelijken met die van een paar jaar geleden. Ik wil voorkomen, samen met anderen en zonder onze krachten te overschatten, dat dit land, waar al zo veel is gebeurd, weer een conflictgebied wordt in het gebied van de Grote Meren. Om precies de redenen die ik noemde, is er begrotingssteun gegeven. Ik heb het nu over de salarissen van de civiele functionarissen, ook van de politie. Die steun heeft bijgedragen tot de rust en orde. Ook is de belastingdienst hieruit direct betaald. Daardoor heeft de regering van Burundi 20% extra belastinginkomsten ontvangen. In dit geval was men heel afhankelijk van Noorwegen en Nederland. Dat betekent overigens niet dat je daar met een lijstje kunt komen en precies kunt zeggen: als u dit niet doet, dan gebeurt er dat. Maar je zult in een land als Burundi wel scherp moeten opereren. De laatste keer dat wij over begrotingssteun hebben gesproken, hebben wij dan ook gezegd: wij willen nu dat in het licht van de financieel-economische crisis, die enorm heeft toegeslagen in Burundi, ook vanwege de lagere prijzen die bijna direct kunnen leiden tot verdere politieke instabiliteit, de steun ten goede komt aan de bevolking, via de methodes die er zijn voor sociale protectie.

Verreweg het beste middel daarvoor is nu de begrotingssteun. Gaan wij die in Burundi lang volhouden? Ik ben het niet van plan. Maar ik vind dat het in deze specifieke situatie van belang is. Is er een politieke dialoog? Ja. Wij hebben met de Wereldbank samengewerkt, omdat wij het niet geaccepteerd hebben om begrotingssteun te geven totdat er een «IMF comfort letter» was en wij zeker wisten dat het beheer van de financiën zodanig was dat het geld ook goed terecht zou komen. In een fragiele staat loop je daarmee inderdaad een risico. De Wereldbank is in staat om met ons dat risico te delen, zodat niet alleen Nederland en Noorwegen dit risico lopen. Via het Economic Reform Support Grant heeft de Wereldbank grotere mogelijkheden om van dag tot dag de overheidsbestedingen te bezien. Bovendien heeft deze instelling meer mogelijkheden van controle op de uit te geven fondsen. Betekent dit nu dat er geen politieke dialoog is? Neen, dat betekent het niet. De kern van de politieke dialoog is natuurlijk dat het volgende week – net als toen wij begonnen met de donormeeting in Burundi – over bijna niets anders gaat dan over de hervorming van de

politie en van de veiligheidsdiensten. Daar is Nederland ook bij betrokken. Ook het ministerie van Defensie helpt daaraan mee. Daarin zijn wij niet naïef, want het gaat over mensenrechten en er zijn heel duidelijke benchmarks geformuleerd. Op het moment dat daaraan niet wordt voldaan, zullen wij ons terugtrekken.

Dit is echter de kern van het fragielestatenbeleid: durf iets te doen om te voorkomen dat het land direct weer terugvalt en kies daarvoor het beste instrumentarium. Ik ben er niet naartoe gegaan om vanuit een soort mantra begrotingssteun te geven. Eerlijk gezegd zou ik het liever niet doen, want het leidt in mijn ogen tot grotere risico's, maar het is daar nu wel de meest geschikte methode. Wij doen dit samen met andere donoren en we zijn nu zo ver dat de Peace Building Commission van de Verenigde Naties Burundi als land heeft gekozen. De Europese Unie doet dat als pilot. Soms moet je als land ergens aan trekken, zodat anderen er ook bij komen. In die zin ben ik gematigd positief over Burundi. Ik ben het er zeer mee eens dat wij een aantal risico's moeten zien te voorkomen. Ik denk dan aan de verkiezingen, de neiging die etnische groeperingen zullen hebben om zelf milities te organiseren en de mogelijkheid dat de veiligheidsdiensten iets doen wat niet goed is. Ik sta er niet naïef in en wij zijn zeer actief op dit terrein. Er is overigens inmiddels een Burundese rekenkamer. Wij werken samen met de budgetcommissie van de senaat en de nationale assemblee van Burundi. Verder werken wij nauw samen met heel veel niet-gouvernementele organisaties. Ook werken wij samen met het Verenigd Koninkrijk, om de risico's te delen in de justitiesector. Gisteren heb ik daarover nog gesproken met de heer Mark Malloch Brown, de minister voor Afrikaanse en Aziatische zaken. Dat is het verhaal met betrekking tot de begrotingssteun voor Burundi.

De heer **Irrgang** (SP): Ik kan mij voorstellen dat Nederland steun geeft aan het versterken van de belastingdienst en aan de rekenkamer van Burundi. Dat zijn projecten die mij onmiddellijk zinnig in de oren klinken. Wat ik echter niet begrijp is het volgende. In Burundi zijn de politie en het leger betrokken bij selectieve moordaanslagen op de burgerbevolking. Tegelijkertijd financieren wij dat en betalen wij hun salarissen. Dat moeten wij dus niet doen. Dat lijkt mij geen verstandige manier van opereren. Kunt u niet wat selectiever zijn, in plaats van de salarissen te betalen van diezelfde politie en hetzelfde leger die verantwoordelijk zijn voor mensenrechtenschendingen?

