

Vergaderjaar 2008–2009

**29 237**

**Afrika-beleid**

**Nr. 87**

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2009

Graag bied ik u hierbij de reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 19 december 2008 met kenmerk 2008Z091 731/2008D23 351 inzake begrotingssteun aan de landen in het Grote Merengebied. Op 1 april a.s., voorafgaand aan mijn reis naar de regio zal ik hierover met u overleg voeren. Uiteraard zal ik u na mijn reis verslag doen van mijn discussies en bevindingen terzake.

In het algemeen geldt dat begrotingssteun steeds moet worden beoordeeld in de politieke context van een land, de rol van overige donoren en in relatie tot andere vormen van steun zoals de financiering van projecten en programma's. Begrotingssteun is slechts een middel, en geen doel op zich. Het zal volgens het beleid van de Regering ook nooit de enige vorm van ondersteuning in een land mogen zijn. De meerwaarde van begrotingssteun is het feit dat op effectieve wijze wordt bijgedragen aan de financiering van ontwikkelingsplannen van partnerlanden: met de uitvoering van die plannen onder verantwoordelijkheid van de overheid zelf wordt lokale capaciteit gebruikt (en daarmee versterkt) en verantwoording naar het parlement gestimuleerd. Daarbij is het een hulpvorm met lage transactiekosten en eenvoudig af te stemmen met andere donoren, omdat gebruik gemaakt wordt van de systemen van het ontvangende land. Budgetsteun wordt daarom internationaal en door ngo's gezien als een effectief hulpinstrument. Dit alles pleit voor begrotingssteun naast andere vormen van hulp, zoals individuele projectsteun.

Belangrijk is wel dat het partnerland in staat is om deze vorm van steun te ontvangen. Belangrijke randvoorwaarden zijn dat het beleid om armoede te bestrijden effectief moet zijn en dat we de zekerheid hebben dat het geld dat we beschikbaar stellen goed wordt besteed. Met begrotingssteun worden allocatiebeslissingen, samenhang, begrotingsdiscipline en toezicht door parlement en rekenkamers in het ontvangende land zelf bevorderd. Al deze doelstellingen gelden zowel voor algemene als sectorale begrotingssteun.

We geven die begrotingssteun zo voorspelbaar mogelijk, waarbij het glashelder is welke resultaten worden verwacht en welke bijdrage het ontvangende land kan verwachten voor de afgesproken periode als de resultaten worden gehaald. Daarbij staan de resultaten op het gebied van armoedebestrijding centraal. Als deze ontbreken, moet de regering ter verantwoording worden geroepen door het eigen parlement én de donoren. Is die regering niet bereid het beleid aan te passen en heeft het daarvoor geen goede argumenten, dan heeft het voortzetten van algemene begrotingssteun geen zin. Dit was bijvoorbeeld het geval in Uganda – daarop kom ik later nog terug.

De vraag komt dan op of met andere hulpvormen betere resultaten kunnen worden bereikt. Ik vind het belangrijk deze vraag met regelmaat kritisch te stellen, want begrotingssteun is geen panacee voor alle problemen. Er zitten ook nadelen aan zoals het feit dat de dialoog veelal gevoerd met de Minister van Financiën en andere vertegenwoordigers van de centrale overheid. Dit versterkt weliswaar die overheid, maar als participatie van lokale partijen onvoldoende is, is sectorale begrotingssteun te verkiezen, want juist bij sectorale begrotingssteun is participatie gemakkelijker te realiseren en zijn de doelen (en daarmee ook voortgangsbewaking) vaak scherper te formuleren. Het is altijd mogelijk om met andere, meer projectachtige, activiteiten de nadelen van begrotingssteun te mitigeren. Daarnaast heb ik sinds mijn aantreden juist verzekerd dat bijvoorbeeld sectorale budgetsteun altijd gepaard gaat met activiteiten in de sector van andere actoren (ngo's; bedrijfsleven), dat de lokale accountability wordt versterkt (bijvoorbeeld door de betrokkenheid van gebruikersgroepen, parlementen) en dat decentralisatie in bijna alle gevallen onderdeel is van het beleid.

