

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking

Aanvulling

DR. F. VAN DAM*

Over het artikel over de minister voor Ontwikkelingssamenwerking dat de auteur in ESB van 13 november jl. heeft gepubliceerd, zijn van verschillende kanten vragen gesteld. Bovendien is tijdens het kamerdebat over Ontwikkelingssamenwerking eind oktober van dit jaar een aantal opmerkingen over de organisatie van het Ministerie gemaakt. Tegen deze achtergrond wordt hieronder op enkele punten nader ingegaan. Deze betreffen de kwestie van een aparte dienst, de betekenis van de macro-economische betrekkingen, het lot van de medecompetenties, de agenda van de Coördinatie-commissie, de te nemen maatregelen en het moment van invoering.

Aparte dienst

Een van de vragen die naar voren is gekomen is of de Nederlandse hulpverlening van land tot land – dus bilateraal beschikbaar stellen van projecten, goederen en diensten – ondergebracht dient te worden in een onafhankelijke „agency”, zoals in Canada en Zweden.

Enerzijds is het wenselijk dat de hulpverlening door een sterke instantie wordt uitgevoerd. De begroting voor Ontwikkelingssamenwerking van Nederland belooft thans ruim f. 5 mrd. per jaar en het besteden van zo'n bedrag vergt professioneel beheer. Dat betekent dat de behandelende instantie over mankracht moet kunnen beschikken die op grond van bestuurskwaliteiten en vakkundigheid wordt gekozen. De personeelsintegratie van buitenlandse zaken, die dit voorjaar tot stand lijkt te komen, zal dit bemoeilijken. Bovendien wordt hulp steeds minder los en ongeordend verstrekt en steeds meer gegeven in het kader van beleidsgerichte ontwikkelingsprogramma's. Dat vergt internationaal overleg op hoog niveau.

Anderzijds geeft een loskoppeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waarin Ontwikkelingssamenwerking thans is ondergebracht, grote nadelen. Dit Ministerie beschikt over een web van contacten en informatie dat voor hulpverlening onmisbaar is. Bovendien is de hulpverlening vaak nauw verbonden met internationale organisaties zoals de EG en de VN. De politieke relaties met deze organisaties worden door het Ministerie van Buitenlandse Zaken behartigd en het bevordert een coherent Nederlands beleid als de hulpverlening door dat zelfde Ministerie wordt beheerd.

Deze aspecten afwegende zou ik niet voor een onafhankelijke „agency” willen pleiten, maar voor een versterkte dienst voor hulpverlening binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De versterking kan worden bereikt door er een Directoraat-Generaal voor in te stellen. Om de professionaliteit van het personeel te garanderen zou afgesproken kunnen worden dat 70 procent van het personeel uit ambtenaren van de geïntegreerde dienst van Buitenlandse Zaken bestaat en 30 procent uit vaste medewerkers die op grond van vakbekwaamheid worden geselecteerd. Ten slotte dient bedacht te worden dat het oprichten van een onafhankelijke „agency” politiek en administratief een

ingewikkelde aangelegenheid is die jaren zal vergen. En die tijd hebben wij niet.

Macro-economische betrekkingen

Een andere vraag die naar voren kwam is of het werkelijk nodig is veel aandacht aan de macro-economische betrekkingen met de ontwikkelingslanden te besteden en of niet met rechtstreekse hulpverlening kan worden volstaan. Daarover kan het volgende worden opgemerkt. De macro-economische betrekkingen van de arme landen zijn altijd van belang voor hun ontwikkeling geweest en dat belang is door twee oorzaken toegenomen. Ten eerste is de snelle groei van de ontwikkelingslanden over de afgelopen 25 jaar – aanzienlijk sneller dan de rijke landen – gepaard gegaan met een toenemende deelname door deze landen op de internationale markten voor grondstoffen, eindproducten, aannemingswerken, diensten, investeringen, kapitaal en exportkredieten. In de tweede plaats is deze deelname in de afgelopen vier jaar extra versneld omdat vrijwel alle ontwikkelingslanden – inclusief landen als Brazilië, India en China – hun externe economische betrekkingen hebben geliberaliseerd en steeds meer een „outward-looking” ontwikkelingsstrategie zijn gaan volgen.

Dit heeft tot gevolg dat de macro-economische betrekkingen van grote betekenis voor de ontwikkelingslanden zijn geworden. Ruw geschat omvatten de ontwikkelingslanden, voor wie deze betrekkingen de betekenis van hulpverlening is gaan overschaduwen, 80 procent van de inwoners van de derde wereld. Dit betekent dat hulpverlening aan deze landen, die op zichzelf van groot belang is, alleen effectief kan zijn als hun externe economische betrekkingen dat niet frustreren.

Het deelnemen van de ontwikkelingslanden in de internationale markten verloopt allerm minst probleemloos. Voorbeelden van moeilijkheden zijn het schuldenvraagstuk en de handelsprotectie. Gegeven deze problemen en gegeven het toenemende belang van de macro-economische betrekkingen voor het ontwik-

* Executive director van de Wereldbank te Washington.

kelingsvraagstuk is het redelijk dat de minster voor Ontwikkelingssamenwerking aan deze betrekkingen ten minste evenveel aandacht geeft als aan de hulpverlening.