Minister **Koenders**: Als er op één gebied sprake is van vooruitgang, dan is dan wel met betrekking tot de rol van het leger. De VN zit daar met een internationale missie die zeer door Nederland wordt ondersteund en die, evenals onze eigen Security Sector Reform, keihard heeft ingezet op de hervorming van het leger. Je kunt je geen voorstelling maken van het verschil tussen de manier waarop leger nu opereert en twee of drie jaar geleden, zeker als het gaat om mensenrechtenschendingen. Dat is niet vergelijkbaar. Er is wel een groot probleem met de politie en daarom heeft de Nederlandse regering gezegd, samen met anderen, dat op dit moment de hervorming van de politie de hoogste prioriteit heeft. Daar zal ik volgende week in Burundi over spreken. Precies hetzelfde zien wij in Afghanistan. In bijna alle landen die uit een conflict komen en waar grote armoede heerst, is de politie bijna altijd corrupt en vormt zij een risico. Dan kun je zeggen: laten wij daaraan vooral geen salaris betalen. Maar ik verzeker u, dat het dan nog veel erger wordt. Bovendien doen wij dat niet blind. Wij hebben juist een grote vooruitgang bereikt bij het leger, samen met anderen, moet ik in alle bescheidenheid zeggen. De politie vormt net als in andere landen een enorme uitdaging. Samen met bijvoorbeeld de Belgen en met de Verenigde Naties proberen wij in die situatie verbetering te brengen. Dat is de kern van Security Sector Reform. De grootste uitdaging is niet de hervorming van leger en politie, maar de re-integratie

van de mensen die uit het leger of de politie komen. Zij zitten in een situatie van zeer grote armoede. Banditisme en het vormen van nieuwe militieën is de militieologische die zo'n groot risico vormt. Dit is de essentiële manier om te werken, juist om die militieologen te voorkomen. Wij kunnen dat niet alleen, maar zullen het met anderen moeten doen. Als de Burundese regering op een gegeven moment zou functioneren op een manier die wij niet aanvaardbaar vinden volgens de criteria die wij hebben opgesteld in de MoU's en de politieke dialoogcriteria waarover mevrouw Gill'ard en mevrouw Ferrier hebben gesproken, stoppen wij ermee.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Ik steun het besluit dat de minister destijds heeft genomen om Burundi begrotingssteun te geven. Het is de moeite van het proberen waard en ik begrijp heel goed dat hij daarmee een politiek risico neemt; het zij zo. Maar wat ik niet helemaal begrijp is dat de begrotingssteun wordt gegeven via het Wereldbankprogramma, dat zijn eigen conditionaliteiten heeft. Tegelijkertijd spreekt de minister hier in het overleg – maar het staat ook in zijn brief – van een politiek proces waarin mensenrechtenschendingen en de gigantische vormen van corruptie die daar helaas nog steeds voorkomen, aan de orde worden gesteld. Ik mis echter de link tussen het geld en het politieke proces, dat volgens mij nu centraal zou moeten staan.

Minister **Koenders**: Dan heb ik mij op dat punt waarschijnlijk niet duidelijk genoeg uitgedrukt, waarvoor mijn excuses. Wij werken niet met de Wereldbank samen omdat wij denken dat wij de Washington Consensus wel eens even zullen gaan toepassen in Burundi. De bank is overigens meer dan ooit opgeschoven, zij het misschien nog niet voldoende. Maar het is echt wel een andere bank dan destijds en wij zijn er zeer actief in. Hetzelfde gebeurt ook wel in andere landen. Het gaat om trust funds, die ons in staat stellen om wat betreft de technisch-financiële kant van de zaak de vinger aan de pols te houden. Ik heb het dan niet over conditionaliteiten. Er is wel een programma van de Wereldbank in Burundi en ik heb de indruk dat het een goed programma is. Het is vooral gericht op armoedebestrijding. Het is niet ideologisch gericht op privatisering, maar er zit wel een element van privatisering in. Wij waren daarvan geen voorstander, omdat wij in zijn algemeenheid vinden dat conditionaliteiten niet specifiek moeten zijn. Het gaat echter niet om privatiseringen zoals wij die uit het verleden kennen, maar om een buitengewoon inefficiënt en corrupt onderdeel van het staatsapparaat. Dat is dus de reden waarom wij met de Wereldbank samenwerken. Wij kunnen het niet alleen en de donoren moeten ook samenwerken. Ik ben niet in staat om daar ook nog eens allerlei Nederlandse ambtenaren neer te zetten. Wij hebben onlangs een ambassadekantoor geopend met een aantal heel goede mensen die samen met de Wereldbank de controle uitoefenen. Maar zij zijn er natuurlijk veel effectiever en efficiënter in.

Samen met Noorwegen heb ik een «special envoy» aangesteld. Wij hebben regelmatig contact met allerlei onderdelen van de Burundese samenleving, van president Nkurunziza tot parlementsleden, ngo's, mensen van de pers en mensen die voelen dat er een risico is van grotere repressie in de aanloop naar de verkiezingen. Dat is precies de reden waarom er in het verleden in Burundi zo veel fouten zijn gemaakt. Samen met de Noorse minister van Buitenlandse Zaken zijn wij bezig met het opstellen van een politieke analyse, waarbij precies op de punten van de politieke dialoog een appreciatie wordt gemaakt van de punten waarover wij grote zorgen hebben en de punten waarop vooruitgang wordt geboekt. Dat is geen kwestie van: het glas is halfvol of halfleeg. Ik kan daar niets aan doen. De situatie is zoals die is. Het gaat er juist om, in alle bescheidenheid iets aan de situatie te doen, met een zeker gevoel voor de situatie ter plekke. Maar reken maar dat er buitengewoon veel aandacht aan wordt besteed door de Burundese autoriteiten en door andere organi-