Algemene begrotingssteun heeft een aantal positieve elementen, waarvan ik graag gebruik maak. Het geeft ons de mogelijkheid om met regeringen in dialoog te gaan over de beleidsprioriteiten van het land. Ook kunnen we zaken als corruptie en mensenrechten aan de orde stellen en verifiëren. Begrotingssteun vergroot de duurzaamheid van ontwikkelingsbeleid. Een goed voorbeeld is Tanzania, waar onder druk van parlement en donoren nader onderzoek is ingesteld naar malversaties bij de centrale bank (de «BoT-affaire»). Ik heb uitstaande begrotingssteunbetalingen toen aangehouden totdat opvolging was gegeven aan de aanbevelingen van het onderzoeksteam. De toegenomen mondigheid van het parlement zal waarschijnlijk een duurzaam effect hebben op de relaties tussen regering en parlement en daarmee op de verantwoording over gevoerd beleid. Begrotingssteun zorgt bovendien voor effectievere hulp, omdat we via begrotingssteun beter kunnen samenwerken met andere donoren en beter kunnen aansluiten bij de wensen en systemen van het ontvangende land. Het past dus uitstekend binnen de internationale afspraken die we in Parijs en Accra hebben gemaakt.

Uiteraard gaat aan het verlenen van algemene begrotingssteun een uitgebreide toetsing vooraf. Dat betekent dus ook dat algemene begrotingssteun niet overal kan worden verleend. Per land wordt gekeken naar de beste mix van modaliteiten. Als algemene begrotingssteun kan worden verleend, wordt dat altijd gecombineerd met sector- en projectsteun. Voor begrotingssteun is een adequate lokale verantwoording in het ontvangende land van essentieel belang. Om verantwoording binnenslands te versterken, volg ik ontwikkelingen nauwgezet, maar leg ik vooraf geen dictaten op over het gebruik van de middelen. Het gaat er immers om dat overheden niet alleen verantwoording afleggen aan de donoren maar juist ook aan eigen parlement en bevolking. Onderlinge afspraken en een gereguleerde dialoog moeten toereikend kunnen zijn om de vinger aan de pols te houden. Zo niet, dan is algemene begrotingssteun geen optie.

Per land verschilt dus het doel en de vorm van begrotingssteun en de combinatie met andere instrumenten. Dit pas in mijn beleid uit te gaan van de realiteit in het land zelf – ook achter de façade – en afstand te nemen van *one-size-fits-all* beleid.

Ook in de Grote Merenregio maak ik, in beperkte mate, gebruik van het instrument begrotingssteun. Het Nederlandse beleid in dit gebied is gebaseerd op een regionale benadering om veiligheid en ontwikkeling in dit fragiele gebied te bevorderen. De onderliggende oorzaken van de conflicten die de afgelopen decennia in deze regio hebben gespeeld en nog steeds spelen, zijn veelal grensoverschrijdend. Tegelijkertijd bevinden de verschillende landen zich in verschillende ontwikkelingsfasen. Daarom is onze aanpak per land zo landenspecifiek mogelijk. Het instrument begrotingssteun, in welke vorm dan ook, kan daarbij een effectief instrument zijn, maar het vormt slechts een bescheiden onderdeel van de totale Nederlandse inzet in de regio, en kan niet los gezien worden van de andere instrumenten. In mijn brief van 22 augustus 2008 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 237, nr. 74) heb ik u reeds mijn beleid met betrekking tot begrotingssteun aan de landen in de Grote Merenregio uiteengezet, in relatie tot de overige inspanningen in deze landen.

