

Vergaderjaar 2008–2009

31 787

Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 12 maart 2009

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹ heeft op 19 februari 2009 overleg gevoerd met minister Verhagen van Buitenlandse Zaken en minister Koenders voor Ontwikkelingssamenwerking over:

- **de brief ter aanbieding van de strategie Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten d.d. 7 november 2008 (31 787, nr. 1);**
- **de brief met de lijst van vragen en antwoorden inzake de strategie Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten d.d. 13 februari 2009 (31 787, nr. 2).**

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

Voorzitter: Ormel
Griffier: Van Toor

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De voorzitter: Ik heet u allen hartelijk welkom. Wij hebben een algemeen overleg over de veiligheid en de ontwikkeling in fragiele staten. Dit overleg moet uiterlijk om 16.00 uur zijn afgelopen. Daarom geef ik u in eerste termijn een spreektijd van vijf minuten.

Mevrouw **Ferrier** (CDA): Voorzitter. Mijn fractie onderschrijft het belang van aandacht voor fragiele staten in het beleid van deze regering. Ook Kofi Annan heeft met zijn notitie «In larger freedom» het belang daarvan scherp aangegeven. Een van de gevolgen daarvan is de oprichting geweest van de Peacebuilding Commission. Hoe staat het daar op dit moment mee? De keuze voor fragiele staten is ondertussen wel een risicovolle. Het zijn staten waar niet snel resultaten kunnen worden verwacht. Mijn fractie wil de ontwikkelingen daar wel graag kunnen volgen. Hoe kan de Kamer monitoren en welke afspraken kunnen wij maken over de resultaten van de Nederlandse inspanningen?

Die keuze is risicovol en vooral ook lastig omdat de politieke dialoog die Nederland wil bevorderen soms met landen moet worden gevoerd waarmee gesprek moeilijk of zelfs onmogelijk is. Hoe kan binnen die politieke dialoog zeker worden gesteld dat er verbetering tot stand komt en dat met andere woorden de Nederlandse inspanningen wel effect

¹ Samenstelling:

Leden: Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Wilders (PVV), Waalkens (PvdA), Van Baalen (VVD), Cörüz (CDA), Ormel (CDA), voorzitter, Ferrier (CDA), Van Velzen (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Haverkamp (CDA), Blom (PvdA), Eijssink (PvdA), Van Dam (PvdA), Dezentjé-Hammings (VVD), Irrgang (SP), Knops (CDA), Boekestijn (VVD), Voordewind (ChristenUnie), Pechtold (D66), ondervoorzitter, Ten Broeke (VVD), Van Raak (SP), Gill'ard (PvdA) en Thieme (PvdD).
Plv. leden: De Wit (SP), Van der Vlies (SGP), De Roon (PVV), Vermeij (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Omtzigt (CDA), Spies (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jasper van Dijk (SP), Ten Hoopen (CDA), Jonker (CDA), Besse-link (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).

hebben? Wat zijn daarom de criteria voor die politieke dialoog? Wanneer beschouwen wij die als geslaagd en wanneer houden wij ermee op als het niet goed gaat, zoals in Eritrea?

Het is een risicovolle keuze, maar biedt ook wel kansen. Voorwaarde is wel een geïntegreerde aanpak. Dat begint met de drie D's, maar wij zien dat de diplomacy iets achterblijft. Er worden fundamentele debatten gevoerd over defence en development, maar diplomatie blijft achter. Obama gaat die koers van diplomacy varen. Wat gaat Nederland doen? Het CDA vindt eigenlijk dat er nog een vierde D bij zou moeten komen, namelijk de D van duiten oftewel het bedrijfsleven. Afgezien van die 3D-benadering, kun je succes in fragiele staten alleen bereiken met een bredere dan een puur statelijke en gouvernementele aanpak. Het is zaak dat wij ervaring opdoen met een werkelijk geïntegreerde aanpak vanuit verschillende ministeries, ngo's, bedrijven en onderzoeksinstellingen. Ook de motie-Haverkamp (31 700 V, nr. 34) wijst op de oprichting van een platform economische opbouw na conflict. Hoe staat het met de uitvoering van deze motie?

Ook de wetenschap moet naar de mening van mijn fractie erbij betrokken worden, niet alleen hier, om goede technieken uit te denken, maar ook daar, juist in fragiele staten. Onderschrijft de minister dat en is hij bereid wetenschappers in fragiele staten te ondersteunen?

Dan het bedrijfsleven. Onderzoek van Clingendael en van de Haagse Kamer van Koophandel wijst uit dat bedrijven veel meer en veel beter bij wederopbouw na conflict kunnen worden betrokken, dat ze een katalysatorrol kunnen vervullen. Dat wijst ook onderzoek van de WRR uit. Juist economische opbouw kan drijfveren voor conflicten wegnemen. Het is daarom zaak dat de rol van het bedrijfsleven van meet af aan wordt meegenomen. Natuurlijk moet dat altijd gebaseerd zijn op vragen vanuit fragiele staten, maar met de deskundigheid van Nederland, zeker op het gebied van water, landbouw, veeteelt, infrastructuur en in de bancaire sector kan Nederland van betekenis zijn. Is de minister bereid dit te stimuleren?

Naar de mening van mijn fractie ontbreken er twee wezenlijke noties in de notitie, namelijk het belang van het maatschappelijk middenveld en van een regionale visie en aanpak. Ik begin maar met dat maatschappelijke middenveld. Maatschappelijke organisaties zouden niet pas in het proces betrokken moeten worden als er niet met de overheid gewerkt kan worden, maar een structureel onderdeel vormen van elke inspanning gericht op de opbouw van een legitieme overheid. Juist hier zit een enorme meerwaarde in het maatschappelijk middenveld en zeker in religieuze organisaties. Niet alleen vind je daar de gezagsdragers in samenlevingen waar de staat geen gezag heeft, je vindt er ook een infrastructuur. Denk aan onderwijs en gezondheidszorg, die van groot belang kunnen zijn omdat ze reiken tot in de haarvaten van de samenleving. In Nederland is er een Kenniscentrum Religie en Ontwikkeling waarin verschillende religies vertegenwoordigd zijn. Mijn fractie vindt dat de minister meer gebruik zou moeten maken van de daar aanwezige deskundigheid. Ik zou willen dat de hand-out Religie en Ontwikkeling door dit kenniscentrum verrijkt wordt met een hoofdstuk over fragiele staten. Je zou ook kunnen kijken naar mogelijkheden van een samenwerking tussen een ambassade en een ngo in een land rond de rol van religieuze actoren.

Juist in fragiele staten is er een grensoverschrijdende problematiek. Denk aan Mexico, Guatemala en zeker de Democratische Republiek Congo. Wat is de visie van de regering op een effectieve regionale aanpak? In aansluiting daarop: bovenregionaal effect kun je met name bereiken door vrije media te stimuleren. Wij hebben dat gezien toen wij in Darfur op werkbezoek waren. Ik weet dat er bij Free Voice voorstellen bestaan om de community based vrije radio in Congo met een uitstraling naar Rwanda en Burundi te verbreden. Hoe staat de minister tegenover de rol van de media?

Voorzitter. De vrijwillige beginselen, de voluntary principles op het gebied van veiligheid en mensenrechten voor de olie- en mijnbouwsector zijn ondertekend door de twintig grootste private olie- en mijnbouwbedrijven in de wereld, de VS, het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Nederland en zeven ngo's. Innovatief is dat veiligheid wordt gedefinieerd als een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid, burgers en bedrijfsleven. In de praktijk, bijvoorbeeld in Colombia, worden er echt verbluffende resultaten mee bereikt: minder geweld, meer vertrouwen, beter ondernemingsklimaat. De minister kan een enorme impuls geven aan deze succesvolle formule door de negen fragiele staten waar Nederland actief is, aan te sporen om die beginselen te ondertekenen. Is de minister daartoe bereid? In dit kader wil de CDA-fractie ook het belang noemen van mensenrechten-educatie in fragiele staten. Goede ervaringen op dit terrein worden met name opgedaan door het Rode Kruis. Hoe staat de Nederlandse regering daar tegenover?

De heer **Boekstijn** (VVD): Ik heb goed naar mevrouw Ferrier geluisterd. Het maatschappelijke middenveld en ook regionale samenwerking zijn inderdaad heel belangrijk, maar die elementen zijn volgens mij toch ook heel duidelijk in de nota opgenomen. Moet ik haar kritiek zo verstaan dat die naar haar mening nog meer aandacht hadden moeten hebben?

Mevrouw **Ferrier** (CDA): Die regionale aanpak mis ik echt. Wij weten allemaal dat de grenzen van veel ontwikkelingslanden niet de realiteit weergeven, de manier waarop mensen zich met elkaar verbonden weten of juist niet. Ik wijs maar even op het Grote Merengebied. Ik vind het daarom belangrijk om die notie sterk terug te zien in de nota. Ik denk maar aan staten waar je geen eenduidige statelijke aanpak zou kunnen volgen, omdat je in feite met meer staten te maken hebt, zoals Oost-Congo. U bent er geweest, wij zijn er verschillende malen geweest. Die problematiek kun je niet alleen in Congo of alleen in Rwanda aanpakken. Dat vraagt echt een bredere visie op een effectieve werkwijze. Het gaat mij dus om de effectiviteit. Wat het maatschappelijke middenveld betreft, lees ik toch echt in de nota dat dit erbij betrokken wordt als het met de overheid van die fragiele staten niet lukt, terwijl ik vind dat het maatschappelijke middenveld juist in fragiele staten er van meet af aan bij moet worden betrokken, zeker de religieuze organisaties. Die zijn vaak juist op de plekken waar er geen staatsgezag is. Kijk ook maar weer naar Congo.

Mevrouw **Gill'ard** (PvdA): Voorzitter. Vandaag spreken wij over een vernieuwing van het beleid binnen ontwikkelingssamenwerking, maar ik kan dit debat niet beginnen zonder iets te zeggen over de omstandigheden waaronder wij – de minister, de ontwikkelingswerkers, maar ook wij als woordvoerders – moeten werken om mensen in het arme deel van de wereld te helpen zich verder te ontwikkelen. Dit zijn zware tijden, voor ons in Nederland, maar helemaal voor hen daar. Juist nu is het belangrijk om te staan voor mensen die elders in onveilige situaties en extreme armoede, honger en zonder een dak boven het hoofd, dag in dag uit moeten leven. Juist nu inzetten op fragiele staten getuigt van moed en visie. Juist in fragiele staten blijven de millenniumdoelen ver achter. Wanneer wij staan voor het handhaven van mensenrechten, moeten wij ook solidair zijn met de mensen in fragiele staten die onder erbarmelijke omstandigheden moeten leven. Maar wij moeten ook helder zijn over wederopbouw en ontwikkeling in deze landen. Resultaten zijn allesbehalve vanzelfsprekend en wij zullen zeker risico's moeten nemen. Immers, dit nieuwe beleid is een grote stap van goed bestuur als voorwaarde voor hulp, naar goed bestuur als doel van hulp. Want ook zij die geboren zijn onder een zwak bestuur mogen niet uitgesloten worden van onze hulp. Omdat wij hen niet kunnen en willen vergeten, steunt de PvdA dit beleid.

Het goed functioneren van de overheid is essentieel voor een duurzaam sociaal contract tussen overheid en samenleving. Wij hebben het hier vaak gehad over het versterken van overheden en best practices. Een manier wil ik specifiek noemen en dat is de versterking van politieke partijen en parlementen. Het werk van het Nederlands Instituut voor Meerpartijen Democratie (NIMD) is lovenswaardig. Het doet goed werk in fragiele staten en dat werk moet zeker worden voortgezet. Ook de Association of European Parliamentarians for Africa (AWEPA) en andere organisaties die parlementen versterken, zijn in fragiele staten aan het werk en moeten door de regering gesteund worden. Vrouwenrechten en politieke deelname van vrouwen moeten bovenaan de actielijst van deze regering staan. De Afrikaanse Unie zou meer inspanningen kunnen leveren om conflicten en armoede in Afrika aan te pakken en ook zij moet een plek hebben in het nieuwe beleid.

De tekortkomingen van de overheden in fragiele staten roepen de vraag op of het nog wel verantwoord is om begrotingssteun te geven. Deze vraag houdt mijn fractie bezig en ik wil graag dat de minister ons uitlegt waarom wij daartoe zouden moeten willen overgaan. Dat is voor de PvdA nog wel een discussiepunt in deze prachtige notitie. Daarnaast vinden wij dat een strakke naleving van de Parijs- en nu de Accra-agenda kan worden losgelaten op het punt van ownership. De agenda in kwestie is een streefdoel. Als wij constateren dat overheden weigeren zich in te zetten voor bepaalde sectorale ontwikkelingen – neem de gezondheidszorg die nauw verband houdt met seksuele reproductieve gezondheid en moedersterfte – moeten andere wegen worden gevonden om deze ontwikkeling alsnog voor de burgers tot stand te brengen. Graag de visie van de minister daarop.

Dit brengt mij op de keuze van de minister om het beleid te concentreren op het versterken van de overheid. Juist in fragiele staten, waar het gezag van de overheid vaak wordt ondermijnd, moet niet alleen de focus gericht worden op het bouwen aan goed bestuur, maar ook op het versterken van andere actoren, een «actor approach» die in sommige landen, bijvoorbeeld Afghanistan, wel eens beter zou kunnen werken. De internationale ngo's zouden juist in fragiele staten moeten werken en zich terughoudend moeten opstellen in zgn. middeninkomenslanden waar lokale ngo's het werk weer goed kunnen doen.

Fragiele staten kennen veel uitdagingen. Een groot zorgpunt blijven de terugkerende gevechten tussen groeperingen, soms jaren nadat de strijd is beslecht. Neem bijvoorbeeld Rwanda en de DRC. Wij moeten betere vroegindicatoren voor conflicten ontwikkelen. Bijvoorbeeld: de Nederlandse bloemtelers vertrokken al in 2007 uit Kenia vanwege vermeende risico's. Helaas hebben zij gelijk gekregen. Dit soort signalen moeten wij begrijpen en beter monitoren. Ik ben sterk voor een internationaal monitoringcentrum dat de juiste indicatoren kan stellen en bovendien mechanismen van monitoring kan installeren. Ik snap dat Nederland zo'n «early warning center» niet van de ene op de andere dag kan opzetten of dat Nederland dat niet alleen zou moeten willen, maar het zou wel passen in deze tijd. Wij moeten naar het voorkomen van conflicten door tijdig ingrijpen. Kenia was in dat opzicht dus al te laat.

Illegale grondstoffenhandel is een van de gevolgen van een gebrekkige overheid die het geweldsmonopolie moet delen met andere groeperingen. Het hebben van grondstoffen is dan een bron van voortdurend conflict. Het fragielestatenbeleid moet dan ook gekoppeld worden aan een verantwoord grondstoffenbeheer. Naast diverse initiatieven over labels en transparantie moeten vooral de afnemers van grondstoffen overgaan tot verantwoord handelen. Ook China moet in dat kader betrokken worden. Wij moeten forceren dat meer actoren verantwoording nemen voor wat zij elders mede veroorzaken!

De heer **Irrgang** (SP): Voorzitter. Wij bespreken vandaag een notitie van de ministers over fragiele staten, landen die vaak behoren tot de armste landen van de wereld, waar ook een duidelijke relatie ligt tussen onveiligheid, burgeroorlog, het risico om weer opnieuw in een burgeroorlog terecht te komen en met onderontwikkeling, met extreme armoede. Het voornemen van de regering om daar meer aandacht aan te besteden, spreekt de SP-fractie aan. Maar als ik die notitie met al die mooie vooremens lees en ook een verwijzing naar het belangrijke boek van Paul Collier, vraag ik mij wel af wat er nu eigenlijk verandert. Als ik kijk naar de uitgaven, kan ik mij niet aan de indruk onttrekken dat dit gewoon een opsomming is van wat Nederland zoal doet in verschillende landen, landen die een fragiele staat zijn en ook een partnerland, en dat daar alleen maar een nieuw bordje aan wordt gehangen, namelijk fragielestatenbeleid. Wat verandert er nu echt concreet? Is het niet alleen maar veel mooie woorden en verandert er in de praktijk maar heel erg weinig? Graag zou ik daar een reactie op krijgen van in het bijzonder de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

Waar volgens de SP-fractie iets zou moeten veranderen als je betrokken bent bij fragiele staten, de allerarmste landen in de wereld, dan is dat toch wel de West-Afrikaanse regio, een regio met in het verleden bloedige en gruwelijke burgeroorlogen. Ik noem Liberia en Sierra Leone. Het is nog steeds een zeer explosieve regio en er is nog steeds een groot risico dat die landen opnieuw in conflict zullen komen. Dat wordt in feite door het kabinet ook erkend in de beantwoording van schriftelijke vragen over deze notitie, maar toch wordt niet voor een verschuiving in het beleid gekozen. Een van de redenen die daarvoor worden genoemd, is dat er een pragmatische keuze wordt gemaakt en dat andere donoren daar al actief zijn. Maar is niet juist de West-Afrikaanse regio een voorbeeld van een vergeten regio? Dat wordt ook wel een donorwees genoemd, en niet een donor darling waar iedereen al zit, landen en ngo's. Waarschuwde de speciaal adviseur voor de VN, Saïd Djenghis, er niet onlangs voor dat de internationale gemeenschap te weinig betrokkenheid heeft bij West-Afrika en dat die regio zich ook meer en meer dreigt te ontwikkelen tot een doorvoerhaven voor drugs, juist ook omdat daar fragiele staten zijn? Ik vind het argument dat er al andere donoren zijn niet zo sterk, want kijk maar even naar Pakistan. Daar hoort Nederland niet eens tot de top tien van de grote donoren, maar is het wel actief. Waarom kan Nederland dan niet in een land als Sierra Leone, waar wij al een van de belangrijke donoren zijn, omdat zo weinig landen daar iets doen, een belangrijkere en grotere inzet doen, gegeven de grote meerwaarde die dat zou kunnen hebben? Ook wordt het argument van de historische betrokkenheid van andere landen genoemd. Dat is eveneens onderdeel van het probleem. Het is toch een ongezonde situatie dat Frankrijk daar nog steeds zo'n grote rol speelt? Gisteren hebben wij het nog over Tsjaad gehad. Ook daar speelt Frankrijk een grote rol. Frankrijk heeft echter in West-Afrika met foute wapenleveranties ook bijvoorbeeld het regime van Guinee jarenlang staande gehouden. Om die reden zou het dus gezond zijn als Nederland daar een grotere rol zou willen spelen. Een ander voorbeeld is Jemen, al een partnerland van Nederland en ook een van die donorwezen. Zou het niet goed zijn om daar meer programma's op te zetten, om daar meer nadruk op te leggen?