saties. Na de toegenomen internationale druk, vooral ook uit Nederland, zijn de betrokken journalist en oppositieleider door de rechtbank vrijgesproken. Dat was niet eenvoudig. Ik heb er zelf met president Nkurunziza over gesproken. Hij zei natuurlijk tegen mij: u vindt nu dat ik in de rechtspraak moet interveniëren op het moment dat u juist pleit voor de scheiding van machten. Hoe dan ook, wij hebben hem toch wel echt duidelijk gemaakt, samen met de Noren, dat de begrotingssteun zou worden gestopt als deze mijnheer niet zou vrijkomen en als deze tendens, die het risico vormt bij elke verkiezing in een fragiele staat, zou betekenen dat de repressie op dergelijke manieren verder zou gaan. Die boodschap is buitengewoon helder door de Noorse minister en mijzelf overgebracht. Dat is ook de manier waarop het hoort te werken.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Het ging mij niet zozeer om het feit dat de Wereldbank daar zit. Er is best een kans dat de Wereldbank iets goed doet. Dat zou zomaar kunnen, je weet het maar nooit, want de wonderen zijn de wereld nog niet uit. Als de Wereldbank daar zit met een programma, vind ik het prima om daarbij aan te sluiten. Ik ben erg voor donorcoördinatie, want Nederland hoeft daar niet zelf te zitten met eigen mensen, projecten en middelen. Ik begrijp echter dat de minister nu over Burundi zegt dat er sprake is van een politiek proces, waar Nederland aan meedoet. De internationale donorgemeenschap heeft corruptie, mensenrechten en democratiebevordering scherp op het netvlies. Als er niet voldoende progressie wordt geboekt, stopt niet alleen Nederland, maar doen ook de Wereldbank en mogelijk andere donoren dat. Dan maakt het indruk en dan is voor mij duidelijk dat er een heldere exitstrategie is. Laten wij hopen dat wij dit punt nooit bereiken, maar het moet wel boven de markt hangen.

Minister **Koenders**: Bijna alle woordvoerders hebben hierover vragen gesteld, in het bijzonder ten aanzien van Rwanda. Laat ik precies uitleggen hoe de situatie is. Europa geeft Rwanda begrotingssteun, terwijl Nederland dat vorig jaar niet van plan was te doen. Daar zit een geweldig probleem. De Nederlandse regering en de Kamer nemen een positie in die niet door veel parlementen van Europese landen gedeeld wordt, ook niet door het Europees Parlement. Toen de begrotingssteun aan Rwanda werd besproken, was Nederland het enige land dat direct contact heeft gezocht met commissaris Michel. Het leek Nederland voorbarig om te besluiten om begrotingssteun aan Rwanda te bieden. Dit had te maken met de interne situatie, maar zeker ook met de urgentie van de dramatische situatie in Oost-Congo. Ik heb met bijna al mijn collega's daarover gebeld. Alleen de Zweedse regering was dezelfde opinie toegedaan. Ik kon het besluit dus eenvoudigweg niet tegenhouden in de Europese Unie. Wat mij betreft was dit besluit niet op dat moment genomen. Maar de realiteit ten aanzien van begrotingssteun is in andere landen totaal anders. Men vindt dit een buitengewoon goed instrument, dat men wil koppelen aan een politieke dialoog.

Ik heb dit onderwerp geagendeerd voor de Europese Raad van ministers van Ontwikkelingssamenwerking in mei. Ik vind deze situatie onaanvaardbaar en ik deel de zorgen van de Kamer. Overgaan tot het instrument van begrotingssteun biedt juist de mogelijkheid om dit soort dingen aan de orde te stellen. Onder de politieke dialoog versta ik de techniek, netjes geld uitgeven, corruptiebestrijding en de mensenrechten. Dit noemen wij in Europa de underlyng principles. Deze moeten in een strategie gegoten worden, waarover tussen landen overeenstemming moet worden bereikt. Nou is het niet overal zo zwart-wit. In de meeste landen spreken donorgroepen zeer gedetailleerd met regeringen ter plekke op basis van strikte criteria, zoals het aantal leerlingen, het aantal mensen uit arme streken die bepaalde geneesmiddelen krijgen, het aantal klinieken dat wordt gebouwd en de hoeveelheid wegen die worden aangelegd. Het is dus niet zo dat er

geen dialoog over bestaat, maar er kan in Rwanda een relatie worden gelegd tussen mensenrechten en repressieve ontwikkelingen. Dan is het nodig dat wij het initiatief nemen om de dialoog veel beter te laten plaatsvinden dan nu gebeurt. Veel andere landen stellen dat zij dit instrumentarium eigenlijk wel hebben. In het befaamde Verdrag van de Europese Unie, artikel 8 en artikel 96, staat dat bij een coup d'état of een dramatische verslechtering van de mensenrechtensituatie en de onderliggende principes, je een zeer straffe procedure in gang kunt zetten die kan leiden en vaak leidt tot opschorting van de hulp. In het geval van Rwanda, en dat geldt helaas voor de meeste gevallen, is het niet zo ver, maar zijn er wel allerlei risico's. Het instrument kan dan goed werken om de slechtere ontwikkelingen te voorkomen. Maar dit moet wel gebeuren op basis van een politieke dialoog met anderen. Dit betekent dat Nederland er veel aan gedaan heeft om dit te voorkomen. Tegelijkertijd krijgen wij hiervoor nauwelijks steun van andere landen. Ik heb dit principiële punt, dat betrekking heeft op alle landen die begrotingssteun ontvangen van de Europese Unie, daarom geagendeerd. Ik ben het met de heer Vendrik eens dat de 3 mln. van Nederland interessant is, maar dat het wel iets anders is dan de 150 mln. van de Europese Unie en van de Wereldbank. Ik zal proberen om in de volgende periode dit voorop te zetten en daar gelijkgezinden bij te zoeken. Dat moeten wij doen. Ik deel de zorgen van de Kamer daarover.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de minister nog maar vijf minuten heeft voor zijn eerste termijn. Ik sta geen interrupties meer toe in eerste termijn en stel voor een korte tweede termijn te houden.