In deze brief ga ik in het licht van de recente ontwikkelingen in de Grote Merenregio nader in op de inzet van begrotingssteun. Tot de regio reken ik Uganda, Rwanda, Burundi en de Democratische Republiek Congo (DRC).

### **Recente ontwikkelingen in de regio**

In mijn brief van 11 december berichtte ik u over mijn bezoek aan Rwanda en de stad Goma op 26 en 27 november jl. Toen heb ik vanwege de buitengewoon ernstige situatie in Noord-Kivu in het bijzonder aandacht besteed aan de humanitaire hulpverlening, de sociaal-economische stabilisatie in Oost-Congo en de politieke en militaire situatie in de regio. Sindsdien is er veel veranderd in de regio.

De meest opvallende ontwikkeling van de afgelopen maanden is de verdere toenadering tussen Rwanda, de DRC en Uganda, die uitmondde in militaire samenwerking tussen deze landen om tegen de LRA respectievelijk de FDLR rebellengroepen in Oost-DRC gewapenderhand op te treden. Dit toenaderingsproces werd enkele jaren geleden in gang gezet, met als eerste mijlpaal eind 2006 de ondertekening van een Stabiliteitspact door elf landen in de regio: DRC, Uganda, Rwanda, Burundi en de omliggende landen. Daarmee werd de basis gelegd voor een reeks regionale vredesakkoorden (zoals de akkoorden van Nairobi en Goma in 2007) en voor verdere normalisering van de diplomatieke betrekkingen tussen de buurlanden. De gezamenlijke militaire operaties vormen voorlopig het sluitstuk van deze toenadering en hadden tot doel met militaire druk de buitenlandse gewapende groepen (LRA en FDLR) te dwingen tot ontwapening en ontmanteling.

Inmiddels zijn beide operaties afgerond en hebben Uganda en Rwanda hun troepen uit de DRC teruggetrokken. Het is nog te vroeg om een definitief oordeel te vellen over de effectiviteit van deze operaties. Enerzijds is een aantal successen geboekt: CNDP-leider Nkunda is in Rwanda gearresteerd, een deel van de CNDP-troepen is in het Congolese leger geïntegreerd, een aantal bases van de FDLR is vernietigd en een enkel kopstuk is opgepakt of heeft zich overgegeven. Anderzijds lijkt de samenwerking tussen Uganda en de DRC tegen de LRA minder resultaten te hebben opgeleverd. Van de LRA is weliswaar een groot aantal basiskampen vernietigd, maar men is er niet in geslaagd de troepen tot overgave te

dwingen. De tol die de burgerbevolking in Noord-Oost-Congo heeft moeten betalen is bovendien zeer hoog. Voor beide operaties geldt tot slot dat het twijfelachtig is of het Congolese leger de controle over herwonnen gebieden zal kunnen behouden.

De risico's van de gekozen militaire strategie zijn ontegenzeggelijk hoog, in de eerste plaats voor de veiligheid van de burgerbevolking en in de tweede plaats voor de interne stabiliteit van de DRC. Desalniettemin vind ik het positief dat Rwanda, Uganda en de DRC hebben besloten om gezamenlijk de rebelligroepen aan te pakken. Nu de gezamenlijke operaties zijn afgelopen, is het in de eerste plaats aan de Congolese regering om de behaalde successen om te zetten in tastbaar vredesdividend voor de bevolking.

Over de ontwikkelingen in Burundi ben ik gemengd positief. De onderhandelingen van de Burundese autoriteiten met de FNL zijn vergevorderd. Met de naamsverandering van FNL-Palipehutu naar FNL is de weg geopend voor deelname aan het politieke proces. Registratie als politieke partij, deelname aan de verkiezingen in 2010 en ontwapening en reïntegratie van de FNL-strijders is het volgende doel. De schuldkwijtschelding door IMF en Wereldbank in het kader van het HIPC-initiatief (Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries) door het behalen van de vereiste economische stabiliteit is een belangrijke mijlpaal. De veiligheids-situatie is ook verbeterd. Zorgpunten in fragiele staten zijn vaak de geringe ruimte voor afwijkende meningen van de pers en voor nieuwe politieke partijen die mee willen doen met de verkiezingen. Wel zijn in Burundi de recente vrijlatingen van enkele politieke gevangenen positief. De politie blijft een aandachtspunt; binnen het Security Sector Development programma draagt Nederland bij aan verdere professionalisering.