Het blijft mij in dit verband verbazen dat Colombia wel genoemd wordt, volgens de Wereldbank niet eens een fragiele staat, en dat gesteld wordt dat dit onder andere is vanwege het belang van de democratische stabiliteit in een buurland van ons Koninkrijk. Dat vind ik toch een weinig overtuigende reden. Het zou toch moeten gaan om de allerarmste fragiele staten. Colombia is dat volgens mij niet en zou ook veel beter in staat moeten zijn om de eigen problemen op te lossen dan bijvoorbeeld landen in West-Afrika.

Dan de «grondstoffenvloek», die in het bijzonder speelt bij de allerarmste fragiele staten. Als er bijvoorbeeld olie wordt gevonden, verergert dat de problemen eerder dan dat zij verbeteren. Op dat punt is er het vrijwillige initiatief voor transparantie van inkomsten uit grondstoffen, niet alleen olie, maar ook andere. Door het Nederlands Instituut voor Zuidelijk Afrika (NIZA) en Cordaid zijn op dit punt enkele interessante aanbevelingen gedaan. Zij pleiten onder meer voor een heldere internationale definitie van conflictgrondstoffen en strenge due diligence stappen voor de Europese regering binnen de regelgeving voor multinationals die actief zijn in fragiele staten. Volgens mij zou daarmee heel veel winst te behalen zijn als je iets wil doen aan de moeilijke situatie waarin die landen terechtkomen als er conflictgrondstoffen worden gevonden. Graag ook een reactie op het feit dat in de VS een «extractive industries transparency disclosure act» in voorbereiding is. Ik heb geen flauw idee of dat kans van slagen maakt, maar het zou wel een enorm belangrijke stap zijn, omdat veel van die grote oliebedrijven ook op de Amerikaanse beurs actief zijn en dus automatisch onder die wet zouden vallen. Daaruit zou volgens mij een strategisch bondgenootschap kunnen volgen tussen Europa en de VS. Ten slotte wil ik er nog op wijzen dat het niet alleen gaat om bilaterale donoren, staten. Het is ook een probleem van ngo's. Die hebben ook de neiging om allemaal in dezelfde landen te gaan zitten en dezelfde landen over te slaan. Ik wil in dit verband wijzen op een proefschrift van Dirk-Jan Koch – de bewindslieden moeten hem kennen, want hij werkt op het ministerie van Buitenlandse Zaken – die een aantal heel interessante observaties heeft gemaakt, bijvoorbeeld dat de zestig grootste ngo's 5 mln. in Jemen stoppen en 150 mln. in Oeganda. Ook dat is dus onderdeel van het probleem. Het is allemaal kluitjesvoetbal, niet alleen van bilaterale donoren, zoals Nederland, maar ook van ngo's. Is de minister bereid om dit probleem ook eens met de ngo's in Nederland te bespreken? Het zou goed zijn als hij zijn beleid wat verschuift, maar dat zouden ngo's ook moeten doen. Het gaat dan om landen als de Centraal-Afrikaanse Republiek, Gabon, Ivoorkust, landen waar grote internationale ngo's nauwelijks actief zijn, terwijl zij allemaal in Kenia, Sri Lanka, Guatemala en meer van dat soort landen zitten. Ook hierop hoor ik graag een reactie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

Mevrouw **Gill'ard** (PvdA): Ik sluit mij graag aan bij dit laatste punt. Als ik u goed begrijp, ondersteunt u dit beleid, maar zet u wel vraagtekens bij de keuze van een aantal landen. Ik begrijp dat u veel meer kiest voor landen die donorwezen zijn, de allerarmste landen. Wat ik mis bij de landen die u noemde – West-Afrika, Jemen, Sierra Leone – is bijvoorbeeld een land als Somalië. Waarom wilt u die discussie op deze manier aangaan? Wilt u echt andere landen kiezen dan de landen die de minister heeft voorgesteld?

De heer **Irrgang** (SP): Ik vind de richting wel een goede richting, maar als die ten opzichte van de status quo niet zo veel uitmaakt, heeft het in de praktijk toch niet zo heel veel betekenis. Ik denk dat het alleen iets uitmaakt als je ook bereid bent om in die landenkeuze verandering aan te brengen. Dat zou inderdaad ook wel Somalië kunnen zijn, al is de situatie daar wel de moeilijkste van alle denkbare landen, maar ik zou daar zeker niet onwelwillend tegenover staan. Ik denk inderdaad dat ook Somalië daartoe behoort.

De heer **Boekestijn** (VVD): Voorzitter. Vandaag is een belangrijke dag. Wij spreken namelijk over de pièce de résistance van minister Koenders, de fragiele staten. Het lijkt mij goed om daar een aantal vragen over te stellen. Ik wil aan de orde stellen de definitie van een fragiele staat, want daar vloeit veel voor het beleid uit voort. Ik wil iets zeggen over de balans tussen ownership en internationaal leiderschap. Sorry voor het jargon,

maar ik gebruik maar even dat van de nota. Ik wil ook iets zeggen over de gekozen interpretatie van Collier. Mijn algemene indruk van de nota is dat zij onvoldragen is en ook ahistorisch. Dat zal wel duidelijk worden aan de hand van mijn vragen.

Het begint al bij de definitie van fragiele staten. Er wordt gekozen voor de OESO-definitie: een staat is fragiel wanneer bij de overheid de wil en/of capaciteit ontbreekt om de basisfuncties voor armoedebestrijding, ontwikkeling, veiligheid en mensenrechten te vervullen. Ik heb moeite met het woordje «en/of». Ik ben namelijk de mening toegedaan dat in fragiele staten zowel de wil als de capaciteit ontbreekt om die basisfuncties te vervullen. Daar volgt dus ook een heel ander beleid uit. Zijn de bewindslieden het niet met mij eens dat een historische analyse ons leert dat hulp aan fragiele staten heel vaak heeft geleid tot hulpverslaving en ook tot een neerwaartse spiraal van predatore staten? Er is een heel omvangrijke literatuur over l'état predatoire en ook de invloed van hulp daarop. Bolkestein heeft daar in 2000 nog een heel mooi essay in Hollands Maandblad over geschreven. Ook prof. Reyntjens heeft een heel mooi boek geschreven, *La guerre des Grands Lacs*, waarin hij buitengewoon kritisch over Pronk was. Ik heb dit alles nog eens nagelezen. Je zou in zo'n nota er dus ook aandacht aan kunnen besteden dat je, als je de hulp aan fragiele staten niet handig aanpakt, de situatie daar ernstig kan verslechteren. In mijn gesprekken met ngo's hierover hadden zij het over het «do no harm»-principe en dat vind ik eigenlijk een heel wijs principe. Je kunt met ontwikkelingssamenwerking ook heel veel kwaad aanrichten, zeker in fragiele staten. Laten wij nu eens kijken naar Museweni en naar Kagame. Is de minister niet bang dat die eigenlijk steeds verder afglijden, dat het daar fout gaat en dat wij over tien jaar daar een Mugabe-achtig effect zullen zien? Misschien is dat wat overdreven, maar ik denk toch wel dat je kunt stellen dat het daar niet goed gaat. Dat heeft ook gevolgen voor het beleid. Als hulp aan predatore staten de zaak kan verergeren, dan zou ik om die reden al begrotingssteun aan deze landen willen uitsluiten. Wat is de mening van de minister daarover?

Mevrouw **Peters** (GroenLinks): Ik vind het wel interessant dat de heer Boekestijn de discussie over de definitie van fragiele staten opent en wijst op het risico dat OS-hulp in die staten wel een kwaad effect kan hebben. Ik ga die discussie graag aan, maar ik vind het jammer dat de heer Boekestijn waar hij wijst op de problemen in fragiele staten de boosdoener, de oorzaak van de problemen alleen zoekt in de OS-hulp. Is hij ook bereid om met mij mee te denken over andere oorzaken die in de westerse wereld liggen en die de fragiliteit mede veroorzaken, zoals naast de OS-hulp misschien ook postkoloniale banden die nog vrolijk worden uitgeleefd, militaire inmenging, handelsbelemmeringen en wapenhandel, om maar enkele voorbeelden te noemen? Is hij het met mij eens dat het niet alleen aan de OS-hulp te wijten is, maar dat de westerse wereld een grotere klont boter op het hoofd heeft?

De heer **Boekestijn** (VVD): Ik ben heel erg onder de indruk van het eerste hoofdstuk van William Easterly waarin hij aan de hand van een empirische analyse aantoonde dat het Afrika niet slecht gaat door de armoedeval, maar door slecht bestuur. Het is heel overtuigend wat hij daarover zegt. Ik ben bereid om te erkennen dat slecht bestuur in Afrika natuurlijk ook iets heeft te maken met de geschiedenis van Afrika en met wapenhandel, maar het trieste is dat hulp en slecht bestuur ook een relatie hebben. In mijn visie van ontwikkelingssamenwerking is ontwikkelingssamenwerking als die niet hervormd wordt, een onderdeel van het probleem. Ik houd een beetje te veel van Afrika om het kapot te laten maken door een onverstandig OS-beleid. Je kunt daarmee echt heel veel schade aanrichten. Ik ben dus op zoek naar wegen om de nadelen van onhervormd beleid op te vangen en om het beleid te hervormen.

De heer **Voordewind** (ChristenUnie): Zo kennen wij de heer Boekestijn weer, kritisch en dat is natuurlijk zijn goed recht. Hij spreekt over slecht bestuur. Hij heeft de notitie gelezen en weet dan ook dat een van de redenen waarom er nu extra aandacht is voor fragiele staten juist de opbouw van dat slechte bestuur is. Natuurlijk moet je daar enig onderscheid in aanbrengen, bijvoorbeeld waar er helemaal geen touw meer aan vast te knopen is of waar er een corrupt of onderdrukkend regime is. Daar heeft hij een punt, maar hij overweegt om alle fragiele staten geen overheidssteun meer te geven. Dan haal je toch de kern uit de notitie? Volgens mij – maar daar kom ik straks wel op – is op dit moment te veel gericht op bilaterale hulp. De minister probeert juist via het stimuleren van verbeteringen in het bestuur deze landen toch te helpen. Als de heer Boekestijn dit nu zo'n belangrijk punt vindt en de minister probeert dat juist te versterken en te verstevigen, dan zou ik zeggen dat de heer Boekestijn de minister op dit punt toch zou moeten stimuleren.

De heer **Boekestijn** (VVD): Om een helder antwoord te geven: ik geloof niet dat je het bestuur in fragiele staten kunt verbeteren. Ik denk dat omdat dit de les van de jaren negentig is. Toen hebben wij ingezet op goed bestuur, wij hebben democratisering en eerbiediging van mensenrechten gestimuleerd. Wij hebben Afrikaanse leiders gedwongen om eenpartijstelsels te vervangen door pluriforme stelsels. Somalië, het toenmalige Zaïre, Liberia, Sierra Leone en Rwanda instabiliseren alleen maar verder. Dat betekent dus dat het heel ingewikkeld is. Waar ik op zou willen inzetten is de private sector, met name via ngo's, en proberen op intelligente manieren de drivers for change over te brengen, maar dat is ongeloflijk ingewikkeld. Ik ben daar dan ook heel bescheiden in. Ik geloof niet dat je goed bestuur kunt exporteren naar fragiele staten.

De heer **Voordewind** (ChristenUnie): Als de heer Boekestijn dat nu als nieuws presenteert!

De heer **Boekestijn** (VVD): Dat is geen nieuws!

De heer **Voordewind** (ChristenUnie): Dan is de vraag nog relevanter, want ik heb hem nog niet horen ageren tegen de overheidssteun aan Afghanistan. Zijn redenering zou dan ook moeten zijn dat wij alle hulp die wij geven via Kabul zouden moeten stoppen. Klopt dat?

De heer **Boekestijn** (VVD): De VVD is over Afghanistan altijd zeer helder geweest, ook bij monde van Hans van Baalen. Wij maken ons geen illusies over onze pogingen om het bestuur in Kabul te verbeteren. Ik maak mij ook geen enkele illusie over hoe het nu met Karzai staat. Het gaat gewoon helemaal niet goed! Ik zou zeggen dat Afghanistan er weer een bewijs van is hoe moeilijk het is om goed bestuur te exporteren. Dat zal ook uit de geschiedenis naar voren komen. Het is nog zeer de vraag of Karzai het wel gaat redden.

Mevrouw **Gill'ard** (PvdA): De heer Boekestijn blijft maar zeggen dat wij goed bestuur niet kunnen exporteren, maar dat is ook niet de opzet van wat Nederland doet. Neem nu de Stichting Nederlandse Industrie voor Defensie en Veiligheid (NIDV), waarin ook de VVD zit. Die is bezig om te werken aan goed bestuur in die landen. Dat goede bestuur is inderdaad hard nodig. U kunt wel vragen of de private sector er naartoe gaat, maar die gaat daar niet zo makkelijk naartoe. Nu heeft hij het over ngo's, in het verleden had hij het over bedrijven. Hij is dus wel een beetje aan het opschuiven.

De heer Boekestijn zegt dat hulp aan fragiele staten de situatie daar alleen maar kan verergeren. Ik vind dat een nogal grote uitspraak, want dat zou betekenen dat de inzet van deze regering kan bijdragen aan bijvoorbeeld

het laten voortduren van conflicten. Ik acht het onze taak om te bezien wat deze regering in fragiele staten doet. Wat heeft deze minister bijvoorbeeld gedaan in Kenia? De conflicten daar zouden zijn doorgegaan als de minister niet had ingegrepen. Hij heeft dat toch goed gedaan? Waarom kijkt de heer Boekestijn niet naar wat de regering daadwerkelijk doet? Waarom rekent hij haar daar niet op af?

Mevrouw **Ferrier** (CDA): Het triggert mij altijd als de heer Boekestijn het heeft over het exporteren van goed bestuur. Daaronder ligt de gedachte dat wij hier weten wat goed bestuur is en dat wij dat willen exporteren. Naar mijn idee is dat absoluut niet de bedoeling van OS. Erkent de heer Boekestijn niet dat ontwikkelingslanden, niet alleen in Afrika, misschien een eigen vorm van goed bestuur zouden kunnen ontwikkelen? Mijn tweede vraag is of de heer Boekestijn nu namens de VVD zegt dat wij ons maar niet met fragiele staten moeten bemoeien. Wat is dan zijn oplossing? Hoe kijkt hij daar tegenaan? Waar zou hij de prioriteit leggen als hij minister voor Ontwikkelingssamenwerking was?

De heer **Boekestijn** (VVD): Ik kan vrij kort zijn, want wat ik wil, heb ik net al de heer Voordewind verteld. Ik geloof niet in begrotingssteun aan fragiele staten. Dat instrument wil ik daar niet gebruiken. Ik moet erop wijzen dat wij toch wel proberen met algemene en met sectorale begrotingssteun die regimes op de rails te houden. Ik geloof daar dus niet in en daar heb ik heel veel argumenten voor.

Nu dan het argument van mevrouw Gill'ard. Ik ben er zo bang voor dat deze minister dezelfde fout gaat maken als Pronk gemaakt heeft in Rwanda. Ik zou zo graag willen leren van alle fouten die wij hebben gemaakt. Ik zou willen dat wij in fragiele staten veel kritischer komen te staan als het gaat om de aard van die regimes. Dat is erg belangrijk. De minister stelt zich ook wat kwetsbaar op. Ik volg de situatie in Oeganda, Burundi en Rwanda van dag tot dag, en je ziet die steeds verder verslechteren. Het is heel gevaarlijk om te denken dat je daar via de overheid wat zou kunnen bereiken. Het blijkt steeds slechter te worden. Ik wil fragiele staten helemaal niet laten zitten, want via ngo's kun je daar heel mooie dingen doen. Je maakt dan in ieder geval geen dingen kapot!

Mevrouw **Gill'ard** (PvdA): De heer Boekestijn heeft het over de fouten van minister Pronk, maar wat in Rwanda is gebeurd, kan gewoon niet een minister verweten worden. Het is iets dat de internationale gemeenschap gewoon te lang heeft genegeerd. Ik vind dat onzin.

De heer **Boekestijn** (VVD): Daar ging het mij ook niet om. U moet het boek van prof. Reyntjens maar eens lezen. Dat is daarover heel genuanceerd. Wij hebben te lang gegokt, wij dachten dat de slachtoffers engeltjes waren, maar dat bleek niet zo te zijn. Dat is een belangrijke les voor wat wij nu doen. Wij zitten nu in een spiegelbeeldige situatie.