Minister **Koenders**: Ik vind het goed dat de Kamer mij de ruimte heeft gelaten om over Rwanda een eigen afweging te maken naar aanleiding van een bezoek dat ik heb gebracht aan Rwanda. We hebben toen het besluit genomen om de begrotingssteun niet toe te kennen. Mijn analyse had primair te maken met een aantal ministers met wie ik gediscussieerd heb over de geringe afstand die de Rwandese regering neemt van generaal Nkunda. Toen wij net terug waren uit Goma en Noord- en Zuid-Kivu vonden wij dat Rwanda, net zo goed als de Oost-Congolese autoriteiten overigens, volstrekt tekortschoot bij het redden van mensenlevens. Als landen niet bereid zijn om er alles aan te doen om dit soort massaslachtingen te voorkomen, is het niet betamelijk dat de Nederlandse belastingbetaler daaraan geld uitgeeft. Ik heb toen dus besloten om deze begrotingssteun niet toe te kennen en ik denk dat dit verstandig is geweest. In de kranten wordt erover gediscussieerd of dit al dan niet invloed heeft gehad. Ik weet dat niet. Ik vind ook niet dat we een grotere broek moeten aantrekken dan ons past. Tegelijkertijd meld ik wel dat zowel de speciale vertegenwoordiger van de Verenigde Naties, de heer Obasanjo, als Louis Michel, die het niet met mij eens was, gezegd heeft dat dit wel degelijk invloed heeft gehad in Rwanda, omdat Nederland juist werd gezien als een land dat altijd zeer kritisch met Rwanda is omgegaan. Gedacht werd: als Nederland deze afweging eerlijk maakt, samen met Zweden – dat heeft ook in de internationale pers gestaan – is er kennelijk toch iets aan de hand geweest. Het heeft dus eigenlijk een dialectische rol gespeeld, terwijl anderen de begrotingssteun verder gingen toekennen. Ook heeft de Kamer mij gevraagd naar mijn inschatting van de huidige interne en externe situatie in Rwanda en wat deze betekent voor eventuele begrotingssteun in de toekomst. Over de externe situatie kan ik een aantal opmerkingen in algemene zin maken. Gezien de tijd zal ik het kort houden. Ik denk dat er een belangrijke voortgang is gemaakt en dat er een heel andere situatie is ontstaan doordat de relatie tussen president Kabila en president Kagame veranderd is. Ik denk dat het op zich ook goed is geweest dat men nu gezamenlijk actie heeft gevoerd in Oost-Congo. Ik vind het ook goed dat generaal Nkunda gearresteerd is. Dit betekent niet dat ik geen grote twijfels heb over het resultaat. Militaire oplossingen

werken ook hier bijna nooit. We weten ook dat de FDLR nog belangrijke machtsposities heeft, gedeeltelijk terugkomt en de bevolking intimideert. Tegelijkertijd is nog moeilijk te zien hoe de incorporatie van de troepen van de heer Bosco, die gezocht wordt door het Internationaal Strafhof en dus geen lekkere meneer is, leidt tot een geïntegreerd Congolees leger. Maar dat neemt niet weg dat vergeleken bij de situatie daarvoor de relatie tussen deze buurlanden aanmerkelijk verbeterd is. Ik heb vanmorgen in de krant gelezen dat de heer Nkunda gearresteerd zou zijn om invloed in Oost-Congo te behouden. De analyse van de heer Boekestijn raakt kant noch wal. Mensen schrijven soms artikelen in de krant, maar herhalen hun betoog vervolgens niet in de Kamer. Nederlanders lezen dit artikel vervolgens, zonder dat het veel realiteitswaarde heeft. Ik zal er verder niet op ingaan omdat het onderwerp gelukkig ook niet op de agenda staat. Met betrekking tot de interne politieke situatie merk ik op dat Rwanda een totaal ander land dan Burundi of Congo is. Ik ben er zelf regelmatig geweest. Rwanda is traditioneel altijd een zeer georganiseerde staat geweest. Deze discipline en organisatie hebben helaas ook zeer negatieve kanten gekend, waaronder de sublieme organisatie van een dramatische genocide. Staatsvorming in Rwanda blijft dus autoritaire trekken hebben. De Nederlandse regering maakt zich hierover zorgen. Wij zien bij onze omgang met Rwanda een aantal positieve elementen. Ik denk bijvoorbeeld aan de economische groei, die overigens mijn zorgen over de armoede in Rwanda niet wegneemt. De overbevolking van het land is een van de oorzaken van de grote conflicten in het land, naast schaarste, een gebrek aan natuurlijke hulpbronnen, ecologische risico's en de geringe oppervlakte van het land en de ingeslotenheid tussen instabiele landen, waarmee weinig economische samenwerking bestaat. Om nieuwe problemen in Rwanda te voorkomen, moet aan deze oorzaken gewerkt worden. De inspanningen zijn op het ogenblik gericht op energie, goed bestuur en justitie. Ook plattelandsontwikkeling is volgens mij essentieel. Hoe kun je met zoveel mensen in zo'n kleine ruimte voor een brede basis zorgen? Natuurlijk is dit de achtergrond van de hele regio. Op een klein grondgebied wonen veel mensen. In de buurt is er een leeg land. Dat is natuurlijk een strategisch probleem van de eerste orde. Wij proberen met veel landen deze oorzaken weg te nemen.