In drie van deze vier landen geeft Nederland begrotingssteun, toegesneden op de specifieke situatie en de te bereiken doelen in het desbetreffende land.

### **Uganda**

In Uganda zet ik met begrotingssteun in op MDG-bereiking en met name op het bereiken van resultaten in de door Nederland gesteunde sectoren: onderwijs en *Justice, Law and Order* (JLOS). Een deel hiervan werd tot 2008 gegeven in de vorm van algemene begrotingssteun. Hiermee is aanvankelijk door het regeringsbeleid grote sociaal-economische vooruitgang geboekt onder een bestuur van een redelijke kwaliteit. Echter, vijf jaar geleden is de kwaliteit van het bestuur op een aantal punten verslechterd. In reactie op deze trend en als politiek signaal is eerst de algemene begrotingssteun gedurende een aantal jaren gekort maar uiteindelijk heb ik vorig jaar besloten om van algemene begrotingssteun over te gaan naar sectorale begrotingssteun omdat naar mijn mening de korting onvoldoende effect sorteerde op de ruimte voor het politieke proces en de aanpak van corruptie en – meer in het algemeen – de resultaten op armoedebestrijding onvoldoende bleven.

Armoedebestrijding blijft immers het hoofddoel van mijn inzet in Uganda. Met het verlenen van sectorale begrotingsteun blijft dat doel scherp zichtbaar, ook voor onze Ugandese partners. Door de overgang naar sectorale begrotingssteun is een directere koppeling gelegd tussen de Nederlandse steun en de te bereiken resultaten in de sector. Tevoren zijn resultaatsindicatoren opgesteld, waaraan de Ugandese overheid zich heeft verplicht. De hoogte van de steun is direct afhankelijk van het bereiken van concrete resultaten, een ex post beoordeling dus. Zijn de resultaten beter, dan is Nederland bereid een groter deel van de kosten te financieren. Hierdoor

blijft de verantwoordelijkheid voor het leveren van prestaties waar hij hoort, nl. bij de Ugandese overheid. De gekozen vorm van sectorale steun maakt daarmee heldere verantwoording van de Ugandese overheid naar eigen parlement en bevolking mogelijk. De rol van de donor staat die verantwoording nl. niet in de weg, hetgeen wel het geval zou zijn indien donoren zich zelf verantwoordelijk zouden maken voor een deel van de te behalen resultaten.

Op dit moment gaan in Uganda drie maal zo veel leerlingen naar school als in 1996 het geval was. Door de bouw van scholen en klaslokalen daalde de gemiddelde klassengrootte van 108 leerlingen in 2000 tot 72 leerlingen in 2007. Er gaan nu veel meer kinderen uit de armste en achtergebleven regio's naar school. Het onderwijsniveau van de bevolking stijgt en het analfabetisme, vooral onder vrouwen, neemt af. Maar we zijn er nog lang niet. Het gaat er nu om ook de leerprestaties te verbeteren. Ik heb dus een directere koppeling gelegd tussen onze sectorsteun en de kwalitatieve verbetering van het onderwijs. Hoewel het nog te vroeg is om resultaten te tonen van de nieuwe aanpak, kan al wel worden vastgesteld dat de dialoog over bijvoorbeeld onderwijs in het afgelopen half jaar versterkt en verdiept is. Er vindt vaker overleg plaats met de autoriteiten en het gaat daarbij over concrete zaken die van invloed zijn op de leerprestaties, zoals de noodzakelijke aanwezigheid van leraren tijdens de reguliere lessen, het aantal leerlingen per leraar en het voorkomen van uitval van leerlingen. Dit is een groot verschil met de dialoog in de oude situatie, die veel generieker van aard was. Door deze specifieke dialoog kunnen ook veel concretere afspraken worden gemaakt over de na te streven resultaten.