Voorzitter. Mijn tweede punt is de balans tussen ownership en leiderschap. Ik heb die termen niet zelf bedacht. Ik heb ze uit de omgeving waarin ik mij begeef, het zijn de termen van de notitie. Er wordt dan gekozen voor een politieke dialoog met de overheid, drivers of change buiten de overheid, het aansluiten bij lokale prioriteiten, alignment, en er wordt gesproken over voice als countervailing power. Ik stel met de heer Irrgang vast dat het eigenlijk allemaal oude wijn is in nieuwe zakken. Dit alles is niet erg origineel. Hoe kun je nu een politieke dialoog houden met een regime dat helemaal niet de politieke wil heeft om het eigen land te ontwikkelen, maar gewoon aan de macht wil blijven? Ik denk dan aan Kagame en ook aan Museweni. Hoe kun je nu drivers of change steunen? Mijn fractie zou dat ook wel willen, maar ik zie net als de ngo's hoe onvoorstelbaar ingewikkeld dat is. Als je daar helden ondersteunt en dat zou ik dolgraag willen, dan zie ik ze niet graag doodgeschoten worden. Als

je effectief bent in dat steunen, dan zal het regime alleen maar repressiever worden. Je moet dus wel goed nadenken over hoe je dat moet doen en ik moet vaststellen dat ik dat wel in de nota mis. Zou de minister daar nog iets over kunnen zeggen?
Hetzelfde geldt voor het maatschappelijke middenveld.

De **voorzitter**: Ik verzoek u nu echt met klem af te ronden, want u hebt uw spreektijd al ver overschreden.

De heer **Boekestijn** (VVD): Er wordt in de nota gesteld dat er een sterk verband bestaat tussen armoede en conflict, maar Collier wijst de these van de armoedeval juist af. Het is zeker waar dat armoede en conflict correleren, maar het interessante van Collier is nu juist dat hij zegt dat het ook hebzucht is van de mensen aldaar. Dat betekent dus dat wij in een heel nasty business zitten. Ook dat pleit er weer voor om niet in die overheden te geloven en om te kijken of je via de private sector en de ngo's wat zou kunnen doen.

De **voorzitter**: Uw laatste zin uit Collier klonk als een zin uit Vestdijk van minimaal een halve bladzijde!

De heer **Voordewind** (ChristenUnie): Voorzitter. Wij voeren deze discussie in een lastige tijd waarin wij te maken hebben met een kredietcrisis waarmee ook ontwikkelingssamenwerking te maken heeft, omdat die gekoppeld is aan het bnp. Daarom staan de uitgaven onder druk. Dat heeft effect op mensen met name in fragiele staten en landen die noodhulp ontvangen. Het heeft niet alleen effect op de verminderende overheidsuitgaven vanuit ontwikkelingssamenwerking, maar natuurlijk ook op de mensen zelf, bijvoorbeeld door de voedselcrisis en alle dingen die daar nog eens bovenop komen. Daarom pleit de fractie van de ChristenUnie er niet voor, nog eens extra te bezuinigen, zoals ik hier af en toe wel hoor. Wij hebben die koppeling aan het bnp.
Wat de nota betreft, hebben wij grote waardering voor deze minister, want hij steekt wel zijn nek uit. Dat vergt moed. Het zijn kwetsbare landen, het zijn landen met overheden die soms dubieus zijn. Waar overheden dubieus en corrupt zijn en er geen houvast meer is om iets te doen met steun van overheid tot overheid, moeten wij dat ook niet doen. Een voorbeeld daarvan is wat de minister heeft gedaan in het geval van Rwanda. Waar je echter lichtpuntjes ziet en «good governance» zou kunnen stimuleren, motiveren en verbeteren, moet je dat wel doen. Dat doe je dan ook voor het bedrijfsleven. Immers, je moet nu eenmaal een stabiel bestuur hebben met stabiele regelgeving, wil je aantrekkelijk zijn voor het internationale bedrijfsleven. Dus nogmaals waardering voor de nota, ook omdat fragiele staten niet op zichzelf leven, maar ook een groot effect hebben op de regio.

Er is gezegd dat fragiele staten vanwege het effect op de regio moeten worden aangepakt. Ik ben het met collega Ferrier eens dat wij dat ook kunnen omdraaien: als je dat doet, probeer dan ook tot een regionale aanpak te komen. Wij hebben het net al over Tsjaad gehad dat je niet los kunt zien van Soedan. Dus zoveel mogelijk proberen een en ander in een regionale aanpak te doen.

Wat ik nog te onderbelicht vind in de nota is het maatschappelijk middenveld. Collega Ferrier heeft dat ook al genoemd. Er wordt gezegd: wij doen aan internationale steun en als wij niet aan overheidssteun zouden kunnen doen, dan zouden wij naar het maatschappelijke middenveld moeten kijken. Ik denk dat ze allebei zouden kunnen, dus tegelijkertijd overheid én ondersteuning van het maatschappelijk middenveld. Daar waar het lastig gaat of waar de ontwikkelingen met de overheid langzaam gaan, weten wij ook dat het maatschappelijke middenveld een countervailing power kan geven. In landen als Iran – dat is dan wel geen fragiele

staat – waar internationale druk van buitenaf lastig is, proberen wij toch om het maatschappelijke middenveld van onderop te stimuleren, zodat die countervailing power ook ontstaat. Ik noem eveneens de rol van religieuze organisaties, zoals kerken. In veel landen die wij als fragiele staat ondersteunen, zijn die ook aanwezig. Kijk alsjeblieft ook naar die sector, naar de ground root organisaties die heel veel invloed kunnen hebben en druk op de overheid kunnen uitoefenen.

In Soedan wordt ingezet op een pooled fund. Dat is goed, want het stimuleert juist participatie, maar het duurde wel lang voordat tot uitbetaling werd overgegaan. Hoe stimuleert de minister nu in dit specifieke geval dat die fondsen ook toegankelijk zijn voor de lokale bevolking en ngo's en dat die ook betrokken worden in het overleg? Wat wij ervan horen, zijn de drempels voor ngo's nogal hoog om toegang te krijgen tot dat pooled fund.

Ik heb al iets over die regionale benadering gezegd. Korthedshalve sluit ik mij op dat punt aan bij de woorden van collega Ferrier.

De nota gaat uit van de 3D-benadering en dat is een prima uitgangspunt, maar de D van diplomatie blijft wat de fractie van de ChristenUnie betreft nog wel iets te onderbelicht. Dat heeft misschien ook wel te maken met de meerwaarde van Nederland die ik zoek als het gaat om betrokkenheid bij fragiele staten. Ik weet dat de minister donorcoördinatie zeer op prijs stelt: kijken wie wat doet, geen dingen dubbel gaan doen of niet nog eens een paar miljoen bovenop een al heel groot bedrag leggen. In mijn inbreng bij de behandeling van de begroting voor Buitenlandse Zaken heb ik een aantal dingen gezegd waar Nederland volgens mij sterk in is, zoals milieu. De minister geeft daar 500 mln. aan. Dat is heel goed en ik hoop zeker dat het dit bedrag blijft, ook in wat lastiger tijden. In het bredere plaatje van ontwikkelingssamenwerking kan Nederland dus zeker een meerwaarde hebben. Ik heb toen ook de categorie water genoemd met een prins die watermanagement heel goed internationaal op de kaart zet. Ik heb het onderdeel landbouw met onze eigen universiteit van Wageningen genoemd. In dat kader vind ik het ook belangrijk dat Nederland een meerwaarde heeft op het gebied van justitie, zoals de minister ook zelf al noemt, en versterking van de rechtsstaat met het Internationale Strafhof in Nederland en de kennis die wij al in huis hebben. De minister wil daarop inzetten en afhankelijk van beschikbaarheid politie- en justitie-experts inzetten in fragiele staten. De minister zegt daarbij «afhankelijk van de beschikbaarheid», maar ik zou zeggen: laten wij daar proactief in investeren, laten wij ervoor zorgen dat wij een pool van justitie-experts krijgen, zodat wij die rechter dan nu kunnen inzetten in juist die fragiele staten waarin je toch juist dat justitieapparaat zou moeten willen versterken. Ik geef de minister dat maar even mee.

Voorzitter. Ik mis nog aandacht voor vluchtelingen, waarmee wij toch ook in die fragiele staten te maken hebben. Misschien kan de minister daar nog iets over zeggen, los van de noodhulp. Hoe werkt de vluchtelingenproblematiek uit in de fragiele staten?

Ten slotte nog een opmerking over de bestedingen. Ik heb dat rijtje gezien, gekoppeld aan de definitie van fragiele staten met heel grote verschillen. Rwanda en Oeganda staan er niet in, maar in de linkertabel van ontwikkeling staat daar dan wel weer een sterretje bij. Je zou nog een discussie kunnen voeren over de vraag of het nu een fragiele staat is die niet in staat is om de eigen bevolking van de basale goederen te voorzien of niet. Ik wil die discussie nu niet voeren, maar ik zie wel grote verschillen in het rijtje van bestedingen in fragiele staten. De Palestijnse gebieden met 4,5 miljoen inwoners krijgen van de minister 34 mln., terwijl Congo met 40 miljoen inwoners 6,9 mln. krijgt. De minister kan dan zeggen dat er internationaal al veel geld aan Congo wordt besteed, maar dat geldt gelukkig ook voor de Palestijnse gebieden. Dus vanwaar die grote verschillen ook als je het qua problematiek bekijkt? Congo wordt geconfronteerd

met een zeer serieuze problematiek, maar krijgt toch maar 6 mln. Ik hoop dat de minister ook hierop nog kan reageren.

De heer **Boekestijn** (VVD): Ik begrijp dat de ChristenUnie zich uitspreekt voor een tweesporenbeleid, zowel aan de bovenkant, de overheid, als het maatschappelijk middenveld. Terecht zei u in mijn richting dat als wij willen dat ook de private sector iets doet, dan ook de overheid wel moet functioneren. Dat is waar, daar is geen speld tussen te krijgen. De vraag is alleen of het kan. Moet ik bijvoorbeeld uw opmerking over Congo zo interpreteren dat wij moeten proberen om het bestuur van Congo te verbeteren? U weet dat Congo wel een heel erg moeilijk geval is. Ik zou niet weten hoe je zinvol met de Congolese regering iets zou kunnen doen.

De **voorzitter**: U begint nu met de beantwoording van uw eigen vraag, maar dat zou ik liever willen overlaten aan de heer Voordewind.

De heer **Voordewind** (ChristenUnie): Met die beantwoording was ik het niet eens, voorzitter. In Congo moeten wij natuurlijk een scala aan instrumenten inzetten en dat doet de minister ook. Hij zet in op de multilaterale organisaties, hij zit in Congo ook aan tafel en probeert daar ook de bestedingen te sturen en tegelijkertijd stimuleert hij daar ook de ngo's om in de haarvaten van dat heel lastige en uitgestrekte gebied de mensen te bereiken. Je moet daar dus en en toepassen. Ook moet je, weliswaar met beperkte middelen, overheidssteun verlenen, want dat is inderdaad heel fragiel daar. Wat mij betreft moet je ook met veel meer middelen ngo's ondersteunen, want die zitten in de haarvaten, en de multilaterale organisaties. Het kan dus allemaal: en, en, en.

De heer **Boekestijn** (VVD): Slechts één zinnetje!

De **voorzitter**: Daar ben ik dan heel benieuwd naar!

De heer **Boekestijn** (VVD): En dat en, en, en geldt dus voor alle fragiele staten?

De heer **Voordewind** (ChristenUnie): Wij hebben hier een discussie gehad over Rwanda en de betrokkenheid bij Congo. Waar een regime aantoonbaar geweld stimuleert met geweld, de eigen bevolking onderdrukt, corrupt is tot op het bot, moet je natuurlijk zeggen dat je geen geld meer stopt in de steun van overheid tot overheid. De minister heeft dat zelf onderzocht, mede op verzoek van mevrouw Ferrier en anderen.

Mevrouw **Peters** (GroenLinks): Voorzitter. Ook ik vond de pièce de résistance van het ministerie van Buitenlandse Zaken met waarschijnlijk de hoofdpenvoering door minister Koenders inspirerend. Het is een beleidsneerslag van de meest recente literatuur die erover is verschenen en ik vind het passend voor Nederland. Ik ben er trots op dat Nederland nu ook op beleids- en diplomatiek niveau een rol gaat spelen door op te komen voor fragiele staten.

In de nota wordt een aantal risico's benoemd, waarvan er al enkele door verschillende woordvoerders zijn besproken, bijvoorbeeld dat in fragiele staten moeilijk begrotingssteun is te geven. Ook is de vraag gesteld naar het monitoren van het inzetten van flexibele middelen. Ik ben echter samen met de regering bereid om die risico's te nemen.

Goed bestuur laat zich misschien moeilijk exporteren, maar slecht bestuur kun je wel verergeren door niets te doen. De stabiliteit die daardoor wordt opgeofferd en in gevaar komt, ook onze eigen stabiliteit, daar moet je wat aan doen. Een beleid als dit dat zich daarop richt, ook met het instrument ontwikkelingssamenwerking, is dus hard nodig. Ik vind het goed dat de notitie de kloof benoemt die je vaak ziet na noodhulp en de overgang naar

ontwikkelingssamenwerking en daar ook voorstellen voor doet. Het is ook goed dat je ziet dat niet altijd met het begrip «ownership» met gebrekkige instituties kan worden gewerkt en je soms moet gokken op sommige drivers for change. Er is aandacht voor resolutie 1325. Ik vind het een interessant concept waar de notitie op bouwt van het soevereiniteits-dividend, de definitie van Ashraf Ghani and Clare Lockhart, waarin de rechtsstaat, de sterke staat, de goede staat niet alleen maar wordt gedefinieerd in termen van mensenrechten, democratie en zo, maar ook dat je de publieke diensten weet af te leveren, de mensen bereikt die je land bewonen. Het is een definitie die ook op ons eigen land van toepassing is, een meetlat die wij ook onszelf kunnen aanmeten. Ik zou haast aan de tien punten van die definitie nog een elfde willen toevoegen, namelijk dat een goede, sterke staat zich ook laat kenmerken door constructief te participeren in de mondiale gemeenschap. Dus niet alleen dat interne gerichte, maar ook de collectieve verantwoordelijkheid van de leefwereld die wij delen, juist waar die wordt getroffen door mondiale uitdagingen, zoals de klimaatcrisis en de economische crisis waar wij nu allemaal in zitten. Graag een reactie van de minister hierop.

Nog even een aantal dingen die ik mis in de notitie. Ik mis een beetje bescheidenheid. Er wordt een hoop idealen genoemd waarvan ik het belang al heb benadrukt, maar wij hebben te maken met gebrekkige middelen aan onze kant. Deels worden die ook benoemd, zoals gebrekkige middelen aan uitzendkrachten, diplomatie mag wel wat meer, de mondiale organisaties, Wereldbank, VN, waar veel hoop in wordt gelegd. Dat zijn allemaal toch logge apparaten die zich moeilijk laten hervormen. Ook een EU die met zijn soft power altijd nog een baken van hoop probeert te zijn, erg gefragmenteerd is en ook niet uitblinkt in sterk buitenlandbeleid en defensie, hoe hard wij daar ook aan trekken. Dat zijn gegevens die tot bescheidenheid nopen en waar wij verwachtingen over wekken.

Na het eerste hoofdstuk laten de hoofdstukken over de landen zich toch wel een beetje lezen als een droge catalogus van bestaande initiatieven. Ik mis daar de saus van politieke zelfreflectie. Bijvoorbeeld zelfreflectie op wat onze eigen bijdrage is aan de oorzaken van veel fragiliteit die dan een weerslag zou moeten hebben in voorstellen om de oorzaken die bij onszelf liggen weg te nemen. Je kunt denken aan de dubbele moraal die wij in ons buitenlandbeleid hebben als het gaat om het Midden-Oosten. Er zijn grote verschillen van mening tussen de fractie van GroenLinks, de oppositie en de regering. De wijze waarop Israël de hand boven het hoofd wordt gehouden en de Palestijnen en vooral Hamas van veel dingen de schuld krijgen, die hypocrisie en dubbele moraal, is toch een factor die veel mensen in de wereld, met name moslims, verschrikkelijk boos maakt en is ook een oorzaak van het ontstaan van terroristische groeperingen, zoals Al Qaida, die welig tieren in fragiele staten en ook de reden dat wij iets met fragiele staten moeten doen. Wij moeten bereid zijn om dat aan te kaarten. Een andere oorzaak zijn handelsbelemmeringen die wij zelf ook opwerpen, de gebrekkige democratische legitimiteit van de VN-Veiligheidsraad.

De heer **Voordewind** (ChristenUnie): Deze analyse lijkt mij een beetje te kort door de bocht. De dubbele moraal van het Westen houdt Israël de hand boven het hoofd? Ik denk dat überhaupt al het bestaan van de staat Israël steun voor Hamas in stand houdt en dat dit een belangrijke factor is waardoor twee ideologieën met elkaar botsen. Is mevrouw Peters dat niet met mij eens?