Ik ben zelf voor het formuleren van een memorandum of understanding met de Rwandese regering. In het verleden hebben we dat wel eens gedaan. Daarin moeten niet alleen de externe, maar ook de interne kanten aan de orde komen, zoals verkiezingen en mensenrechten. Dat is niet eenvoudig, omdat elk Afrikaans land, los van de vraag of het autoritair is, zelfbewust is. Je moet dus op een manier werken die daadwerkelijk tot resultaten leidt. Het lijkt mij dus ook van belang om, voordat we daarover besluiten nemen, eerst het vertrouwen in de Rwandese regering te herwinnen.

Ik verwacht niet tijdens deze reis begrotingssteun toe te zeggen. Ik ben dat ook niet van plan. Het is niet zo dat verloren vertrouwen ineens, binnen drie maanden, herwonnen is. De problematiek in Oost-Congo speelt nog. Ook zijn er nog zorgen met betrekking tot mensenrechten, justitie en economische ontwikkeling. Ik zou graag willen dat wij deze zorgen samen met een aantal andere donoren kunnen formuleren, zodat de politieke dialoog zinvoller kan plaatsvinden dan tot nu toe gebeurt. Dit beleid probeer ik bij de Rwandese regering aan de orde te stellen. Wel blijven we actief in de justitiesector. Ik denk dat dat heel belangrijk is. Het gaat daarbij niet alleen om individuele projectjes, maar ook om de daadwerkelijke verbetering van de justitiestructuur, door middel van de opleiding van rechters en door trainingen. Dit is niet hier en daar een traininkje. Dit gebeurt via steun aan niet-gouvernementele organisaties en aan de pers en door middel van allerlei fundamentele dingen die te maken hebben met checks and balances. Ik denk dat het van belang is om een serieuze bijdrage te blijven leveren aan deze sector, juist omdat de donoren haar zo

kritisch bezien. De steun aan de justitiesector is er natuurlijk voor bedoeld om ervoor te zorgen dat de situatie verbetert op de punten waar wij kritiek op hebben. Rwanda heeft ongeveer het moeilijkste probleem te behappen dat bestaat, namelijk de berechting van mensen die verantwoordelijk zijn voor de genocide. Men is daar een heel eind in gekomen. Er is heel veel kritiek mogelijk op de manier waarop dat gegaan is, maar voor elk land zou het bijna onmogelijk zijn geweest om zoveel mensen in korte tijd te berechten. Wij blijven wel heel fors investeren in mensenrechten, beroepsopleiding, juridische hulp en media, in de countervailing powers. Dat is volgens mij de essentie van ons belang in Rwanda.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Ferrier** (CDA): Voorzitter. Begrotingssteun is een belangrijk instrument. Het is ook een riskant instrument. Daarom moet de minister de Kamer goed informeren. Ik heb na dit debat niet het gevoel dat ik goed ben geïnformeerd. Over drie punten wil ik nadere informatie hebben. In de eerste plaats de algemene condities en criteria voor begrotingssteun. Met wat voor condities stappen wij erin? Wat zijn de criteria voor het politieke proces en de politieke dialoog? Wat is de exit-strategie? Nederland is een van de grootste donoren van Burundi. De politieke dialoog moet volgens mij juist door Nederland krachtig gevoerd worden. Het is mij niet duidelijk hoe dit zich verhoudt tot de Wereldbank. We hebben een mooie Noors-Nederlandse analyse. Hoe verhoudt deze zich tot de politieke dialoog, die wij overlaten aan de Wereldbank? Daarover wil ik meer informatie hebben.

Nederland heeft een minderheidspositie in de EU, maar heeft wel invloed. Dat hebben we gezien in de motie-Ferrier, die de minister heeft uitgevoerd. Mijn fractie heeft problemen met die 175 mln. Hoe gaan wij hier nu mee om? Er zijn twee momenten waarop er nog invloed kan worden uitgeoefend, in het EOF-comité en bij de tussentijdse herziening in 2010. Hoe gaat de minister de onvrede in de Kamer over het Europese beleid neerzetten? Ik geef de minister graag een steuntje in de rug met een motie-Ferrier-II.

Tenslotte vraag ik nadere informatie vanuit het ministerie van Justitie over de FDLR-genocidairs in Nederland.

Mevrouw **Gill'ard** (PvdA): Voorzitter. Ik begrijp werkelijk niet waarom mevrouw Ferrier haar tweede termijn op deze manier gebruikt. De minister heeft er gelijk in dat het in het Grote Merengebied om heel andere zaken gaat dan om begrotingssteun. Het gaat er bijvoorbeeld om dat maar 5% van de bevolking toegang heeft tot energie. Het gaat om het bevolkingsprobleem. Ik vind het terecht dat de Kamer vragen stelt over begrotingssteun, maar laten we niet vergeten dat we deze al jaren geven, dat we eerder ook al aan de minister toezeggingen hebben gedaan. Nu is ineens alles onduidelijk en denken we dat de minister maar wat aan het uitvogelen is. Ik wil bekijken of we hier uit kunnen komen. Er komt sowieso een reisverslag. Misschien kan ook de brief die al gestuurd is, iets geüpdatet worden. Dan is er iets meer duidelijkheid. Mij gaat het vooral om het informatieproces tussen Kamer en regering. We hebben een technische briefing gehad. Keer op keer zijn de uitgangspunten verhelderd. Ik snap deze ophef werkelijk niet.