In 2009 zet ik het gehele bedrag aan begrotingssteun sectoraal in: € 14 miljoen voor de onderwijssector en € 8 miljoen voor JLOS. Daarnaast zal ik de in 2008 uitgestelde *incentive tranche* voor onderwijs uitbetalen, mits Uganda ook aan de laatste van de vier vooraf overeengekomen resultaats-indicatoren (het voltooiën van een base line study) heeft voldaan. Ook deze tranche (€ 6 miljoen) zal als sectorale begrotingssteun voor onderwijs worden uitbetaald. Dit sluit aan bij het concept van ex-post conditionaliteit.

Als alle donoren dezelfde aanpak volgen is de effectiviteit groter. Nederland heeft daarom leiding gegeven aan het opstellen van het zogeheten *Joint Budget Support Framework* (JBSF) in Uganda, samen met de Ugandese overheid en negen andere donoren (waaronder de Europese Commissie, het VK en de Wereldbank). Jaarlijks wordt gezamenlijk bezien of de afgesproken resultaten behaald zijn en op basis daarvan neemt iedere donor een eigen beslissing over de omvang en uitbetaling van de (sector)begrotingssteun.

De gekozen vorm van sectorale begrotingsteun blijft ruimte bieden voor een bredere dialoog, over de realisatie van de resultaatsafspraken, maar ook over het bevorderen van goed bestuur, mensenrechten, democratisering/verantwoording, vrede en veiligheid in de regio en wederopbouw van het noorden. Vooruitgang op deze gebieden vergroot namelijk de kans dat de MDG's bereikt worden.

## **Rwanda**

Nederland heeft tot nu toe geen algemene begrotingssteun verleend aan Rwanda. In Rwanda is de Nederlandse inzet gericht op het verminderen van armoede en ongelijkheid en op de opbouw van een stabiele samenleving. Daartoe investeert Nederland in duurzame economische ontwikkeling (rurale infrastructuur, private sector ontwikkeling, duurzame energie),

justitiehervorming en goed bestuur en, via een *silent partnership* met het VK, in de onderwijssector. Rwanda presteert goed op het gebied van armoede- en corruptiebestrijding en ook op het gebied van begrotingsbeheer worden goede vorderingen gemaakt. Over de afgelopen jaren heeft Rwanda een consistente groei van 6% gekend, en de verwachting is dat die groei dit jaar zal doorzetten, ondanks de economische crisis. Rwanda is een van de snelste hervormers op het gebied van ondernemingsklimaat volgens het *Doing Business* rapport en ook goed op weg naar MDG-bereiking. In mijn brief van augustus heb ik daarom uitgelegd dat ik van plan was op bescheiden schaal algemene begrotingssteun te gaan geven. Hiermee wilde ik de effectiviteit van de Nederlandse financiële en politieke inzet vergroten want juist door gezamenlijk met andere donoren bij te dragen aan de Rwandese begroting én daarbij gezamenlijke politieke boodschappen af te geven kan invloed worden uitgeoefend voor daadwerkelijke armoedebestrijding.