Mevrouw **Peters** (GroenLinks): Ik wil proberen in dit debat een beetje weg te blijven van het verschil in de manier waarop de fracties van GroenLinks en de ChristenUnie tegen het conflict in het Midden-Oosten aan kijken. Ik wil alleen maar constateren dat de wijze van opereren van het

Westen in het Midden-Oosten een bron van geweld, haat en terrorisme is die in fragiele staten soms welig kunnen tieren en de stabiliteit kunnen bemoeilijken. Als je kijkt naar manifesten van bijvoorbeeld Al Qaida, dan is eigenlijk de eerste reden waarom zij zich woedend maken toch de Palestijnse kwestie. Een van de redenen dat wij in Afghanistan zitten, is het bestrijden van Al Qaida. Dat is dus een van de zaken waar wij ook naar moeten kijken.

Mevrouw **Gillard** (PvdA): U zegt niets nieuws als u beweert dat het handelen hier het handelen daar beïnvloedt. Dat geldt voor alle landen. Dat is al eeuwig zo, maar misschien nu nog wel meer dan ooit. Als u zo stellig zegt dat ons handelen hier daar de oorlog misschien wel aanwakert, versterkt en laat voortduren – zo'n beetje dezelfde redenering als die van de heer Boekstijn – geeft u dan eens precies aan welk percentage ons aandeel is en hun eigen aandeel. Daar moet dan toch ook naar worden gekeken?

Mevrouw Peters (GroenLinks): Ik heb er niet direct een oplossing voor. Ik constateer meer dat ik die dimensie van politieke zelfreflectie mis. Fragiliteit is niet alleen maar een probleem dat daar bestaat en dat wij als hulpverleners wel even kunnen oplossen. Het zijn soms verder verwijderde verbanden, maar wij hebben ook een aandeel in sommige van de oorzaken van fragiliteit. Dat wil ik eigenlijk benadrukken. De heer Boekstijn leest wat boeken, ik lees ook wel eens een boek. Wat ik inspirerend vind is het boek van Kishore Mahbubani over «The new Asian hemisphere». Die beschrijft hoe vanuit Aziatisch diplomatiek perspectief soms naar de westerse wereld wordt gekeken en legt hier de vinger op. In die kant van de wereld bestaat er weinig begrip voor dat wij sommige onderwerpen niet willen bespreken die wel een oorzaak van instabiliteit kunnen zijn.

Andere punten waar ik die politieke zelfreflectie mis op waar wij zelf wat aan zouden kunnen doen zijn bijvoorbeeld de grondstoffenproblematiek – wij gebruiken zelf veel grondstoffen uit fragiele staten – ons aandeel in de klimaatcrisis die ook veel vluchtelingen op gang brengt en die ook weer veel fragiliteit veroorzaken, onze weigering om met sommige actoren te praten die ook een aandeel hebben in instabiliteit. De notitie roept wel op om diplomatie in te zetten en met alle actoren te praten, maar dat geldt dan ook voor ons zelf.

Een volgend punt dat ik miste is een reflectie op de vraag waarom het zo moeilijk is om het diplomatieke instrument grootschaliger uit te rollen. Mensen zijn moeilijk uitzendbaar, hebben te maken met problemen met de bewegingsvrijheid. Hetzelfde geldt eigenlijk voor het vullen van die politie- en justitiepool. Wij hebben er ook wel eens moties over ingediend. Waarom is dat toch zo moeilijk? De militairen hebben hier een logistieke superioriteit. Ze luisteren naar het commando en rukken met duizenden uit. Waarom lukt dat nu niet bij de civiele krachten?

Het laatste puntje dat ik miste is wat nu zo kenmerkend is voor fragiele staten. Die hebben te maken met conflicten, vaak langdurige. Een eerste kenmerk van conflicten is toch dat de bevolking te maken heeft met trauma. Ik moet dan denken aan een combinatie van dingen. Nederland wil zich wel inzetten voor transitional justice, is als een van de weinige landen bereid om zich op de hoogste fora in te zetten voor resolutie 1325, vrouwen en kinderen. Die groepen hebben nu juist het meeste te maken met trauma. Ik worstel met het dilemma dat veel traditionele diplomatie, ontwikkelingssamenwerking, noodhulp die zwakke groepen vaak niet bereiken, omdat wij nu juist graag onderhandelen met sterke gesprekspartners en instituties, terwijl die in hun pakket van hulp zo weinig traumabehandelinginstrumenten hebben. Zouden beide ministers daar eens op kunnen reageren? Biedt de bereidheid van Nederland om zo'n transitional justice SSR-conferentie te organiseren – wat ik op zich een

prachtig initiatief vind – wellicht niet de mogelijkheid om ook iets met dat aspect trauma te doen?

Antwoord van de bewindslieden

Minister **Koenders**: Voorzitter. Ik dank de leden voor hun vragen. Zoals velen van u hebben gezegd, is het werken in fragiele staten voor dit kabinet niet alleen noodzakelijk, maar ook een zeer gedurfde keuze. Het is een uitwerking van twee beleidsstukken. De eerste is Een zaak voor iedereen waarin vier prioriteiten zijn bepaald voor ontwikkelingssamenwerking waaronder fragiele staten en het thema fragiliteit. Maar ook in de Mensenrechtennota waar de heer Verhagen de relatie met fragiele staten zal leggen, is dit element natuurlijk heel belangrijk geworden omdat vooral in fragiele staten de mensenrechten ernstig worden geschonden. Ik ben in ieder geval blij dat bijna de hele Kamer geïnteresseerd is in en ook het belang onderschrijft van deze prioriteit van de Nederlandse regering, maar uiteraard wel enkele vragen heeft met betrekking tot uitwerking, maar in het algemeen toch steunt dat deze gedurfde keuze een noodzakelijke keuze is.

Misschien nog even heel kort waarom. Het is eigenlijk al gezegd dus hoef ik het niet uitgebreid te herhalen. Het gaat om de groep landen waar de millenniumdoelen verreweg het slechtst worden gehaald. De Wereldbank cijfers spreken boekdelen: 36% van het totaal aantal mensen in extreme armoede leeft in fragiele staten. Dat geldt voor 33% van de kinderen zonder basisonderwijs en 39% van de kindsterfte. Dat zijn enorme aantallen en voor een minister voor Ontwikkelingssamenwerking zou het dan ook een grote fout zijn om zich te verschuilen achter beleidstheorieën en om vervolgens geen aandacht te besteden aan effectief beleid in fragiele staten.

Er kunnen grote resultaten worden geboekt in fragiele staten. Dat is weliswaar buitengewoon moeilijk. Je moet inderdaad met verschillende actoren werken. Bijvoorbeeld met overheden die vaak slecht functioneren, geen legitimiteit of capaciteit hebben of beide niet. Niet-gouvernementele organisaties zijn voor deze regering essentieel voor de opbouw van het maatschappelijk middenveld, maar ook die zijn in die landen vaak moeilijk te definiëren. Dat geldt ook voor het bedrijfsleven. Wij werken dus in een categorie staten waar de problemen levensgroot zijn en waar de definities van bestaande begrippen op zijn minst ingewikkeld zijn door de complexiteit van de veiligheids- en de politieke situatie en waarin de normale aanpak – voor zover het woordje «normaal» in ontwikkelingssamenwerking bestaat; wij kijken echt landenspecifiek en historisch – niet werkt. Daarom hebben wij gezegd dat wij een aparte categorie fragiele staten moeten hebben, omdat wij daar heel anders moeten werken. Het gaat niet alleen om het belang, maar ook om de inhoud. Later zal ik aangeven dat er de afgelopen anderhalf jaar wel degelijke grote successen zijn geboekt, overigens met enige bescheidenheid, want daar heeft mevrouw Peters gelijk in. Het is niet gemakkelijk om resultaten te bereiken, maar een zekere bescheidenheid is toch wel op zijn plaats. Maar los van de projecten, de programma's en de politieke dialogen vind ik belangrijker dat men als het gaat om fragiele staten spreekt over een andere benadering van ontwikkelingssamenwerking, die veel risicovoller is, waar wij veel flexibeler zullen moeten opereren en waar wij soms de staf van ambassades versterken en soms ook verkleinen.

In dat beleid staat Nederland overigens helemaal niet alleen. Wij zijn er weliswaar vroeg mee begonnen, maar nu heeft ook de Wereldbank fragiele staten als onderdeel van beleid genomen, net als de EU en inmiddels ook Noorwegen. Ook de VS zegt in het nieuwe beleid voor zover dat nu enige kleuring krijgt, dat een groot deel van de wereld toch niet weg mag zakken in globalisering via smokkel, drugs, export van terrorisme en vooral het gebrek aan bescherming van de eigen mensheid en de

mensenrechten en dat daar beleid op nodig is. Geen naïef beleid, geen beleidsmixen die wij overal al zien en vervolgens een realiteit op drukken, maar met begrip voor de politieke en historische situatie om onze instrumenten daar zo flexibel mogelijk op in te zetten. Dat betekent ook dat je veel minder kunt praten in algemene categorieën of algemene resultaten. Je zult moeten proberen om in die landen duurzame verandering te creëren.

De redengeving is zoals ik net al zei dat die millenniumdoelen daar het slechtst worden gehaald. Wij moeten het dus wel doen. Het punt van human security vind ik echt essentieel. Wij zien bijna in alle ontwikkelingsprocessen basisveiligheid en basiscompetentie van de overheid en ngo's om ervoor te zorgen dat mensen in ieder geval te eten hebben en kunnen beginnen met hun leven weer op te pakken. Op zich zijn dat bescheiden doelen en voorlopig kijk ik ook niet heel veel verder. Ook moeten zij de drive kunnen geven aan mensen om zichzelf verder te brengen. Wij kunnen dat niet allemaal doen, wij kunnen geen blauwdrukken geven. Het is in elk land zoeken naar een oplossing, geen planmatige benadering, maar je moet wel een aantal principes hanteren.

Naast de millenniumontwikkelingsdoelen en human security is er natuurlijk ook het punt van het verlichte eigenbelang. Dat is echt essentieel. Ik noemde al de Amerikaanse positie daarin en ook de Europese, maar ook de positie van hele regio's. Je ziet ook in Afrika dat steeds meer landen waar het beter gaat last hebben van fragiliteit in hun buurlanden en daarin meegezogen worden. Het is dus inderdaad een regionale approach en dat is ook de bedoeling van het beleid, laat daar geen misverstand over bestaan. Wij zeggen juist – dat is ook een verandering in het beleid – dat Nederland, dat weliswaar klein is en niet alles kan doen, zich dan ook moet richten op bepaalde landen en regio's. Ik kom later nog op de vraag van de heer Irrgang of dat wel de juiste landen zijn.

Wij hebben een geschiedenis. Zo is bijvoorbeeld mijn voorganger in Burundi actief geweest. Wij hebben inmiddels een zeer moeilijke opdracht erbij genomen, namelijk de Grote Meren als geheel als regionale benadering, inclusief de opening van processen, programma's en projecten, soms met de overheid, maar vaker zonder de overheid door demobilisatie en stabilisatie in Oost-Congo. Congo is er dus bijgenomen. Je ziet ook dat wij actief zijn in de regio van de Hoorn en zijn daar via de 3D-benadering naast de bekende landen ook ontwikkelingsactiviteiten begonnen in Somalië en Tsjaad. Het zijn dus vooral die twee regio's waarop wij ons richten. Daarnaast ook de regionale problematiek rondom Afghanistan en Pakistan.

Het is interessant dat wij daar juist bezig zijn op het terrein van schone energie. Ook daar kijken wij met name naar die regionale benadering. Met de 500 mln. die wij extra bovenop het regeerakkoord hebben gezet als het gaat om schone energie, essentieel element van ontwikkeling van fragiele staten, zijn wij in staat geweest om de ministers van energie van Rwanda, Burundi en Congo bij elkaar te krijgen. Alle drie hebben zij belang bij energie. Hetzelfde geldt voor water als het gaat om Afghanistan en Pakistan. Er is dus wel degelijk sprake van een regionale benadering. Ik heb u de vier redenen genoemd waarom. Ik heb genoemd de millenniumontwikkelingsdoelstellingen, human security, verlicht eigenbelang en mensenrechten. Vervolgens zeg ik dat wij dat natuurlijk niet alleen doen. Het is moeilijk om een goede mix te maken van wat je multilateraal en bilateraal kan doen. Ook daar geldt wat mevrouw Peters zei, enige bescheidenheid. Je kunt niet overal zitten, je moet enorm veel kennis hebben van zaken om het «do no harm»-principe, dat ik essentieel vind, in fragiele staten te hanteren. Natuurlijk hebben enkele elementen van fragiliteit ook te maken met externe factoren. Overigens deel ik de analyse van mevrouw Peters op dit punt niet, althans niet in haar detaillering, maar ik neem aan dat mijn collega van Buitenlandse Zaken daar nog wel op in zal gaan. Zij heeft echter wel gelijk als zij zegt dat fragiliteit de wijze waarop

oorlogseconomieën, grondstoffenhandel en wapenhandel tot stand komen een globalisering is niet via kapitaal, investeringen en technologie, maar via smokkel, illegale kanalen, terreur. Er zijn heel veel elementen die daarbij een rol spelen en er zitten altijd twee kanten aan. Het heeft zo ook zijn vertakkingen bij ons. Dus ook die elementen zijn essentieel. U kent de instrumenten die de Nederlandse regering daarvoor heeft, maar daar kunnen wij eventueel later nog wel over spreken.

Er is dus steeds meer internationaal draagvlak voor die heel risicovolle keuze voor fragiele staten. Ik noemde al de VS, de Wereldbank, de EU. Dat betekent nog niet dat wij alles multilateraal moeten doen. Ik ben het eens met degenen die zeiden dat de Wereldbank, de Europese Commissie en andere internationale organisaties nogal logge bureaucratieën zijn. Dat is waar. Ongeveer het moeilijkste wat je logge bureaucratieën kunt vragen is het werken in fragiele staten. Daarom is een deel van ons werk en onze mensen er ook op gericht om met een aantal gelijkgezinden een motor te zijn in de verandering van die organisaties. Dat hebben wij ook gedaan in bijvoorbeeld de Wereldbank. Wij waren niet tevreden met de multidonor trust funds, wij hebben die pooled funds een kans gegeven, zodat de lokale en internationale ngo's er veel gemakkelijker geld van kunnen krijgen, maar het gaat mij nog niet snel genoeg, laat ik dat er in ieder geval nog wel bij zeggen.

Het is een illusie om te denken dat het alleen maar bilateraal kan. Daar zijn wij gewoon te klein voor. Wij moeten zien waar onze comparatieve voordelen liggen, waar onze kennis ligt. Daarom hebben wij ook samen met Clingendael en een aantal andere instituten heel specifieke historische contextanalyses laten maken. Waar zitten de drivers of change? Spreken wij over een overheid of over een groepje machthebbers die toevallig wat ambtenaren om zich heen hebben of mensen die zich ambtenaren noemen? Het is een heel andere agenda om die overheid te steunen, dan de overheid in een land waar na een vredesovereenkomst inderdaad het begin van een goed functionerende overheid is te zien. Het is daarom veel te gemakkelijk om, zoals de heer Boekstijn deed, te zeggen dat je of een corrupte of een goede overheid hebt. Was het maar zo simpel!

Het grote probleem met fragiele staten is dat de overheid vaak helemaal afwezig is, zoals in Somalië. Je kunt dan moeilijk de overheid steunen. Je kunt wel bezien of er toch nog mogelijkheden zijn om iets te doen. Het feit dat wij de overheid hier fors agenderen heeft niets te maken met een soort staatscentrisme of een gebrek aan visie op de private sector of het maatschappelijk middenveld. Integendeel, ik vind die zelfs de motoren voor verandering daar. Maar in heel veel landen is het geweldsmonopolie nu eenmaal niet in handen van een overheid en dat heeft grote risico's. Vroeger hadden wij het probleem dat een overheid te veel wapens had, dictatuur, nu heeft een overheid, neem Congo, vaak niet eens de mogelijkheid om zijn eigen territorium te beschermen, waardoor militieën, mensen die verkeerde doelen hebben als het gaat om grondstoffenhandel in feite het rijk alleen hebben.

Wij kunnen er dus niet omheen, te bezien waar wij overheden kunnen versterken. Natuurlijk moeten wij uitkijken dat wij niet blind steun geven aan overheden waar dat vertrouwen niet aan kan worden gegeven. Dat zijn nu eenmaal de dilemma's van het ontwikkelingswerk. Het is dus veel te gemakkelijk om bijvoorbeeld te zeggen dat Rwanda alleen maar een corrupte staat is. Dat is gewoon niet zo. Rwanda heeft lage cijfers als het gaat om corruptie, maar dat betekent niet dat wij geen zorgen hebben over het democratisch gehalte van de rechtsstaat.

Er wordt gezegd dat de heer Pronk allerlei dingen fout zou hebben gedaan. Ik wijs erop dat Rwanda het op dit moment economisch buitengewoon goed doet voor een Afrikaans land, al zijn er allerlei problemen. Het is altijd een mix. De situatie is niet zo makkelijk in de categorieën te scheiden die wij vanuit de traditionele, klassieke diplomatie of ontwikkelingssamenwerking gewend zijn. Wij denken heel goed na over de risico's

die wij willen nemen, over de analyses die gemaakt worden en de interventies die wij plegen.

In antwoord op de vraag wat wij bereikt hebben, valt een groot aantal zaken te noemen. Al die zaken hebben betrekking op de vermindering van fragiliteit en de verbetering van de situatie. Ik wijs daar nog even op, omdat een aantal uwer het boek van Paul Collier heeft genoemd en ik denk dat hij gelijk heeft: wij kunnen «the bottom billion» niet laten zitten. Dat betekent niet aan dom beleid doen. Het betekent om te beginnen «do no harm», het betekent ten tweede bescheidenheid en ten derde dat je niet je eigen set aan instrumenten op een land plakt, maar andersom, en dat je flexibel bent. Wie dat met mij eens is, moet ook accepteren dat wij risico's nemen. Natuurlijk kan de Kamer dat elk moment controleren. Wij hebben inderdaad risico's genomen in sommige situaties. Dat doen wij niet lichtzinnig.