Ik denk dat het duidelijk is dat het Nederlandse beleid verschilt van dat van andere landen in de Europese Unie. Ik steun het Nederlandse beleid. Om het beleid binnen de EU te veranderen, heb je meerdere donorlanden nodig. De minister heeft het geprobeerd, maar heeft geen steun gekregen. Ik sta achter zijn inzet om dit volhardend vast te houden en te proberen om dit toch te wijzigen.

De heer **Irrgang** (SP): Voorzitter. Ik begin met de sectorale begrotingssteun voor het onderwijs in Uganda. De minister heeft gezegd dat er een vervolgslag komt wat betreft de kwaliteit van het onderwijs. De kern van de kritiek van Marcia Luyten in het NRC Handelsblad ging over de kwaliteit van het onderwijs. De minister heeft niet aangegeven wat de eisen zijn waardoor de verbetering van de kwaliteit verzekerd is. De kritiek is heel fundamenteel. Het schiet weinig op als kinderen weliswaar in de klas zitten, maar vervolgens niets leren omdat er geen leraar voor de klas staat. Wat is dus de vervolgslag voor de kwaliteit van het onderwijs? De projecten in de justitiesector in Rwanda leken mij stuk voor stuk zinnig. Kun je dit eigenlijk nog wel sectorale begrotingssteun noemen? Ik denk daarbij aan een zak geld die aan een bepaalde sector wordt gegeven. Laat de minister mij uitleggen hoe hij verzekert dat het geld op een zinnige manier besteed wordt. Het blijft namelijk wel geld voor een regering die bijzonder repressief is.

Ik ben het niet eens met de inschatting die de minister maakt van de situatie in Burundi. Politie en leger spelen een kwalijke rol. De minister ziet verbetering. Ik constateer dat Clingendael het demobilisatieprogramma een troosteloze mislukking noemt. Oxfam beoordeelt de ontwikkeling van de situatie ook heel anders. Mij gaat het er niet om dat de hulp gestopt wordt, maar de minister stelt nu gewoon veel te weinig voorwaarden aan de hulp aan Burundi. Er gaat nu heel veel mis. Wil de minister in gesprek gaan met Alexis Sinduhije? Dat is heel makkelijk, doordat zijn vrouw in Nederland woont. Als hierop geen duidelijke toezegging komt, ga ik daarover een motie indienen.

De heer **Boekestijn** (VVD): Voorzitter. Ik ben teleurgesteld in de reactie van de minister. Ik heb er geen vertrouwen in. Ik overweeg twee moties in te dienen. In de eerste motie roep ik op om met een stofkam door de sectorale begrotingssteun te gaan, waarbij we de goede dingen behouden en alles wat het regime versterkt, veranderen. Dat moet via ngo's gebeuren. Verder is het volstrekt ondenkbaar, vanuit welk perspectief je dit ook bekijkt, dat terwijl wij proberen een politieke dialoog te voeren, Louis Michel gewoon 175 mln. strooit. De minister komt wat mij betreft niet weg met zijn opmerking dat hij ervoor geijverd heeft. Ik prijs hem daar overigens voor. We moeten dit echt gaan politiseren. Dit soort ontwikkelingshulp maakt namelijk zoveel kapot dat ons hele beleid op de tocht komt te staan. Ik vind dat we onze steun aan de EU op dit punt daarom echt moeten politiseren.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Voorzitter. Ik stel het zeer op prijs als de minister de Kamer een meer algemene brief over begrotingssteun stuurt. Hij mag daar best een aantal maanden voor nemen. Ik geef zonder meer toe dat begrotingssteun een lastig, complex en ingewikkeld probleem is, afhankelijk van het land. Tegelijkertijd kan begrotingssteun in de toekomst een heel belangrijk instrument zijn, juist vanwege de koppeling tussen het kiezen van een efficiënt kanaal voor het verlenen van steun en het versterken van het staatsapparaat ter plekke. Dat kan worden gekoppeld aan een indringend politiek proces met een heel brede ontwikkelingsagenda. Volgens mij zijn de minister en de GroenLinks-fractie het daarover zeer met elkaar eens. Op papier klinkt dit heel mooi. Ik snap ook dat de praktijk bar is. Maar het verdient verdieping en nadere analyse hoe je daarmee op een secure manier zou moeten omgaan. Ik vraag de minister dit toe te zeggen. In dit debat is onhelder gebleven hoe algemene begrotingssteun aan het uitblijven van resultaten op het gebied van corruptie en mensenrechten is gekoppeld. Het voorbeeld van Rwanda is helder. Het is goed dat de minister zijn toegezegde steun heeft opgeschort. Maar sectorale steun verdwijnt een beetje over de rand van de tafel. Deze steun wordt niet gekoppeld aan het politieke proces, bijvoorbeeld in Rwanda. Dat heb ik hem niet horen zeggen. Dit geldt ook voor

Uganda. De straf voor Uganda vanwege een teruglopende kwaliteit van het bestuur is geweest dat de algemene begrotingssteun is stopgezet en uiteindelijk vorig jaar is vervangen door sectorale begrotingssteun. Dat is vreemd. Daarmee geef je een dubbel signaal aan de betreffende regering. Ik neem dit de minister niet kwalijk. Er kunnen namelijk andere motieven zijn om met name een bepaalde sector te steunen. Dit is ook weer die ingewikkelde praktijk van de begrotingssteun. Maar hoe je dit in de praktijk doet, laat zich preciezer formuleren.