Daarom sloot Nederland in september 2008 samen met het VK, Zweden, Duitsland, de Wereldbank, de Afrikaanse Ontwikkelingsbank en de Europese Commissie, een gezamenlijk MoU af met de Rwandese overheid voor het verlenen van algemene begrotingssteun. Na mijn bezoek aan de regio in november 2008 en mede naar aanleiding van het bekend worden van de voorlopige uitkomsten van het VN-rapport over schendingen van het wapenembargo tegen de DRC heb ik echter besloten voorlopig niet tot uitbetaling van algemene begrotingssteun over te gaan. Ik acht het niet verantwoord om de hulpmodaliteit algemene begrotingssteun in te zetten zolang er enige twijfel bestaat over het commitment van de Rwandese regering aan duurzame vrede in de regio. Dat is een van de basisvoorwaarden (zogenoeten *underlying principles*) die in het MoU is vastgesteld. *Underlying principles* vormen de weerslag van het wederzijds vertrouwen waarop het verlenen van algemene begrotingssteun is gebaseerd. Als die vertrouwensbasis wordt geschonden, kan geen algemene begrotingssteun worden verleend. In het geval van Rwanda gaat het om vertrouwen in binnenlandse verantwoordingsprocessen, inclusiviteit van bestuur en beleid, naleving van mensenrechten en committering aan regionale vrede en veiligheid. Omdat uit het rapport bleek dat Rwanda zich onvoldoende committeerde aan het wapenembargo en daarmee aan de regionale vrede en veiligheid, werd hiermee in mijn ogen een van de basisvoorwaarden geschonden en heb ik besloten om de betaling op te schorten.

Sinds mijn besluit heeft het conflict in Noord-Kivu een opmerkelijke wending gekregen, gekenschetst door de militaire samenwerking tussen Rwanda en de DRC tegen de FDLR, de arrestatie door Rwanda van CNDP-leider Nkunda en de integratie van CNDP-troepen in het Congolese leger. Daarmee heeft Rwanda voldaan aan mijn verwachtingen ten aanzien van een pro-actievare en constructievare opstelling in de regio. Diverse internationale partners hebben mij bevestigd dat dat mede toe te schrijven is aan mijn besluit de algemene begrotingssteun op te schorten. Dat toont mijns inziens aan dat begrotingssteun wel degelijk een krachtig beïnvloedingsinstrument kan zijn, zelfs als het om relatief kleine bedragen gaat. Afhankelijk van het commitment van Rwanda aan regionale vrede en veiligheid, mensenrechten en goed bestuur zal ik mijn besluit aanpassen. Voorlopig blijft mijn besluit tot opschorting van algemene begrotingssteun gehandhaafd.

### **Burundi**

In 2007 heb ik in principe voor vier achtereenvolgende jaren begrotingssteun aan Burundi toegezegd. Begrotingssteun aan een fragiele staat als Burundi wordt gegeven om per direct bij te dragen aan de stabiliteit in het

land. Dankzij de begrotingssteun heeft de Burundese overheid de salarissen van de ambtenaren en de apparaatskosten kunnen betalen en daarmee de basisdiensten voor de Burundese burger kunnen verzorgen. Een overheid die haar basistaken niet kan uitvoeren wordt niet vertrouwd en niet gerespecteerd en frustreert de ontwikkeling van de particuliere sector. De begrotingssteun heeft direct tot doel dat die basistaken wel kunnen worden uitgevoerd en voorkomt daarmee politieke instabiliteit. Ook wordt hierdoor Burundi in staat gesteld meer en meer de touwtjes zelf in handen te nemen. Juist regeringen in een post-conflict situatie moeten versneld in staat worden gesteld om lopende kosten, zoals ambtenarensalarissen, te betalen en bestedingen in de sociale sectoren te kunnen doen om onrust te voorkomen. In enkele andere gevallen (Afghanistan) wordt dit ook gedaan. Immers, bij vertraging van deze bestedingen zal terugval in conflict zeer waarschijnlijk zijn. De inkomsten uit belastingen in Burundi zijn nog volstrekt ontoereikend om de basistaken van de Burundese regering te kunnen uitvoeren. Uiteraard moet worden gewerkt aan verbetering van de bestedingen en het verbeteren van de belastingdienst. Nederland financiert op verzoek van de Burundese minister van Financiën technische assistentie van het IMF voor het verbeteren van het begrotingsbeleid en -beheer. Wetgeving is in voorbereiding die de belastingdienst moet aanpassen aan de standaarden van de East African Community.