Budgetsteun wordt eigenlijk nooit gegeven aan fragiele staten, alleen bij heel hoge uitzondering. In Burundi is dat gebeurd, omdat het de enige manier was om op korte termijn een aantal overheidsuitgaven te kunnen doen, waaronder het salaris betalen van artsen en van ambtenaren in cruciale departementen. Betekent dit nu dat wij daar altijd mee doorgaan? Nee. Betekent dit dat wij het niet meer terug kunnen draaien? Misschien wel, maar niet zo dat wij, als iemand ergens gearresteerd wordt, meteen roepen: budgetsteun afgelopen. Zo werkt het niet in fragiele staten. Iedereen weet uit ervaring, van de discussies over Afghanistan of Afrika, dat langdurige betrokkenheid nodig is. Wij kunnen dus niet als een knipperlicht zeggen: wij gaan terug en wij gaan weer weg, wij gaan terug en wij gaan weer weg. Daar moet een beleidslijn in zijn, waarin de risico's worden geïnventariseerd en men niet te lang doorgaat, maar ook niet te kort.

Dat zijn de grote afwegingen in dit veld. Daar kunnen wij heel makkelijk met heel grote strepen doorheen gaan, maar ik ben blij dat u met mij de lijn steunt dat die grote risico's genomen moeten worden. Daar neem ik u dan ook in mee. Het zal uiteraard geschieden op een verantwoorde manier. Ik wijs bijvoorbeeld op het feit dat wij in Burundi alleen met de Wereldbank en anderen samenwerken. Daarom is multilateraal werk soms essentieel voor de risicospreiding. Ik wil immers niet dat alleen de Nederlandse belastingbetaler het risico draagt. Vergeet u allen echter één ding niet: het gaat hier niet om bankinvesteringen zoals wij die de laatste tijd van een aantal grote banken op Wall Street hebben gezien. Al het geld dat wij besteden aan fragiele staten past overigens makkelijk in de op Wall Street betaalde bonussen. Zo heel veel geld wordt immers niet uitgegeven aan fragiele staten. Nee, het gaat om risicovolle investeringen waarvan de opbrengst zeer hoog kan zijn in termen van een verbetering van de situatie op weg naar de Millenniumontwikkelingsdoelen.

Er zijn echter altijd ook risico's en die zullen wij – dat staat uitgebreid in de nota – altijd per geval moeten bezien, zonder naïviteit, samen met de andere partners. Dan moeten wij gelijkgezinden mobiliseren. Dat is echt het beleid. Daardoor zijn er velen gedemobiliseerd in de Congo en daardoor zijn er nu veel kindsoldaten minder in Burundi. Daarom is het mogelijk om het vredesproces in Kenia te ondersteunen. Daarom hebben wij gewerkt aan een verbetering van de situatie bijvoorbeeld in Noord-Oeganda, waar mensen zich nu veel vrijer kunnen bewegen dan vroeger. Wij hebben er aan politietraining gedaan, omdat men daar het leger liever niet wil zien. Dat heeft een enorme spurt gegeven aan de economische ontwikkeling in die regio, die er zonder onze inbreng niet was geweest. Wij hadden kunnen zeggen: de heer Museveni bevalt ons niet en dus bemoeien wij ons daar niet mee, maar in feite hebben wij de kans op een stabilisatie in Noord-Oeganda zeer sterk verhoogd, daar ben ik diep van overtuigd. Dat is een goede zaak. Het betekent niet dat wij het altijd eens zijn met Oeganda. Wij hebben de begrotingssteun gekort. Ik ben blij met

de steun van de Kamer voor het belang van ontwikkelingspolitiek en van deze benadering, en van de resultaten daarvan.

Ik ben het eens met de heer Medhanie, maar ook met de beide kanten die mevrouw Peters genoemd heeft. Het gaat om een sociaal contract tussen de overheid en de burgers. Het is geen staatscentrisme.

Non-gouvernementele organisaties spelen een essentiële rol, niet alleen in het verlenen van diensten. In de meeste fragiele staten zie je dat ngo's het dirty work doen, de moedige mensen die in de gebieden in kwestie het harde werk gaan doen. Ik wil dat ook verbeteren, zeg ik tegen de woordvoerders die het hadden over kluitjesvoetbal. Daar zit wel wat in. Ik ken het proces. Een knap boek van de heer Dirk-Jan Koch, dat zou iedereen moeten lezen. Ik geloof dat hij een dezer dagen gaat promoveren. Ik ben ervan op de hoogte en wij zullen in het nieuwe wetstelsel veel meer gezamenlijk gaan opereren, om ervoor te zorgen dat je niet alleen met de overheid werkt, niet alleen met de ngo's en niet alleen met het private bedrijfsleven, waar ik zo overigens nog op terugkom.

Ik ben flexibel in de middelen en flexibel in de geldbedragen. In fragiele staten gaat het vaak niet om grote bedragen. Dat zie je ook in de begroting. Het is al veel meer dan het vroeger was, maar het is beperkt. Juist omdat er geen goed functionerende overheid is of omdat er grote problemen zijn in het financiële management, is het immers ook niet verantwoord om met grote bedragen te werken. Het gaat om katalyserende interventies die landen in staat stellen om hun situatie fors te verbeteren.

De heer **Boekestijn** (VVD): Er zijn heel veel dingen, maar ik zal mij tot een vraag beperken. U zegt dat het een mix is, een cultuur tussen corruptie en niet-corruptie. Dus je moet het gewoon heel genuanceerd bekijken. Laten wij een concreet geval nemen en Paul Kagame uit de kast trekken. Wat heeft die man al niet gedaan. Hij heeft de verkiezingen gemanipuleerd op een werkelijk schandalige wijze. Dat is wel waar ...

De **voorzitter**: Ik verzoek u toch om nu een vraag te stellen.

De heer **Boekestijn** (VVD): Ten tweede heeft hij Nkunda gesteund.

De **voorzitter**: Mijnheer Boekestijn: geen nieuw betoog. Een vraag.

De heer **Boekestijn** (VVD): Voorzitter. Nadat ik tien keer het woord heb gevraagd, heb ik het nu eindelijk gekregen. Dan wil ik ook wel even iets kunnen zeggen.

De **voorzitter**: Dit is geen tweede termijn. Als het niet kort kan, bewaart u het maar voor uw tweede termijn.

De heer **Boekestijn** (VVD): Kagame heeft de grondwet veranderd, zodat hij weer president kan worden, hij heeft Nkunda gesteund. Dat maakt hem nu toch niet bepaald de meest okselfrisse persoonlijkheid. Wij zouden nu gewoon een politiek besluit kunnen nemen en dat zou ook heel verstandig zijn: daar doen wij geen zaken mee. Dat is een politieke keuze. Die maakt u niet. Ik maak hem wel. Waarom maakt u hem niet?

Minister **Koenders**: Het is erg makkelijk om met dit soort grote teksten even een land weg te zetten. Rwanda is een buitengewoon complex land. Sorry dat ik het zeg. Het is nu eenmaal niet anders. Wij maken ons grote zorgen over de democratische rechtsstaat daar en de mensenrechten. Vandaar dat wij fors investeren in niet-gouvernementele organisaties. Mij valt op – en daarom vind ik het, met alle respect, moeilijk om met u te discussiëren – dat u nu zegt dat de ngo's het dan maar moeten doen. In uw alternatieve voorstellen voor de begroting stelt u echter vast dat al die ngo's geen geld meer van mij kunnen krijgen. Als u geen enkele consis-

tentie in beleid hebt, dan valt er moeilijk te discussiëren. U zegt nu dat ik het via de ngo's moet doen, wat ik overigens graag wil doen en ook doe, terwijl u zelf wilt korten op die organisaties. Dan is de discussie kort en zou ik zeggen: gaat u eerst maar uw begrotingsvoorstellen veranderen en dan praten wij verder.

De heer **Boekestijn** (VVD): Ik vraag u om een knip te maken. Dat is toch niet inconsistent?

Minister **Koenders**: Ik ben het niet eens met uw kwalificatie van de heer Kagame als niet okselfris. Ik vind dat geen goede tekst over de president van een ander land. Ik heb kritiek, die hebben wij ook geuit en daarom engageren wij ons in Rwanda. Rwanda komt uit een genocide. Dat is geen enkele legitimatie voor slecht gedrag, maar ik wijs er wel op dat de situatie mede door het werk van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, van ngo's en van verschillende internationale organisaties, enorm is verbeterd sinds 1994. De stabiliteit is vergroot. Ik zal u één ding op een briefje geven: als een land met zo'n grote bevolkingsgroei en zo'n ecologisch drama verder in de steek wordt gelaten, dan moet u eens afwachten wat voor conflicten er nog komen. Het is heel makkelijk om allerlei mensen een etiket op te plakken en te zeggen dat zij hetzelfde zijn als Mugabe. Dat is geen fragielestatenbeleid. U steunt dat beleid niet. Dat begrijp ik best en dat is ook heel legitiem, maar ik ben het daar gewoon fundamenteel mee oneens, en gelukkig ook steeds meer regeringen in de wereld.

De heer **Voordewind** (ChristenUnie): Ik kom terug op de rol van het maatschappelijke middenveld. Daar zegt de minister iets over. Hij nuanceert volgens mij in zijn bijdrage het verhaal dat hij heeft opgeschreven in zijn notitie, want daarin staat: de ngo's zijn belangrijke partners voor de Nederlandse inzet in fragiele staten, wanneer niet met de overheid van een land kan worden gewerkt, pagina 12 onder het kopje Maatschappelijk middenveld. Het zou toch ook een én-én-benadering kunnen zijn? Is de minister het daarmee eens?

Minister **Koenders**: Het verbaast mij toch een beetje dat u dat zegt. Deze nota wordt in den breedte door het maatschappelijke middenveld gedekt. Men was ook zeer tevreden met wat hier uitgekomen is, zonder dat men alles hoeft te accorderen. Er is geen enkele twijfel dat deze regering het maatschappelijk middenveld serieus neemt in fragiele staten. Overigens staat er in de nota het woordje «bijvoorbeeld» bij. Ik kan er heel lang of kort over zijn: voor mij is het maatschappelijk middenveld een belangrijk kanaal en dat blijft zo. Ik heb u uitgelegd hoe ik daar tegenaan kijk. Het feit dat er een overheid is, betekent niet dat het maatschappelijk middenveld niet belangrijk zou zijn. Wij zijn de grootste financiers ter wereld in percentage van het ontwikkelingsbudget als het gaat om de niet-gouvernementele sector, dus ik zou wel gek zijn als ik dat niet serieus zou nemen. Wij hebben in elk land, in elke fragiele staat waar wij komen, overleg met het Nederlands Instituut voor Meerpartijen Democratie (NIMD) en de ngo's over de vraag hoe wij het beter kunnen doen, hoe wij beter kunnen samenwerken. Er is geen enkel financieringsprobleem en ik heb net gezegd dat de overheidsbenadering te maken heeft met een sociaal contract. Alleen is het wel zo – en dat is ook weer een deel van de realiteit in sommige landen – dat soms de overheid de zwakste schakel is. Bij de ngo's wordt vaak redelijk verdiend. Er zijn vaak veel van die organisaties, terwijl de overheid nauwelijks ambtenaren heeft. Men is om die reden, vind ik, vaak ook op een verkeerde manier negatief over dat maatschappelijke middenveld. Vervolgens is de situatie ook nog eens dat het territorium niet beschermd kan worden, waardoor er allerlei milities komen. Dat kan in sommige landen betekenen dat je meer doet aan overheidssteun. Maar

zelfs als je de overheid wilt versterken, heb je het maatschappelijke middenveld nodig. Overheid en maatschappelijk middenveld zijn immers niet dichotoom in die landen. Je hebt niet of het een, of het ander. Dat zijn Westerse termen waar wij een beetje mee uit moeten kijken. Maar om u gerust te stellen: als het nodig zou moeten zijn, dan heb ik voluit respect voor de rol van ngo's, in het bijzonder in crisisgebieden, omdat zij daar vaak het vuile werk opknappen. Wij hebben daar gisteren nog een discussie over gehad met betrekking tot de situatie in Tsjaad. Daar is geen twijfel over.

De heer **Voordewind** (ChristenUnie): Nog een opmerking. Ik sloeg aan op de tekst, want wij worden geacht de nota te beoordelen en daar staat de zin in die ik voorlas, maar ik ben blij met deze aanvullende opmerking van de minister.

Mevrouw **Ferrier** (CDA): Ik had het ook gelezen zoals de heer Voordewind het gelezen heeft en ben blij dat de minister aansluit bij de visie van mijn fractie dat fragiele staten inderdaad risicovol zijn, maar zeker ook kansen bieden, zij het alleen als je er breed op inzet, waarbij natuurlijk het maatschappelijke middenveld een belangrijke rol speelt. Het is risicovol, het is lastig, maar de Kamer gaat daarin mee met de minister. Wij vinden het goed dat dit beleid zo wordt gevoerd, maar het is voor ons wel belangrijk om te weten wat de effecten zijn van die Nederlandse inzet. Het is ontzettend lastig om de politieke dialoog te voeren. Kan de minister daar nog iets duidelijker in zijn? Hoe wordt de politieke dialoog gevoerd? In hoeverre spelen ook lokale overheden daarin een rol, qua gedecentraliseerd beleid, en hoe wordt de Kamer daarover geïnformeerd?

Minister Koenders: Voorzitter. Op de politieke dialoog zal de minister van Buitenlandse Zaken ingaan. Ik kom over onze eigen aanpak te spreken. Wij hebben dus een nieuwe Eenheid Fragiliteit en Vredesbouw opgezet, onder de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking. Wij zijn bezig met een «surge capaciteit» voor ambassades. Op een groot aantal ambassades is het aantal mensen uitgebreid. Dat is wel degelijk gebeurd, maar ik zeg er tegelijk bij dat wij een taakstelling hebben, waarmee de Kamer heeft ingestemd. Die taakstelling vereist nogal wat en het is iets anders dan dat je de militairen er zomaar op uitstuurt. Tegelijkertijd hebben wij een pool opgezet binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarvan zijn de advertenties inmiddels uit. Dat betekent dus dat binnenkort mensen ingehuurd worden die kort en op flexibele basis ingezet kunnen worden in een aantal van de fragiele staten. Dat is een enorme vooruitgang, zeker gezien de manier waarop de overheidsbureaucratie werkt. Wij hebben heel wat bereikt en wij moeten nog meer doen, daar ben ik het mee eens. De minister van Buitenlandse Zaken zal nog ingaan op de pool die wij ook hebben met andere ministeries. Ik vind dat heel essentieel, inclusief de opmerking die gemaakt is over het ministerie van Justitie.

Gezien de reis die ik kort geleden gemaakt heb in Colombia en Bolivia, is duidelijk dat fragiliteit, harde criminaliteit en parallelle structuren steeds meer met elkaar te maken hebben. Dat geldt overigens ook voor Westelijk Afrika, waar ik nog iets over zal zeggen. Ik ben bijvoorbeeld in gesprek met de minister van Justitie over Guatemala, over witwaspraktijken en de bescherming van bepaalde getuigen. Dat zijn allemaal heel gevoelige dingen, die essentieel kunnen zijn voor het aanpakken van zeer zware criminaliteit die vooral de armen treft. Het is meestal een instrument van rijke mensen om zich te beschermen, kijkt u maar naar de enorm scheve inkomensverdeling. Daarin vind ik toch ook de legitimiteit, zeg ik tegen de heer Irrgang, om ons te blijven engageren in een aantal landen waar wij grote kennis van zaken hebben en die wellicht niet tot de armste landen behoren, maar wel de armste bevolkingsgroepen der wereld hebben.

Ik ben ook iemand van groei en verdeling. Als ik kijk naar de problemen in Bolivia en Colombia, maar zeker ook in Guatemala, ligt daar een kernprobleem. Daar gaan wij niet veel geld heen sturen, daar hoeft u zich niet druk over te maken. Wij gaan niet in een land met een scheve inkomensverdeling, zoals in delen van Latijns-Amerika, de taak van anderen overnemen. Het is echter wel zo dat de armste bevolking er niet uit zal komen, als wij daar geen katalyserende rol gaan spelen. Dat geldt op het terrein van de mensenrechten, maar ook bijvoorbeeld voor samenwerking op het gebied van justitie, die het mogelijk maakt om daar heel effectief te opereren. Ik maak mij grote zorgen over het feit dat parallelle structuren in delen van Latijns-Amerika – ik ben er net geweest – de staat gewoon overnemen. Het begrip overheid speelt daarom ook een ingewikkelde rol daar. Ik wil de vraag beantwoorden over de landenlijst. Ik ben daar zeer pragmatisch in geweest. Ik heb gezegd: Nederland heeft een landenlijst. Ik ben de eerste minister geweest die niets aan die lijst veranderd heeft – ik geloof namelijk niet in hobbyïsme – behalve waar wij een traditie hebben, een geschiedenis en kennis van zaken. Dat wil niet zeggen dat ik niet gekeken heb naar nieuwe ontwikkelingen in de wereld. Daarom is gezegd: ik wil meer doen aan fragiele staten. Ik wil een beleid tussen continuïteit en verandering. Ik kan wel morgen naar Tsjaad gaan. Daar hebben wij niet eens een ambassade. Dan zouden wij die moeten opzetten en daar vervolgens mensen heen moeten sturen. Zij moeten kennis van zaken hebben. U kunt zich niet voorstellen hoe ingewikkeld dat is. Daarom wil ik die verschuiving doen op basis van kennis van zaken, maar ook op basis van de politieke prioriteiten die wij hebben.