Ik neem het de minister niet kwalijk als geld voor Burundi straks fout besteed wordt in Burundi. Dat risico neem je als je investeert in een fragiele staat. Wij steunen deze investering. Maar de situatie lijkt toch een slag dramatischer te zijn in termen van corruptie, mensenrechten en de positie van leger en politie dan de minister nu wil doen voorkomen. Ik beluister dit ook in de ngo-gemeenschap. Hierdoor is het belang van een breder politiek proces enorm. Daarin moet dit gewoon keihard op tafel komen. Dit proces moet verder gaan dan het programma van de Wereldbank, hoe zinvol het ook is. Daarin wordt bekeken of de bonnen goed bewaard worden en de kasboeken kloppen, enzovoort.

Minister **Koenders**: Voorzitter. Ik dank de Kamer voor haar inbreng. Zowel algemene als sectorale steun gebeurt altijd op basis van een politieke dialoog. Ook als wij praten over de juridische sector in Rwanda, gaat het over alles, zeker niet alleen over juridische zaken.

Ik blijf zeggen dat begrotingssteun in de regio zeer gelimiteerd wordt gegeven. Ten aanzien van elke begrotingssteun is er een standaardformaat dat altijd spreekt over mensenrechten, goed bestuur, vrede en veiligheid, goed macro-economisch beleid, goed begrotingsbeheer, armoedebestrijding, aansluiting bij de PRSP's en weging van verschillende factoren. In het geval van Uganda noemde ik bijvoorbeeld het aantal leerlingen dat naar school gaat, het aantal leraren dat voor de klas staat en de schooluitval. Bij de dialoog over deze specifieke problemen horen dus bepaalde doelen. Als deze niet gehaald worden, wordt het geld ook niet uitgekeerd. Tegen mevrouw Ferrier zeg ik dus dat er bij algemene en sectorale begrotingssteun altijd een standaard is die alle elementen bevat die ik net noemde. Deze standaard gaat bijna over alles. Onze ambassades gaan hierbij zeer serieus te werk. Zij werken samen met niet-gouvernementele organisaties om hierover informatie te krijgen.

Ik kom op de algemene sectorale begrotingssteun. Ik ben natuurlijk bereid om allerlei brieven te blijven schrijven, maar wij hebben een uitgebreide evaluatie gehad van het IOB-rapport ten aanzien van Afrika. De regering heeft een heel uitgebreide brief geschreven over de wijze waarop zij aankijkt tegen het instrument van begrotingssteun. Ik herinner de Kamer daaraan. Ik ben bereid de Kamer over elk land informatie te verschaffen. Nederland is verreweg het meest kritische land in de wereld wat betreft budgetsteun. Ik heb de budgetsteun aan Nicaragua ingetrokken en budgetsteun niet toegekend aan Rwanda. Er zijn ongelooflijk veel voorbeelden van een serieuze benadering door Nederland. Misschien mag ik de Kamer enigszins waarschuwen. De Kamer wil dat de Nederlandse regering met andere donoren samenwerkt en de risico's deelt. Nederland kan niet voorschrijven op wat voor basis hulp wordt gegeven. Als er nu één regering is geweest die van het begin af aan Louis Michel heeft aangesproken op dit punt, is het de Nederlandse regering wel. Dat weet men ook. De heer Boekestijn zegt iets te gemakkelijk dat de heer Michel weer zoveel geld plempt in Rwanda, alsof daar helemaal niets gebeurt. Ik wijs erop dat men in de Commissie een andere afweging heeft gemaakt over de wijze van opereren. Men is dus zeer specifiek; er zijn halfjaarlijkse tranches en de steun wordt niet zomaar naar Rwanda gestuurd.

De tranches functioneren op de wijze waarop de heer Boekestijn eerder gewezen heeft: ze gebeuren op basis van de uitvoering van bepaalde condities. Het gaat hierbij om precieze voorwaarden van de Europese