De begrotingssteun aan Burundi verloopt via co-financiering van de «Economic Reform Support Grant» van de Wereldbank. Op deze wijze kan worden aangesloten bij de eisen die de Wereldbank stelt op het terrein van bijvoorbeeld modernisering van de wetgeving, verbetering van overheidsbestedingen en privatisering, maar vooral ook ten aanzien van de sterke controle op de uit te geven fondsen.

Aangezien Burundi een fragiele staat is, brengt het besluit om begrotingssteun te geven uiteraard risico's met zich mee, zoals eerder met uw Kamer is gedeeld tijdens het AO fragiele staten. Juist vanwege die (noodzakelijke) risico's houd ik de vinger zeer nauw aan de pols onder andere middels regelmatige werkbezoeken. De voorwaarden voor begrotingssteun in een fragiele staat zijn een tekort aan eigen inkomsten om de lopende kosten op de begroting te dekken, daadwerkelijke uitvoering van een hervormingsagenda, een minimum aan politieke stabiliteit en een (multilaterale) partner bij wie kan worden aangesloten.

Controle op resultaten gebeurt middels de reguliere monitoringsactiviteiten van de Wereldbank en het IMF, die de Burundese overheidsfinanciën continue monitoren en daarbij advies geven. Deze internationale organisaties hebben de juiste expertise in huis om zowel de Burundese regering te adviseren als ook de donoren uitleg te geven over huidige en toekomstige hervormingen. Nederland is voortdurend in overleg met deze organisaties en coördineert ook met andere donoren de inzet van deze organisaties. Uiteraard dient de Burundese regering in de eerste plaats te worden aangesproken door de lokale controlerende instellingen, zoals de Burundese Algemene Rekenkamer, de budgetcommissies van de Senaat en de Nationale Assemblee, maar ook de media en NGO's spelen een belangrijke rol in de controle op de besteding van de openbare middelen.

Maar Nederland doet meer. Wereldbank en IMF zorgen immers niet voor een beheersbaar politiek proces, waarbij de politieke doelstellingen van stabiliteit en wederopbouw gewaarborgd worden. Dat is de rol van een bilaterale donor, die wel het politieke debat aan kan gaan en die voortdurend de commitment van de Burundese overheid aan stabiliteit en wederopbouw toetst en bepreekbaar maakt. Hieronder vallen ook politieke onderwerpen als deelname van FNL en andere politieke partijen aan de

verkiezingen, bestuurlijke hervormingen bij politie en leger. Ook de harde politieke keuzes ten behoeve van economische hervormingen maken onderdeel uit van deze dialoog. Om de vooruitgang op deze terreinen te beoordelen en een besluit over betaling van begrotingssteun dit jaar te onderbouwen, hebben Noorwegen en Nederland besloten dit jaar een gezamenlijke politieke beoordeling te maken om een besluit over toekenning van de begrotingssteun te kunnen nemen. Deze beoordeling bestaat enerzijds uit een brede politieke analyse en anderzijds uit de vraag of de reeds gegeven begrotingssteun heeft bijgedragen aan de stabiliteit van het land. In een fragiele staat als Burundi gelden hierbij andere criteria dan voor de traditionele partnerlanden. Belangrijk is of er sprake is van voldoende positieve ontwikkelingen waaruit het *commitment* van de overheid blijkt.

Op basis van deze beoordeling verwacht ik in de eerste helft van 2009 een besluit te kunnen nemen of Nederland in 2009 via de Wereldbank algemene begrotingssteun aan Burundi zal geven.