Het aantal fragiele staten wordt uitgebreid. Er zijn landen bijgekomen. Ik wijs op bijvoorbeeld de Democratische Republiek Congo, op het grote arrangement in Somalië, ik wijs op de relatie met Burundi, die kwantitatief maar ook kwalitatief heel anders is dan onder voorgaande regeringen. Dat zijn enorme uitdagingen voor een land als Nederland. Ik vind dat wij daarop moeten inzetten. Wij hebben ook een categorie transitielanden, waardoor er een aantal landen zal afvallen. Dat geeft mij weer de mogelijkheid om straks, als het nodig is, in Zimbabwe wat te doen. Waar iedereen internationaal maar oproept tot taakverdeling, moeten wij hier niet ineens zeggen: wij gaan naar West-Afrika.

Ik ben het eens met de opvatting dat West-Afrika een belangrijke sector is. Wij werken daar ook, bijvoorbeeld in het kader van de Peacebuilding Commission, waar Nederland een specifieke verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van Sierra Leone. Daar hebben wij ook een aantal activiteiten en in die rol wordt Nederland gezien als zeer belangrijk. In Liberia ben ik uitgenodigd door de president. Hij vroeg niet om veel geld, maar of wij wilden werken aan een aantal technische zaken die te maken hebben met de haven van Liberia. Op mijn vraag waar zijn grootste probleem zit, zei hij: vocational training.

Wat de landbouw en de input daarvan betreft om weer te komen tot economische ontwikkeling, steunt Nederland een van de grootste programma's van de Wereldbank. Als wij daar niet aan meededen, was het niet tot stand gekomen. Het is dus zeker niet zo dat wij daar niets doen. Daarnaast speelt de EU, waar wij een grote contributie aan betalen, een belangrijke rol. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft op de genoemde kernpunten een aparte strategie opgezet met betrekking tot West-Afrika. Ik neem aan dat collega Verhagen daar nog op in zal gaan. Wij hebben daarin overigens wel partnerlanden. Het is onjuist om te zeggen dat wij die niet hebben, ook in landen die in het sterretje staan en waar dus fragiliteit een groter probleem wordt. Ik denk in het bijzonder aan Mali en Senegal. Er zijn aanrakingspunten met West-Afrika. Ik vind dat wij dat op een goede manier doen.

Dan kom ik op het kluitjesvoetbal. Dat vind ik een terecht punt. Er zijn inderdaad donor darlings en donor orphans. Dat heeft niet alleen te maken met het feit dat landen in de steek worden gelaten. Het heeft er

soms ook mee te maken dat je in sommige landen beter meer geld kunt uitgeven om heel goede projecten en economische ontwikkeling tot stand te brengen. Dat zijn onze landen uit categorie I. Met een paar landen zijn er inderdaad problemen. Een aantal daarvan is genoemd. Ik denk dat Guinee wel een voorbeeld is, of de Centraal-Afrikaanse Republiek. Er zijn er nog een paar, maar die zijn inmiddels alweer fors bedekt, want het idee van de donor orphans is al een tijdje in de mode. Wat de ngo's betreft, blijkt inderdaad eveneens een zekere mate van kluitjesvoetbal. Dat heeft soms ook te maken met het feit dat men al kennis of kunde heeft van zo'n regio. Daar zit een risico aan. Wij zullen ook met de ngo's over het Medefinancieringsstelsel (MFS) spreken.

De heer **Irrgang** (SP): Dit was het kernpunt van mijn bijdrage. In de eerste plaats ben ik toevallig vorige zomer met mijn partij ook op bezoek geweest in Bolivia, waar Nederland hulp geeft. Het gaat mij er helemaal niet om dat dit niet zinvol zou zijn, integendeel. Ik ben het helemaal met de minister eens dat het een verdelingsprobleem is. Dat is ook waar president Morales mee bezig is in Bolivia. Dat is heel goed. In West-Afrika spelen echter veel grotere problemen en daar kun je juist met kleine bedragen heel veel betekenis hebben. Als je 25 of 30 mln. geeft aan Ghana, dan kun je in die andere landen veel meer doen. Volgens mij hebben wij daar ook nog een aantal ambassades. Daarmee kan Nederland een heel grote invloed hebben. Kan de minister op dat punt niet meer doen dan met die notitie oude wijn in nieuwe zakken vullen? Dat is immers toch een beetje de indruk die wij krijgen. De minister heeft mij tot nu toe niet duidelijk kunnen maken wat nu precies het nieuwe is wat onder de vlag van deze notitie gaat gebeuren, maar misschien komt dat nog.

Minister **Koenders**: Sommige mensen kun je misschien ook niet overtuigen. Ik heb daar al een heleboel over aangegeven.

De heer **Irrgang** (SP): Voorzitter. Ik wil graag overtuigd worden, maar ik heb het nog niet gehoord.

Minister **Koenders**: Het is interessant dat u kennelijk met uw fractie naar Bolivia gaat en niet naar Tsjaad. Ik weet niet waar u bent geweest toen u in Bolivia was. De armoede in delen van Bolivia is zeker zo ernstig als in West-Afrika. Ik zie dat punt helemaal niet. Ik ben twee weken geleden in El Alto geweest en het inkomen per hoofd van de bevolking is daar minder dan één dollar per dag. Dat geldt ook voor het Amazonegebied, waar wij bezig zijn met klimaatvragen. Het is ook niet zo dat je heel makkelijk heel veel geld weg kan zetten in West-Afrika. Ik ben iemand die kiest voor effectieve ontwikkelingssamenwerking, minder versnippering, internationale arbeidsdeling. Wij doen multilateraal, bilateraal en via ngo's wat, en ik ben niet van plan om nu ineens radicaal in allerlei landen te gaan zitten waar wij de kennis en kunde noch de mensen hebben om het effectief te doen.

Ontwikkelingssamenwerking is lastig, zeker in fragiele staten. Ik heb u net gezegd dat wij dan toch nog heel actief zijn in West-Afrika. OS is echter inderdaad hard. Ik heb de keuzes gemaakt en ik vind dat die goed te legitimeren zijn. Dat betekent overigens niet dat wij voor altijd in Bolivia of in Colombia zullen blijven. In Bolivia gaat het om iets grotere bedragen vanwege de enorme armoede die ook historisch bepaald is door de ongelijke inkomensverhoudingen, die nu hopelijk deels gerepareerd worden door de regering van Morales. Dat zullen wij zien. In Colombia gaat het om zeer kleine bedragen, die katalytisch zijn. Daar kunnen heel veel mensen uit de armoede worden geholpen. Je begint nooit met een schone lei. Zo werkt het niet. Dat is onmogelijk in de OS. Je verschuift langzaam maar zeker accenten in het licht van nieuwe realiteiten.

Dan kom ik te spreken over de instrumenten in fragiele staten. Ik denk dat ik die benoemd heb. Wij hebben het ook gehad over de pool van experts. Er wordt een pool opgericht van civiele deskundigen. Daar zal collega Verhagen nog op ingaan. Wij hebben nu ook een kortemissiebestand met daarin meer dan 300 mensen. Dat is dus wel nieuws, zeg ik tegen de heer Irrgang. Het gaat vooral om de benadering, om de kennis en kunde, om de mensen, om de organisatie om dingen te kunnen doen. Die bestonden niet. Er worden veel mensen met expertise uitgezonden, bijvoorbeeld politie-experts naar Burundi en justitie-experts naar Afghanistan. Dat gebeurde eerst niet. Wij zijn bezig met allerlei projecten in de Palestijnse Gebieden en zoals u weet, doen wij dat ook in Afghanistan. Overigens zeg ik tegen de heer Boekestijn dat juist de heer Collier ook heeft gewezen op het enorme belang van hulp in fragiele staten, omdat die daar zeer effectief kan zijn ter verbetering van de situatie van mensen, uiteraard onder bepaalde voorwaarden. Dat vind ik interessant. Er spelen allerlei factoren nog een rol, waardoor het heel risicovol kan zijn om landen die in conflict zijn, daar uit te willen halen. Daarom komt het ook zo aan op het juiste moment. Een land uit conflict heeft, zoals bekend, een kans van meer dan 60% om weer in een conflict te vervallen als je in de tussentijd niet wat doet. Als je wel wat doet, maakt dat echt wat uit. Het is dus helemaal niet water naar de zee dragen. Ik denk aan landen als Sierra Leone en Liberia, waar het veel te lang heeft geduurd voordat de internationale gemeenschap actief werd. Ik denk ook aan een land als Mozambique.

In de afgelopen jaren is het aantal conflicten in Afrika gedaald. Ik weet niet of dat zo blijft. Als wij nu verder niets doen, is er een grote kans dat het weer terugkomt. Voorkomen is beter dan later gaan genezen, anders moet u maar eens zien wat er dan voor prijs op ons afkomt aan vredesoperaties en andere dingen. Het is dus ook een kwestie van op tijd erbij zijn, bescheiden en goed kijkend, en het niet laten lopen. Het laatste zou voor de OS een heel slechte optie zijn, maar ik denk ook voor de buitenlandse politiek.

Wij weten ook waarom er gebeurt wat er gebeurt. Er is daar immers een hele generatie van jongeren die niet gebruikt wordt en die niet aan het werk komt. Dat moet wel gebeuren. Al die programma's die wij doen – dat zeg ik ook tegen de heer Irrgang – zijn nieuwe programma's. Ik noem de stabilisatie in Oost-Congo. U kunt wel zeggen: in Oost-Congo gaat het niet goed, maar er liggen enorme mogelijkheden voor lokale mensen door de aanleg van wegen en andere zaken. Nederland heeft daarin vooropgelopen en andere landen meegetrokken, waardoor er weer een zekere ontwikkeling tot stand is gekomen. Dat is essentieel. Als wij daar nu niet in investeren, dan is het alternatief voor de plaatselijke jongeren rekrutering door milities, rooftochten et cetera.

Dan kom ik op de rol van het bedrijfsleven. Ik vind dat een buitengewoon belangrijke zaak, zeg ik tegen mevrouw Ferrier. Ik zie het als essentiële uitdaging om te bevorderen dat mensen productieve arbeid kunnen doen. Ik had het net al over de jonge generatie. Ik sta dan ook open voor alle voorstellen, instrumenten en mogelijkheden om dat te versterken. Net is het rapport genoemd van de Kamer van Koophandel in Den Haag. Dat is interessant. Daar moet ik zeker naar kijken. Wij hebben al bepaalde financieringsinstrumenten zoals het Private Sector Investeringsprogramma (PSI), Ontwikkelingsrelevante Infrastructuur Ontwikkeling (ORIO) en het Fonds Economische Wederopbouw Uruzgan, waar mevrouw Ferrier alles van afweet. Daarmee kunnen bedrijven gefaciliteerd worden om bij te dragen aan de wederopbouwactiviteiten in fragiele staten. Ik vind dat essentieel. Wij hebben vanuit Nederland enorme mogelijkheden om te helpen, ook met de comparatieve voordelen die de heer Voordewind noemde. Wij zijn er dan ook klaar voor.

Het moeilijkste probleem is dat fragiele staten het risico vormen voor het bedrijfsleven om wat te doen. Daarom noemen wij die staten fragiel. De

overheid moet er ook voor zorgen dat er een juridisch kader is en infrastructuur en dat mensen daarin gaan investeren. Wij zijn met verschillende programma's bezig om juist in fragiele staten de rol van het bedrijfsleven te versterken. Dat geldt ook voor het Nederlandse bedrijfsleven. De ORIO-regeling geeft meer mogelijkheden tot subsidiëring als je in een fragiele staat gaat zitten. Er wordt dus extra geld bij gezet als het gaat om situaties waarin de matching moeilijk is vanwege het risico-profiel. Ik ben zeker bereid om naar eventuele specifieke voorstellen te kijken. Daar is ook ruimte voor. Wij hebben faciliteiten daarvoor.

Dan kom ik op de rol van religie. Wij hebben overleg gevoerd met het Platform Religie en Ontwikkelingssamenwerking over het belang van religie in fragiele staten. Religie wordt meegenomen in analyses die Buitenlandse Zaken onderneemt in fragiele staten, uiteraard afhankelijk van de context en de rol die de religie speelt bij de spanningen in de betreffende samenleving. Soms is religie de oorzaak van het probleem en soms kan religie deel van de oplossing zijn. Ook bij voorstellen voor het stabiliteitsfonds wordt, indien nodig, in algemene zin aandacht besteed aan etnische en religieuze spanningen. Met het platform is, zoals mevrouw Ferrier heeft verzocht, afgesproken dat er nader gesproken zal worden over religie en fragiele staten aan de hand van concrete voorbeelden en ervaringen. Die kunnen dan gebruikt worden.

Hetzelfde geldt voor de kennisinstellingen. Ik heb net vorige week overleg gehad met alle kennisinstellingen die op het terrein van OS werken. Wij hebben het Kennisnetwerk Vrede, Veiligheid en Ontwikkeling, een van de Schokland-akkoorden. Dat acht ik heel waardevol, want het verenigt professionals uit overheid, maatschappelijk middenveld, bedrijfsleven en academische wereld, zodat zij zich samen kunnen inzetten voor fragiele staten. Dat heeft zonder grondige kennis geen zin, dat is hier ook gezegd. Dan was ik er ook iets bescheidener in, naar andere landen te gaan en het langzaam op te bouwen. Daar zijn verschillende analyses voor. Ik heb al iets gezegd over de samenwerking in het kader van MFS en de SALIN-regelingen, evenals over de grote bijdrage van het maatschappelijk middenveld op dat terrein. Wij zijn nu ook met het Dutch Consortium for Uruzgan bezig in Afghanistan. Er is een tweede fase ontwikkeld van diverse activiteiten op het gebied van landbouw, gezondheidszorg en onderwijs. Dus daarin zijn wij ook een stap verder gekomen.

Er zijn ook steeds meer ngo's actief. Ook in Afghanistan gaat het altijd om een combinatie van steun aan een overheid, een decentrale overheid, en steun aan wat van onderop hoort te komen. Wat ik de grootste zorg vond in Afghanistan was dat veel van de ngo's, die ook al ten tijde van de taliban zeer sterk waren, op een gegeven moment in grote problemen kwamen, omdat hun mensen gewoon weggekocht werden door de VN of door Westerse ngo's. Dan kan de overheid ze eigenlijk niet meer betalen. Dat is een pervers effect van hoe je soms als externe ergens in kan komen in het kader van het «do no harm»-principe. Er worden nu afspraken over gemaakt om dat probleem te mitigeren.

Op de vragen die gesteld zijn over grondstoffen zal collega Verhagen ingaan. Ik wil alleen melden dat ik niet lang geleden met de Nederlandse coltansector gesproken heb en dat ik probeer, dat gesprek op Europees niveau voort te zetten.

Dan kom ik op de rol van de media. Wij steunen uiteraard de media op diverse manieren. Er zijn heel belangrijke organisaties. Genoemd is Free Voice. Ik had daar laatst een gesprek mee, samen met collega Verhagen, waarbij het vooral ging over de hele media in het Midden-Oosten. Heel belangrijk. Wij geven steun aan de radio in Uruzgan, aan de media in Iran, maar ook bijvoorbeeld aan radio Darfur. Collega Verhagen is daar vorig jaar nog voor op de bres gegaan. Ik ben er zeer voor om dat ook te doen. De ontheemden en vluchtelingen zijn een belangrijk punt, daar ben ik het mee eens. Nederland steunt de UNHCR. De situatie van vluchtelingen is vaak conflictbevorderend, denkt u maar aan de Rwandese vluchtelingen in

Oeganda destijds. Zij konden niet terug, dus dan gaat zich een conflict opbouwen. Hetzelfde geldt voor Oost-Congo. Vooral langdurige vluchtelingensituaties hebben zeker onze aandacht, evenals die van de UNHCR. Nederland zit ook in een initiatief op dat onderwerp met de UNHCR. Over de private sector heb ik het gehad. Ten aanzien van begrotingssteun heb ik tegen mevrouw Gill'ard gezegd dat wij dat eigenlijk nooit doen, met uitzondering van heel aparte gevallen zoals nu in Burundi. Wij houden er echter wel de vinger aan de pols, samen met de Wereldbank en andere instanties. Dat betekent niet dat ik het makkelijk vind, maar het heeft tot nu toe zeer stabiliserend gewerkt. De resultaten zijn natuurlijk veel minder een kwestie van korte termijn dan in een aantal andere ontwikkelingslanden. De actiepunten die wij hebben in de gezamenlijk ontwikkelde strategie zullen uiteraard gemonitord worden en geëvalueerd, zoals wij dat gewend zijn. Daarin is de categorie fragiele staten natuurlijk geen uitzondering. De Kamer krijgt binnenkort de rapportage twee-jaarlijkse resultaten daarover toegestuurd.

Met het Platform Economische Opbouw worden veel gesprekken gevoerd, waarbij constant ook het bedrijfsleven aan de orde komt, onder andere op het terrein van Afghanistan. Wij hebben bij aanneming van de motie-Haverkamp ook gezegd dat wij die motie zagen als ondersteuning van staand beleid.