Unie voor de uitvoering van het afgesproken armoede- en MDG-beleid, transparantie en beheer van overheidsuitgaven en een gezond macro-economisch beleid. Er is een specifiek memorandum of understanding door de Europese Unie afgesloten inzake algemene begrotingssteun over de onderliggende principes die ik net noemde. Op basis daarvan kunnen in de dialoog van de Commissie en de EU-donoren met de ontvangende overheid belangrijke politieke ontwikkelingen worden besproken, zoals reeds gebeurt op het terrein van democratie en mensenrechten. Nederland zal zich hierin dus wel degelijk fors roeren. Als voldoende lidstaten met de Commissie van oordeel zijn dat het ontvangende land deze principes schendt, kan dit reden zijn voor opschorting van de begrotingssteun. Ik vind dit niet voldoende. Daarom hebben wij dit onderwerp voor de Raad in mei apart geagendeerd. Ik verwelkom de steun vanuit de Kamer voor het beleid van de Nederlandse regering. De regering is namelijk zeker zo kritisch als de Kamer. Maar we moeten de zaak natuurlijk ook niet versimpelen. We werken met anderen. Ik kan niet alleen het beleid in een ander land bepalen. We hebben ook te maken met Parijs. Samenwerking betekent soms helaas ook compromissen sluiten. Ik wijs erop dat wij hierin gewoon alleen staan. Bevriende landen die ook opkomen voor mensenrechten en hierbij zeer betrokken zijn, zoals Engeland en Spanje, hebben een andere afweging gemaakt over de invloed die men kan uitoefenen. Wij moeten er in Nederland een beetje rekening mee houden dat in andere landen soms andere posities kunnen worden gekozen. Ik zeg nogmaals dat wij overgestapt zijn op sectorale budgetsteun aan Ugandese scholieren. Sectorale budgetsteun betekent niet dat op al die punten geen dialoog plaatsvindt. De hoogte van de steun aan onderwijs is afhankelijk gemaakt van concrete resultaten. Ik heb hier allerlei cijfers en zaken over de bezigheden van onze ambassades gedurende de hele dag. Als kinderen hun school afmaken, leidt dit tot extra fondsen. Als dit niet gebeurt, leidt dit tot vermindering van fondsen. Ugandezen dragen in dezen dus een eigen verantwoordelijkheid. Ik zie dat vrij simpel: we hebben gewoon een contract met een land. Aan dat contract zijn bepaalde eisen gesteld met betrekking tot performance. Als men daaraan niet voldoet, houden wij er mee op. Maar we werken natuurlijk wel op basis van een inschatting van het vertrouwen dat we kunnen hebben. Daarover kun je best van mening verschillen. Het is ook goed dat we dit debat voeren. Maar het is zeker niet zo dat wij op de ene of andere manier fondsen ter beschikking zouden stellen zonder zeer specifieke controle en zeer specifieke indicatoren.

Mevrouw Ferrier heeft vragen gesteld over de FDLR. Ik heb direct na mijn vorige reis contact opgenomen met minister Hirsch Ballin. We zijn op allerlei manieren bezig om op een manier die in overeenstemming is met het Nederlandse recht te kijken naar de manier waarop FDLR-aanhangers in Nederland opereren. Soms gebeurt dit op zeer politieke wijze. Met deze mensen spreekt mevrouw Ferrier waarschijnlijk ook wel af en toe. Als je met iemand spreekt, moet je goed in acht nemen wat de weging is van dit soort dingen. Maar ik vind het wel onaanvaardbaar dat mogelijk er vanuit Nederland fondsen in de richting van de FDLR gaan. We moeten daar goed op letten. Het Nederlandse Openbaar Ministerie geeft nu prioriteit aan onder andere de vervolging in Nederland van Rwandese verdachten van oorlogsmisdaden en genocide. We zijn voorstander van een bilateraal verdrag voor uitlevering van genocideverdachten aan Rwanda. Met zo'n verdrag zijn wij ook bezig.

Ook zijn wij voor het wijzigen van Nederlandse relevante wetgeving om berechting in Nederland mogelijk te maken. Dit heeft natuurlijk ook betrekking op de rechtspraak in Rwanda zelf. Wij zijn ook verantwoordelijk voor de mensenrechten van hen die hier wonen. In het kader van de vervolging van internationale misdrijven zoals genocide zijn de afgelopen jaren veel bezoeken aan Rwanda gebracht. Er is ook net iemand in de gevangenis gestopt. Er is gemiddeld twee keer per maand contact tussen

de Nederlandse ambassade en het Openbaar Ministerie, hetgeen natuurlijk toeneemt als er een specifieke zaak is. We hebben ook een taskforce van mensen van Buitenlandse Zaken, het Openbaar Ministerie en Justitie. In het Grote Merengebied roeren nog steeds veel mensen in het conflict, waardoor dit groter wordt in plaats van kleiner. Dit geldt zeker ook voor bedrijven die actief zijn in Oost-Congo, zeg ik tegen de heer Irrgang. Op verzoek van de Kamer heb ik een uitgebreid gesprek gehad met de mensen die met koltan bezig zijn. We hebben ook gezegd dat dit een vervolg moet krijgen in de Europese Unie. Dit zijn heel belangrijke zaken. De oorzaak van dit soort conflicten is niet dat er geen geld is en geen middelen zijn. Dit heeft integendeel te maken met roofoverval en met verkeerd bestuur. Wij proberen met vallen en opstaan te investeren. Dit heeft geleid tot een zekere vooruitgang in het Grote Merengebied, waar een veel positievere situatie heerst dan een paar jaar geleden.

De **voorzitter**: Dank u wel. Hiermee zijn wij gekomen aan het einde van de tweede termijn van de regering. Enkele fracties hebben aangegeven dat zij het verslag van het algemeen overleg eventueel aan de plenaire agenda willen toevoegen. Ik zie de heer Boekestijn ja knikken. Als anderen zich bij hem aansluiten, zal ik het verzoek om een VAO doen. Als alleen de heer Boekestijn een VAO wil, moet hij dit zelf aanvragen in de regeling van werkzaamheden. De minister wil nog iets zeggen.

Minister **Koenders**: Met excuses aan mevrouw Ferrier en de heer Vendrik constateer ik dat ik één vraag nog niet heb beantwoord. De politieke dialoog in Burundi loopt niet via de Wereldbank. De Wereldbank gaat alleen over afspraken met betrekking tot controle op financieel beheer en accountancy. De politieke dialoog vindt plaats omdat wij de Europese Unie hebben overgehaald tot een pilotproject waar alle donoren in zitten. We hebben een specifiek politiek overleg met Noorwegen, waarin wij gezamenlijk een financiële appreciatie maken over de ontwikkelingen in Burundi. De Peace Building Commission van de Verenigde Naties is daarbij ook betrokken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Ormel

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