### **Conclusie**

Begrotingssteun is een instrument, geen doel op zich. De wijze waarop dat instrument wordt ingezet is gebaseerd op een politieke analyse van landenspecifieke situaties. Uganda, Rwanda en Burundi bevinden zich in verschillende fasen van ontwikkeling en worden geconfronteerd met zeer verschillende uitdagingen. Het doel, de vorm en de omvang van begrotingssteun in relatie tot de totale uitgaven is dus voor elk van deze landen verschillend. Ook is in elk van deze landen de combinatie met andere instrumenten, de modaliteitenmix, verschillend. Juist een strategische combinatie van verschillende hulpmodaliteiten, in samenhang met de inspanningen van andere donoren, vergroot de effectiviteit van onze inspanningen. En om effectiviteit is het mij te doen, ook bij de inzet van begrotingssteun.

In Uganda is het hoofddoel van de Nederlandse inzet MDG-bereiking. In overleg met de Ugandese regering en de overige donorpartners is ervoor gekozen onze inzet te concentreren op de sectoren onderwijs en *Justice, Law and Order*. Omdat we de laatste jaren niet tevreden waren over de bestuurssituatie en de korting van de algemene begrotingssteun niet het gewenste effect sorteerde hebben we sinds vorig jaar de relatie tussen de Nederlandse steun en de prioritaire sectoren versterkt, door de hoogte van onze bijdrage directer te koppelen aan concrete resultaten in deze sectoren. En door ook in de resultaatsafspraken een stap verder te maken: meer kinderen ingeschreven voor het basisonderwijs is een mooi resultaat, maar nog mooier is het dat meer kinderen die school ook afmaken en die school met bruikbare vaardigheden en competenties verlaten. Zo hebben we door een kritische politieke dialoog, een verscherpte focus en het inbouwen van prikkels de uitvoering van de Ugandese ontwikkelingsstrategie beïnvloed, waarmee ik naar verwachting effectiever zal bijdragen aan groei en ontwikkeling in Uganda.

In Rwanda is het hoofddoel een inclusievere en stabielere samenleving, als randvoorwaarden voor MDG-bereiking. We moeten niet vergeten dat de diep traumatiserende ervaring van de genocide nog maar vijftien jaar geleden plaatsvond. De overheid staat voor de geweldige uitdaging een land en maatschappij op te bouwen waarin alle Rwandezen een menswaardig en duurzaam bestaan kunnen opbouwen en waar geleidelijk meer ruimte ontstaat voor politieke organisatievorming die niet gebaseerd is op etniciteit. Dit alles in een context van grote bevolkingsdruk. Daarom zetten we in Rwanda in op duurzame economische ontwikkeling, vooral in de rurale gebieden, en aandacht voor goed bestuur en regionale



integratie en stabiliteit. Dat sluit aan op de Rwandese ontwikkelingsstrategie. Algemene begrotingssteun kan een effectief instrument zijn om die strategie te ondersteunen: het biedt extra beïnvloedingsmogelijkheden op het totale beleid en draagt bij aan nationale verantwoordingsprocessen; tegelijk zijn de politieke risico's in de Rwandese context aanzienlijk. Doorslaggevend in die afweging is uiteindelijk het vertrouwen in het *commitment* van de Rwandese regering aan regionale vrede en veiligheid, goed bestuur en mensenrechten.

Het doel van de inzet van begrotingssteun in Burundi is verduurzaming van vrede en veiligheid. Economische ineenstorting in de vorm van een failliete staat zal vrijwel zeker leiden tot hernieuwd conflict. Met begrotingssteun worden minimale middelen voor het functioneren van een staat veiliggesteld. Burundi is een typische fragiele staat en mijn inzet ten aanzien van dit land is dan ook bij uitstek een voorbeeld van wat ik beoog te bereiken met fragiele statenbeleid. Terugval in conflict is tot nu toe voorkomen. Ik acht het dan ook verantwoord om voorlopig, met de vinger stevig aan de pols, deze tot dusver redelijk succesvolle benadering voort te zetten, mits de overheid voldoende blijkt geeft van *commitment* aan stabiliteit en wederopbouw.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
A. G. Koenders