De kennisinstellingen zijn genoemd. Over de landencategorieën hebben wij het gehad. Over de resultaten heb ik al een heleboel gezegd en ik zou er nog veel meer over kunnen zeggen. Als je kijkt naar Burundi: demobilisatie kindsoldaten, waarnemers, steun aan vredesprocessen, de SSR-experts. Wij zijn bezig met een groot programma in het Grote Merengebied. Wij zijn bezig met mensen die zijn uitgezonden in de DRC. Dat gaat over de betaling van soldaten, maar ook over geweld tegen vrouwen. De «rule of law»-experts zijn in Soedan, in Kosovo en in de Palestijnse Gebieden actief. Dat is een moeilijk punt, maar ik geloof niet dat ik het eens ben met de heer Voordewind wanneer hij zegt: daar gaat te veel geld heen. Ik vind het moeilijk om dat zomaar te zeggen. Het is een buitengewoon ingewikkeld gebied, waar de helft van de bevolking in Gaza afhankelijk is van extern voedsel. Dat kost gewoon heel veel geld. Ik neem aan dat de minister van Buitenlandse Zaken daar nog iets over zal zeggen. Wij hebben ook echt geprobeerd om op een aantal punten gezamenlijk op te trekken op het terrein van veiligheid, in de Westbank bijvoorbeeld. Ik zou het best wel willen, maar het zal nooit zo zijn dat wij een lijstje krijgen waarop de meest extreme armoede en de hoogste bedragen bij elkaar komen. Dat neemt echter niet weg dat ik wel goed luister naar wat u allemaal zegt en dan kijken wij weer naar de verdeling van de gelden. Ik denk dat wij de zaak redelijk op orde hebben.

Er is gevraagd naar de resultaten op DDR-gebied. In de DRC zijn dankzij de Nederlandse bijdrage, zeg ik maar even, 102 000 volwassenen en oud-strijders gedemobiliseerd en 30 000 kinderen bevrijd uit gewapende groeperingen. 102 000 militairen zijn geholpen bij het verlaten van het leger en 56 000 volwassen oud-strijders geassisteerd bij vrijwillige integratie. In Burundi zijn mede dankzij de Nederlandse bijdrage 27 000 voormalige strijders gedemobiliseerd, waaronder 3200 kindsoldaten. Wij zijn samen met Zuid-Afrika bezig, een demobilisatiekamp voor het Congolese leger op te zetten. U weet hoe belangrijk dat is, gezien de discussies die wij hier eerder hebben gehad over het Grote Merengebied. Dat geldt ook voor de versterking van de overheids capaciteit in Afghanistan en voor de versterking van de VN op een aantal punten. Wij zijn bezig geweest met allerlei vredesprocessen: Noord-Oeganda, met Zuid-Afrika in Burundi, Kofi Annan was vorig jaar in Kenia, in Somalië met de bemiddelingspoging van Ould Abdallah, waar wij net ook weer discussies over hebben gehad. Misschien dat de minister van Buitenlandse Zaken daar nog iets aan wil toevoegen. Er gebeurt dus echt heel veel en dat is vernieuwing van beleid:

je maakt er een hoofdpunt van, zet staf erop in, geeft het nodige geld en maakt er dus ook de mensen voor vrij.

De **voorzitter**: Ik stel voor dat wij nu eerst de minister van Buitenlandse Zaken laten antwoorden en dan een heel korte tweede termijn houden.

Minister **Verhagen**: Voorzitter. Collega Koenders heeft al aangegeven dat wij samen de aandacht voor fragiele staten een belangrijk element vinden van ons geïntegreerd Nederlands buitenlandsbeleid. Uiteraard zijn daar risico's aan verbonden. Risicovrij varen is op je handen blijven zitten, dan kun je inderdaad niets fout doen, maar ook de heer Boekestijn weet: no pain, no gain. Het bevorderen van de internationale rechtsorde, van stabiliteit, van de mensenrechten, van economische ontwikkeling en het leveren van een bijdrage aan het oplossen van vraagstukken van gerechtigheid en verzoening is niet alleen onderdeel van ons geïntegreerde buitenlandsbeleid, maar speelt ook een grote rol in onze overwegingen om juist wel actief te zijn in fragiele staten.

Een geïntegreerde aanpak waarbij ontwikkelingssamenwerking, defensie en andere instrumenten onderdeel zijn van het totale buitenlands beleid, is leidend bij de Nederlandse inzet in deze landen. Die inzet is er uiteindelijk op gericht, de landen in kwestie zelf verantwoordelijkheid te laten dragen. Het streven is dat de overheden in fragiele staten, hoe slecht zij ook mogen zijn, uiteindelijk zelf die verantwoordelijkheid dragen. Die inzet is inderdaad van groot belang om die internationale rechtsorde te versterken. En ja, mijnheer Boekestijn, het is de essentie dat waar overheden niet de capaciteit hebben om basistaken uit te voeren, als zij veiligheid en rechtsorde niet kunnen garanderen, als er conflict en onderontwikkeling aan de orde is, dat juist daar de kans het grootst is dat internationaal humanitair recht en dat de mensenrechten geschonden worden. Juist omdat de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens overal geldt, geldt zij ook in fragiele staten.

Tegelijkertijd blijkt dat fragiele staten zeer slechte burens zijn en dus een negatieve invloed kunnen uitoefenen op de ontwikkeling van een hele regio. Vaak hebben zij ook een destabiliserend effect op de buurlanden. Wij hebben gisteren uitgebreid gesproken over de wederzijdse negatieve beïnvloeding van Tsjad en Soedan op dat punt. Conflicten kunnen door het ontbreken van economisch perspectief, vluchtelingenstromen, zwarte markten en wapenhandel in de hele regio veroorzaken. Dat vraagt om een regionale aanpak en impliceert de wenselijkheid van het in ogenschouw nemen van de regionale problematiek als men zich op een land richt. Dit krijgt nu internationaal meer aandacht. De VS hebben de heer Holbrooke bij zijn benoeming expliciet de opdracht gegeven om een regionale aanpak te kiezen. Hij dient dus niet sec naar Afghanistan te kijken, maar specifiek ook naar Iran, Pakistan en hij is gevraagd om het probleem in een veel bredere context aan te pakken.

Wij steunen die bredere aanpak. Wij doen dat zelf ook als wij het voortouw hebben. Kijkt u bijvoorbeeld naar wat er via de Europese Unie gebeurt, de Speciaal Gezant voor de Grote Meren, Roeland van de Geer. Daaraan zie je ook heel duidelijk dat wij ons niet concentreren op één land. De minister van Ontwikkelingssamenwerking spreekt ook over de Grote Merenregio. De voedingsbodems die kan leiden tot een fragiele staat en tot allerlei regionale problemen, kan ook de voedingsbodem zijn voor militante groeperingen die over en weer actief zijn en daar zul je op moeten letten. Ik wil echter wel onderstrepen dat er in al deze fragiele staten geen excuus is voor het propageren en plegen van terroristische aanslagen, voor de goede orde.

Mevrouw Peters vroeg aandacht voor een problematiek die ook wij constateren: de noodzaak van participatie in het globale economische proces is meer dan alleen het tegengaan van smokkel en de andere elementen waar minister Koenders over sprak. Als wij daarop een

antwoord willen bieden, gaat het er ook om dat mensen zich vertegenwoordigd voelen. Dat is een van de redenen waarom wij in de discussie over de financiële crisis en in de discussie die in de G20 gevoerd wordt, een hartstochtelijk pleidooi houden voor het zich vertegenwoordigd voelen in de internationale monetaire instellingen en in de VN-Veiligheidsraad. Terecht is het onze inzet, ook in het kader van de hervorming van de VN, dat niet alleen de opkomende economieën, maar ook andere landen zich meer vertegenwoordigd voelen in het multilaterale stelsel. Dat vraagt om hervormingen binnen de VN. Het kan niet langer een automatisme zijn dat een Amerikaan hoe dan ook de Wereldbank voorziet en een Europeaan hoe dan ook het IMF. Als wij willen dat landen in het multilaterale systeem betrokken worden en zich houden aan de regels die wij zelf voorstaan, dan moeten zij zich daar ook in kunnen herkennen. Wij willen deze landen erbij betrekken, maar dan moeten wij ook aandacht schenken aan dat punt.

Zoals in de «Strategie veiligheid en ontwikkeling fragiele staten» is aangegeven, is de bescherming van mensenrechten een van de motieven voor de intensivering van het beleid ten aanzien van fragiele staten. Mensenrechten hebben immers direct betrekking op hoe een staat omgaat met de burgers. Daar valt nog het nodige aan te verbeteren, juist in fragiele staten. De strategie is complementair aan wat eerder in de mensenrechtenstrategie «Naar een menswaardig bestaan» is verwoord. Wij streven met onze inzet naar de bescherming van de rechten van gewone mensen tegenover willekeur en dubieuze ambities van militante groepen, warlords, criminele netwerken en vaak genoeg inderdaad ook de eigen corrupte overheid.

Wat doet de diplomatie daarin? Er worden bijvoorbeeld initiatieven ontwikkeld op het gebied van de verantwoordelijkheid van de overheid voor de bescherming van de burger, the Responsibility to Protect of R2P-principle. Daar loopt een hele discussie over en wij voeren daar het woord over in de VN. Dat gebeurt om mensen bij elkaar te brengen, niet alleen om steun te geven aan de International Crisis Group, het instituut onder voorzitterschap van de oud-minister van Buitenlandse Zaken van Australië, Gareth Evans, die hierin specifiek probeert om een eigen verantwoordelijkheid te vormen. Het hele R2P-principe omvat niet alleen het gegeven dat wij als internationale gemeenschap moeten ingrijpen als de overheden hun verantwoordelijkheid om de eigen burgers te beschermen, niet waarmaken. Het is ook het aansporen en aanspreken van die overheden, hoe slecht zij op een gegeven moment ook mogen functioneren. Wij zetten ook daarom in op politieke dialoog. Daar hebben wij een aantal uren over gesproken, en dan niet alleen over de technische aspecten van programma's, maar vooral over de politieke dialoog met de overheden van fragiele staten. Die kan men aanspreken en die moet men aanspreken. Het feit dat het een slechte overheid is, wil niet zeggen dat men ze niet hoeft aan te spreken, ook in de vorm van een politiek dialoog.

Als er geen overheid is waarmee je een dialoog kunt voeren – dat is in de notitie eveneens duidelijk verwoord – dan moet je inzetten op het van onderaf opbouwen van de samenleving door steun aan maatschappelijke organisaties, de zogenaamde «drivers of change». Dan creëer je van onderaf de voorwaarden waaronder weer een verantwoordelijke overheid kan ontstaan, waarmee de politieke dialoog gevoerd kan worden. Bovendien zet je dus in op multilaterale verbanden zoals de VN om het gebrek aan leiderschap en capaciteit te ondervangen. Een van de voorbeelden van politiek dialoog is het ondersteunen van een initiatief van Kofi Annan in Kenia. Collega Koenders sprak erover. Dit is een schoolvoorbeeld van de D van diplomatie, zij het dat wij het zelf niet doen, maar Kofi Annan de gelegenheid geven om het te doen. De Nederlandse ambassadeur, de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken of de Nederlandse minister voor Ontwikkelingssamenwerking is niet overal de meest geëigende

persoon om iets te doen, maar wij moeten dat soort processen stimuleren en ondersteunen.

Mevrouw Ferrier sprak in dit verband over de vrijwillige beginselen inzake veiligheid en mensenrechten, mede gelet op het feit dat veel overheden dan wel militante groepen gebruik maken van illegale handel in grondstoffen om hun campagnes voort te zetten. Dat is de reden dat wij die beginselen hebben onderschreven, mevrouw Ferrier verwees daarnaar. De beginselen beogen een bijdrage te leveren aan het respecteren van mensenrechten bij de winning van grondstoffen. Dat is juist in fragiele staten – ik noem de DRC en Soedan – een probleem. Het goede aan dit initiatief is dat niet alleen staten, maar ook ngo's en individuele bedrijven aan het initiatief deelnemen. Dat vind ik ook een uitstekend voorbeeld van hoe je verandering kunt bewerkstelligen, ook al heb je te maken met een fragiele staat. De Nederlandse ambassades in fragiele staten onderhouden een actieve dialoog met de deelnemende bedrijven en proberen de beginselen uit te dragen naar bedrijven die nog niet deelnemen. En ja, mevrouw Ferrier, ook wij zien graag dat fragiele staten die beginselen ondertekenen. Daar zetten wij ons ook voor in.

Verder hebben wij het voortouw genomen in de EU om in het kader van de discussie over de recente ontwikkelingen in de DRC te zoeken naar mogelijkheden om de illegale grondstofhandel in Oost-Congo aan te pakken. Dan moet u onder andere denken aan gedragscodes en pilots voor de certificering van grondstoffen. In dat kader heeft collega Koenders samen met staatssecretaris Heemskerk een gesprek gehad met het Nederlandse bedrijfsleven over het weren van coltan uit elektronica-producten. Wij zetten ons actief in voor het toezien op een eerlijke verdeling tussen Noord- en Zuid-Soedan van de olieopbrengsten. Wat Zimbabwe betreft, hebben wij de discussie over de diamanthandel aangekaart, dus wij nemen het initiatief in het kader van de D van diplomatie.

Dan kijken wij nog naar activiteiten vanuit Buitenlandse Zaken, die minder directe projecten betreffen, maar daar wel aan gekoppeld worden. Het is evident dat wij het voortouw nemen wat het tegengaan van straffeloosheid betreft. Er kan geen sprake zijn van duurzame vrede, zeker niet in conflictgebieden of voormalige conflictgebieden, zonder een bepaalde mate van gerechtigheid. Daarom trekken wij bij de «transitional justice»-processen een harde lijn ten aanzien van personen die verdacht worden van internationale misdrijven zoals opgesomd in het Statuut van Rome, de basis van het Internationaal Strafhof. Staten hebben zelf de primaire verantwoordelijkheid voor vervolging en berechting. In sommige landen in Afrika zie je dat dit heel goed gaat. Sierra Leone is daar een voorbeeld van. Als andere landen daartoe niet in staat zijn, dan moet er internationale berechting volgen, bij voorkeur voor het Internationaal Strafhof.

Wij voeren ook internationaal een discussie over «transitional justice». Ik heb dat ook weer gedaan bij de recente Algemene Vergadering van de VN. Wij hebben een side-event georganiseerd, «Peace and/or Justice», breed samengesteld, met vertegenwoordigers uit Azië, de Verenigde Staten, Europa, maar ook Afrika, om te bezien hoe je gerechtigheid en verzoening met elkaar in evenwicht zou kunnen brengen. Dat speelt eveneens een grote rol, juist in de SSR-processen. Dit jaar zal daarover in Den Haag nog een specifieke conferentie georganiseerd worden.

Ik ondersteun overigens zeer wat mevrouw Peters zei over het verwerken van problemen na afloop van een conflict, evenals haar opmerkingen en aandacht voor trauma's die het gevolg zijn van geweld. In dit kader kan ik u ook mededelen dat collega Koenders en ik op 9 en 10 maart aanstaande zullen deelnemen aan een door Buitenlandse Zaken georganiseerde conferentie over geweld tegen kinderen. Ik zal ervoor zorgen dat de Kamerleden ook uitgenodigd worden. Ik vind dat van belang. Dit is een grote conferentie met een belangrijk deelnemersveld, ook internationaal gezien. Het is een zeer interessante discussie en ik zou het op prijs stellen als u daarover niet alleen via een briefje van ons hoort, maar zelf ook kunt

deelnemen. Ik zal ervoor zorgen dat u zich kunt inschrijven. Op deze conferentie over geweld tegen kinderen en in het bijzonder tegen meisjes, zullen wij ook aandacht schenken aan de traumaverwerking.

De heer Koenders zei dat ik zou ingaan op de pool van experts. Ik geloof dat hij daar voldoende over gezegd heeft. Mocht dat nodig zijn, dan kan ik daar in tweede termijn nog iets aan toevoegen. Het betreft een pool van alle ministeries, waar ook de ministeries van LNV en Binnenlandse Zaken zeer bij betrokken zijn. De politie doet er ook aan mee, om juridische experts breed te kunnen inzetten.

Nog een aantal opmerkingen over de casus van Afghanistan. Een aantal uwer vond dat de D van diplomatie daar ontbreekt. Ik heb al een aantal voorbeelden gegeven, waaruit naar onze mening juist blijkt dat dit niet het geval is. Eigenlijk is de D van diplomatie alom aanwezig. Dat geldt niet alleen voor de politieke dialoog met de betreffende overheid, voor de discussie in multilateraal verband waarvan ik u een aantal voorbeelden heb gegeven, maar ook voor onze eigen activiteiten en projecten op het gebied van mensenrechten, corruptiebestrijding en goede benoemingen. De casus Afghanistan laat zien hoe de politieke dialoog werkt op het gebied van goede benoemingen. Wij vinden dat de Afghaanse regering op een aantal punten tekortschiet op het gebied van benoemingen en het tegengaan van de invloed van lokale «power brokers». Corruptie blijft een probleem. Over de benoeming van ministers hebben wij niet alleen meerdere malen gesproken, wij hebben er als internationale gemeenschap en als Nederland ook invloed op gehad, dankzij die discussies met Karzai en onze goede contacten met ministers die wel deugden. De Nederlandse regering ziet de benoemingen die in het najaar zijn gedaan als een positieve stap. Binnen de Afghaanse overheid en vooral op provinciaal niveau verliest de versterking en uitbreiding van het overheidsapparaat echter vaart, en daarop spreken alle leden van onze regering die contact hebben met president Karzai hem keer op keer aan. Dat leidt dus ook tot het niet doorgaan van bepaalde benoemingen die voorzien waren, maar die de toets der kritiek naar onze mening niet konden doorstaan. Sindsdien zijn dus ook enkele zorgelijke benoemingen ingetrokken.

De bezetting van het bestuursapparaat en van de politie blijft fragiel. Wij gebruiken de politieke dialoog met de regering om een verbetering te bewerkstelligen van het openbaar bestuur, wat een *conditio sine qua non* is voor vooruitgang op allerlei gebieden. Daarnaast verlenen wij ook steun aan de Afghaanse mensenrechtencommissie en werken wij samen met de Wereldbank aan de bestrijding van corruptie en aan capaciteitsopbouw. Dat doen wij ook samen met het lokale bestuur, met ngo's en met UNDP. Wij kunnen ook de provinciale gouverneur in Uruzgan bijstaan met adviseurs. Dat is ook de D van diplomatie.

Voorzitter. Ik denk dat ik daarmee aangegeven heb hoe vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken gepoogd wordt om verbeteringen aan te brengen waar fragiele staten een bedreiging kunnen vormen, niet alleen voor de regio, maar voor de internationale rechtsorde in zijn algemeenheid. Zonder risico's gaat dat niet, maar ik weet één ding zeker: als wij niets deden, zou de situatie aanmerkelijk erger en aanmerkelijk verontrustender zijn, ook voor ons land.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Ferrier** (CDA): Voorzitter. Ik dank de regering voor de beantwoording van de vragen. Wij steunen de inzet voor fragiele staten. Ik blijf bij mijn uitspraak dat de kansen die er liggen, alleen gepakt kunnen worden met een gezamenlijke aanpak van verschillende ministeries, maatschappelijk middenveld, de wetenschap – graag hoor ik nog van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking hoe hij tegen de wetenschap aankijkt – en het bedrijfsleven. Dat gaat dus om meer dan alleen het onderhouden van contacten. Het gaat om het oprichten van een platform,

en dat is ook wat de motie-Haverkamp beoogde. Dat platform is er volgens mij nog niet. Ik verwijs nogmaals naar de rapporten van Clingendael, WRR en de Haagse Kamer van Koophandel, waarin interessante voorstellen worden gedaan op dat gebied. Het gaat om de actieve benadering van bedrijven die, in tegenstelling tot wat men vaak denkt, best bereid zijn om in fragiele staten aan de gang te gaan. Ik heb nog een vraag gesteld aan de minister van Buitenlandse Zaken over de Peacebuilding Commission Sierra Leone, wel een plek waar Nederland op inzet. Ten slotte hoor ik toch een discrepantie tussen de ministers als het gaat om de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld. Ik ben blij dat ik minister Koenders hoor zeggen: van meet af aan nemen wij het maatschappelijk middenveld mee, maar ik hoor minister Verhagen toch zeggen: als het niet lukt met de overheid, dan gaan wij naar het maatschappelijk middenveld kijken. Graag een verduidelijking op dat punt.

Mevrouw **Gill'ard** (PvdA): Ik dank de bewindspersonen voor de beantwoording van de vragen. Ik heb met name aandacht gevraagd voor de positie van vrouwen, voor de politieke deelname van vrouwen, maar ook voor hun seksuele en reproductieve rechten. Wij gebruiken deze vaker als argumenten om in een land zaken op orde te stellen en om landen te helpen, maar uiteindelijk zie ik dan toch vaak een gebrek aan inspanning en inzet. Ik betreur dat een beetje. Ik weet dat dit een prioriteit is van minister Koenders, maar waar het gaat om fragiele staten vind ik dat er echt een grotere inspanning moet komen. Dat geldt niet alleen voor activiteiten, er is ook een groter deel van het budget voor nodig. Nu hoor ik dat er een klein budget is voor fragiele staten. Ik verwacht dat een aanzienlijk deel daarvan wordt ingezet voor de bevordering van de positie van vrouwen. Laten wij beginnen met Afghanistan, waar het sterftcijfer onder zwangere vrouwen schrikbarend hoog is. Minister Verhagen nodigt ons uit voor een conferentie. Dank u wel. Wij hebben het al eerder over die conferentie gehad. De uitnodiging bleef inderdaad uit. Ik heb er een punt voor geagendeerd, namelijk het aborteren van meisjesfoetussen. Ik neem dus aan dat daarover gesproken zal worden. Ik heb nog niets gehoord over het early warning center, terwijl ik dat toch echt een activiteit vind die wij moeten oppakken. Misschien kan dat niet nu meteen, maar dat komt vast nog een keer terug. Afrondend wens ik de bewindspersonen veel succes met hun risicovolle, maar noodzakelijke beleid.

De heer **Irrgang** (SP): Voorzitter. Als ik de minister voor Ontwikkelingssamenwerking goed gehoord heb, noemt hij dit een beleid met heel grote kansen, maar ook heel grote risico's. De Kamer is ook een beetje «partner in crime» als zij hier nu in meegaat, want er kan iets verkeerd gaan. Dat begrijp ik, maar ik verwacht dat er dan ook daadwerkelijk iets verandert. Er is een aantal punten aangegeven waarop iets verandert, maar ik vind dat toch nog weinig zichtbaar. Graag zou ik een toezegging willen dat de ministers willen bezien hoe er in de West-Afrikaanse regio meer kan worden gedaan. Als mij dat maakt tot «partner in crime», dan wil ik dat wel, maar dan wil ik ook echt iets zien veranderen, voordat ik zo wens te worden aangesproken. Tot slot zou ik graag een verduidelijking willen over de opmerking over ngo's. Ook daar is een verschuiving noodzakelijk gevonden en de minister wil daarvoor naar het MFS kijken. Kan hij toelichten waar hij precies aan denkt?

De heer **Boekestijn** (VVD): Voorzitter. Ik heb twee opmerkingen. «Partner in crime» is heel helder geformuleerd door de heer Irrgang. Ik voel mij dus geen «partner in crime» en ik voeg daar nog een waarschuwing aan toe. Wij leven nu in een global village en de minister stelt zich buitengewoon kwetsbaar op. Alle informatie over die dubieuze regimes die genoemd zijn, ligt direct in je mailbox of de mensen bellen je gewoon op. Om maar een voorbeeld te noemen: een mevrouw die meedoet aan de presidents-

verkiezingen in Rwanda volgend jaar, loopt gewoon door Den Haag. Zij spreekt Nederlands en zij vertelt ons allemaal wat er aan de hand is. Ik zal fair zijn. Als er vorderingen zijn, hebben de ministers gelijk gehad, maar die vorderingen gaan er niet komen en dat gaan wij straks zien.

De heer **Voordewind** (ChristenUnie): Voorzitter. Volgens mij is hier vandaag al een aantal resultaten opgesomd. Ik hoop dat de heer Boekstijn daar ook naar heeft geluisterd. Wij zullen daar vast verdere verslagen van krijgen. Over het maatschappelijke middenveld heb ik toch hetzelfde gehoord als collega Ferrier. Nu kan het een freudiaanse verspreking zijn geweest van de minister van Buitenlandse Zaken, maar het kabinet spreekt met één mond, en dan ga ik even uit van de woorden van minister Koenders. Ik zie beiden knikken en ben weer helemaal gerustgesteld. Ik vind de pool van civiele deskundigen heel belangrijk. Graag hoor ik meer over de ambitie daarachter. Er wordt een aantal voorwaarden genoemd, er staat iets over financiële beperkingen en de capaciteit, maar als dit nu echt als een speerpunt wordt gezien, probeer het dan ook vlot te trekken. Zorg ervoor dat wij van alle ministeries de benodigde mensen krijgen, zodat die mensen ook klaar staan op het moment dat wij ze nodig hebben. Ter afsluiting herhaal ik dat ik grote waardering heb voor beide ministers en hun inzet in dit heel moeilijke gebied van ontwikkelingssamenwerking.

Minister **Koenders**: Voorzitter. Ik dank de Kamer voor de grote steun die er is voor het beleid. Ten aanzien van het platform van het bedrijfsleven en de diverse militairen zeg ik tegen mevrouw Ferrier dat voor ons een hoofdonderdeel de activiteiten zijn van een nieuwe eenheid die betrekking hebben op fragiliteit. Die eenheid is bijna constant in gesprek met het bedrijfsleven. Wij staan open voor verdere suggesties van de kant van de Kamer.

Vrouwenrechten en de VN resolutie 1325: zeer belangrijk. Wij hebben daar net nog weer een discussie over gehad met de minister van Defensie. Ik dacht dat onze hoogste ambtenaren verder zijn in de uitwerking van resolutie 1325, want ik ben het er mee eens dat het niet gaat om een stukje papier. Het gaat om heel essentiële dingen, om de bescherming van vrouwen in conflictsituaties en om de participatie van vrouwen in de vredesprocessen. Wij hebben in Zuid-Soedan in allerlei omstandigheden gezien hoe enorm belangrijk dat is.

De kwestie van de abortussen van meisjesfoetussen is mij bekend. Ik noem China. Ik geloof ook zeker dat dit een belangrijk element kan zijn en hoop dat u allen op de conferentie zult zijn. U kunt dat daar zelf met verve naar voren brengen.

Wat het early warning center betreft, moeten wij even uitkijken met wat Nederland kan doen en wat de internationale instanties. De EU heeft al tijden een Conflict Prevention Network. Het heet nu weer anders, maar het zit zowel bij de Raad als bij de Commissie. De VN hebben daar internationaalrechtelijk de eerste verantwoordelijkheid voor. Toch zijn op dat gebied een aantal ngo's en het maatschappelijke middenveld op allerlei punten actief. Genoemd zijn de International Crisis Group en International Alert. Er zijn een heleboel organisaties in Nederland die ons eveneens wijzen op vroegtijdige tekenen van mogelijke conflicten. Dat heeft vaak te maken met mensenrechtenschendingen die sterker worden et cetera. Vervolgens moet je een inschatting maken, ook kijkend naar wie het zegt, zeg ik tegen de heer Boekstijn. Ik weet niet met wie hij gesproken heeft, maar je hebt natuurlijk ook in Rwanda verschillende schakeringen en mensen die wellicht vroeger zelf ook wel iets gedaan hebben. Nu moet je naar ieder een luisteren, daar gaat het niet om, maar objectiviteit is wel heel erg belangrijk, zeker als het gaat om zo'n gepolitiseerde samenleving. Dan de kansen en risico's. Ik had de heer Irgang toch wel heel graag als «partner in crime» gehad. Je zou het bijna een reden vinden om direct naar West-Afrika te gaan. Ik blijf bij mijn redenering, maar die landenlijst

is echt niet in beton gegoten. Wij hebben er wel eens eerder discussie over gehad en ik ben het er niet mee eens, die lijst om te gooien in de richting die de heer Irrgang bepleit. Wij hebben die drie categorieën opgezet om juist in de categorie fragiele staten meer openheid te zoeken voor nieuwe landen. Dat had ook heel goed in die regio het geval kunnen zijn, maar ja, de heer Irrgang zal er misschien niet helemaal tevreden over zijn dat ik daar op dit moment nog geen partnerlanden van kan en wil maken. Ik blijf open voor suggesties in die richting.

Wij zijn actief bezig met een verkenning van de strategie van het ministerie van Buitenlandse Zaken op het gebied van West-Afrika. Daarbij gaat het precies om de punten die de heer Irrgang noemt. Daar vindt via het stabiliteitsfonds al een groot aantal activiteiten plaats, zij het dat dit meer projecten en programma's zijn dan dat er sprake zou zijn van een partnerschap met één land. Wij zullen de Kamer half mei een brief sturen over het nieuwe MFS. Daar is van bekend dat in ieder geval de samenwerking onderling en op basis van de verschillende categorieën landen een essentiële component zal zijn. Dat geldt dan dus ook voor de fragiele staten. Wij zullen ook het soort dingen meten dat hier aan de orde is geweest. Dat betekent dus: geen kluitjesvoetbal en vooral samenwerken.

Minister Verhagen: Laat ik om te beginnen zeggen dat er absoluut geen verschil is in onze opvatting over ngo's. Mijn opmerking richtte zich op wat de heer Boekestijn zei: er is in bepaalde landen geen overheid waarmee je een politieke dialoog kunt voeren en waarmee je zaken kunt opbouwen. Dan ben je exclusief bezig met ngo's en met het opbouwen van onderop, om te komen tot een overheid die wel haar verantwoordelijkheid neemt. Dat is het punt. Dat wil echter niet zeggen dat je alleen maar met ngo's werkt als er geen overheid is. Wie mij dat hoorde zeggen, luistert niet alleen slecht, maar ook heel selectief. Dan plukt u één element eruit, namelijk dat er geen goed functionerende overheid is, en bouwt daarop uw argumentatie op dat er verschil van mening zou zijn. Het tegendeel is waar. Laat ik heel duidelijk zijn: het beleid ten aanzien van fragiele staten betreft niet exclusief overheden. Ngo's en bedrijfsleven zijn eveneens partners, en die samenwerking heeft de afgelopen jaren door onze inzet, met steun van de Kamer, een nieuwe impuls gekregen. Wij zijn zeer actief in de Peacebuilding Commission. Nederland is bijvoorbeeld ook voorzitter van een van de eerste landengroepen die zich specifiek richten op Sierra Leone. Daarnaast hebben wij een voorbeeldfunctie en laten wij met onze werkwijze zien hoe een peacebuilding committee als zodanig kan functioneren. Dat is ook weer een reden geweest dat wij een bijdrage leveren aan het fonds dat de Peacebuilding Commission ondersteunt. Daar geven wij in totaal 35 mln. aan. Dat geld is afkomstig uit zowel ODA- als niet-ODA-middelen, omdat wij het een goed instrument vinden en ondanks het feit dat wij geen ontwikkelingsrelatie hebben met Sierra Leone. Dat is dus ook de werking die een Peacebuilding Commission heeft ten opzichte van andere regio's, waar wij ook het fragiele statenbeleid op richten. De Commission beziet op het moment hoe zij de werkzaamheden zou kunnen uitbreiden buiten de vier landen die nu op de agenda staan, zonder dat dit ten koste gaat van de zorgvuldigheid waarmee men te werk gaat. Tegelijkertijd wordt gekeken naar de mogelijkheden tot verruiming van emergency funding. Wij zien dat dit een belangrijk instrument is en ondersteunen dat ook van onze kant, juist om in de gezamenlijke VN-aanpak van «early recovery», de fase tussen noodhulp en vredesmissies of reguliere ontwikkelingssamenwerking, actief te kunnen zijn.

Dan kom ik op de politie- en justitiepool. Wij hebben zelf het initiatief genomen voor een dergelijke pool. Het gaat bij de huidige korte missiepool om 300 personen. De bedoeling is uiteindelijk om een gestructureerde voorziening te krijgen van overheidsexperts die internationaal ingezet kunnen worden. Wij zijn daarover ook in discussie met de

collega's Ter Horst en Hirsch Ballin. Het gaat om mensen die – in tegenstelling tot defensiepersoneel – internationaal optreden niet als hoofdtaak hebben, maar optreden in Nederland. Ik verwacht dan ook dat, als de Kamer dit met ons van groot belang vindt, zij niet iedere keer als er een politieagent uitgezonden wordt, roept dat wij die mensen in Gouda moeten inzetten of op Schiphol. Laten wij daar heel eerlijk in zijn: zelfs al zitten er mensen in zo'n pool, dan nog is het moeilijk om de verantwoordelijke commissaris bereid te vinden, iemand af te staan. Die commissaris moet immers gewoon de tasjesdieven in de Kalverstraat in Amsterdam laten oppakken. Daar wordt nu over gediscussieerd, maar dat afstaan is wel de consequentie van het vormen van die pool. Als wij daarin consistent en consequent zijn, dan vind ik dat de Kamer dat ook moet zijn. Wij moeten niet bij iedere uitzending naar een fragiele staat van de Kamer het verwijt krijgen dat wij hier te weinig politie op straat hebben. Zo simpel is het. Ik verwacht echter dat u allen daarover met uw fractiecollega's aan de slag gaat. De fracties spreken immers ook met één mond. Wij doen ons werk met de collega's in het kabinet. Als u dat ook doet, dan komen wij er vanzelf uit.

Ten aanzien van de politie wil ik nog een opmerking maken in verband met de zorgen van de heer Voordewind over de hoeveelheid ondersteuning die wij aan de Palestijnse Gebieden geven. In het regeerakkoord staat dat wij een actieve rol willen spelen in het bevorderen van het vredesproces in het Midden-Oosten. Een van de essentiële elementen is dan dat de Palestijnse Autoriteit zelfstandig in staat is om een extra inzet te doen op het punt van law and order, van justitie, politie en het gevangen houden van mensen die verkeerde dingen doen. Dat is de reden waarom op dit terrein een forse verhoging heeft plaatsgevonden. Met het oog op het vredesproces hebben collega Koenders en ik in het kader van de conferentie in Berlijn een extra inzet gedaan. Zo hebben wij door onze financiële bijdrage een heel succesvol project in Jenin mede gefinancierd, wat ertoe leidt dat Israël minder noodzaak ziet om op te treden in de Westbank, wat anders weer een bedreiging had kunnen zijn voor het vredesproces. Wijst u dus niet te snel iets af, want het kan ook in het belang zijn van vrede in het Midden-Oosten.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Ormel

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Van Toor