Medecompetentie

In het artikel van 13 november is uiteengezet waarom het voeren van additionele eerste competenties door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking niet mogelijk is en dat het geen zin heeft verder pogingen in die richting te ondernemen. Verder werd toegelicht waarom de inspraak in de vorm van medecompetenties geen reële betekenis heeft en dat derhalve uitbreiding van deze medecompetenties zinloos is.

In de voorgestelde bestuursstructuur blijven de bestaande eerste competenties van alle departementen – inclusief Ontwikkelingssamenwerking – onverlet. De medecompetenties van Ontwikkelingssamenwerking komen te vervallen en worden als het ware ingeruild voor een sterke beleidscoördinatie door de minister van Ontwikkelingssamenwerking die alle onderwerpen betreft die voor het voeren van een ontwikkelingsbeleid essentieel zijn. Deze coördinatie krijgt vorm in een ambtelijke coördinatie, een onderraad van het kabinet en een gestructureerde behandeling in het kabinet zelf.

Deze ruil is voor alle betrokken departementen aantrekkelijk. De minster voor Ontwikkelingssamenwerking verliest zijn medecompetenties die – het zij hehaald – geen reële betekenis hebben en een schijnverantwoordelijkheid voor het beleid geven. Hij wint een belangrijke beleidsbepalende invloed via het strak opgezette coördinatiemechanisme.

De vakdepartementen, zoals Financiën, Economische Zaken en Landbouw, worden bevrijd van frustrerende en tijdrovende medecompetentieprocedures met Ontwikkelingssamenwerking en krijgen de volledige verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid. Zo kan de moeizaam functionerende Stuurgroep van Ontwikkelingssamenwerking en Financiën worden opgeheven en kan de taak van deze Stuurgroep door het nieuwe, interdepartementale coördinatiemechanisme worden overgenomen. Daarmee komt het overleg in een objectieverend kader en wordt bij onopgeloste conflicten een besluit genomen door het kabinet onder leiding van de minister-president.

Agenda

Voor het functioneren van het coördinatiemechanisme is het essentieel dat heldere en precieze afspraken worden gemaakt over de agenda van de Coördinatie-commissie. De lijst van onderwerpen kan niet beperkt blijven tot een aantal internationale instellingen (zoals DAC en Wereldbank), maar zal ook onderwerpen in de zin van vraagstukken moeten omvatten. Voor een aantal vraagstukken geldt immers dat zij van essentieel belang voor het ontwikkelingsbeleid zijn, maar dat zij niet een specifieke plaats, een specifiek instrument van behandeling hebben. Voorbeelden zijn het schuldenvraagstuk en de handelsprotectie jegens ontwikkelingslanden.

In het artikel van 13 november is een tentatieve samenstelling van de agenda gegeven. Onderstaand wordt deze, iets nader uitgewerkt, herhaald. Het oogmerk is dat alle instellingen, onderwerpen en vraagstukken worden opgenomen die voor het ontwikkelingsvraagstuk van belang zijn qua beleidsbepaling en qua opstelling van instructies.

De voornaamste agendapunten zijn: het Development Assistance Committee van de OESO, de ECOSOC, Commissie II van de VN, de Regionale Economische Commissie van de VN, de gespecialiseerde organisaties van de VN, de bijzondere commissies van de VN, de Wereldbank, de IDA, de speciale hulpprogramma's van Bank en Fonds, de regionale ontwikkelingsbanken, cofinanciering, schuldenregelingen (waaronder de Club van Parijs), commerciële kapitaalstromen naar de ontwikkelingslanden (waaronder FMO, IFC, MIGA, WHI), maatregelen voor investeringsbescherming, gemengde kredieten, exportkredieten, UNCTAD, hoofdstuk 4 GATT, APS, overeenkomsten voor tropische grondstoffen, handelsprotectie jegens ontwikke-

lingslanden, CBI, voedselhulp, EG-associatie, EG-hulpverlening, EG-landbouwbeleid met directe effecten voor ontwikkelingslanden, het Tidewateroverleg, hulpverlening aan de Antillen, adviesaanvragen aan de NAR en de SER, de NCO en de betrokkenheid van vakdepartementen bij de bilaterale hulpverlening.

Te nemen maatregelen

De voorgestelde bestuursstructuur is betrekkelijk eenvoudig te realiseren. Dit heeft drie oorzaken. Ten eerste blijft, bij het achterwege laten van het instellen van een onafhankelijke „agency”, de gehele reorganisatie binnen de overheid. Ten tweede houdt de reorganisatie geen verschuiving in van eerste competenties tussen de departementen en voltrekt zich in feite binnen Ontwikkelingssamenwerking. Ten derde vergt de reorganisatie in beginsel geen additionele mankracht. De 30 procent professionele medewerkers van het nieuwe Directoraat-Generaal hulpverlening kan voor een gedeelte uit de huidige bemanning worden gerecruiteerd. Voor het overige kan gebruik worden gemaakt van vacatures die ontstaan doordat ambtenaren vanwege de integratie van de diensten van Buitenlandse Zaken elders werk gaan zoeken.

In concreto moeten de volgende besluiten worden genomen:

- vaststelling van de procedures van de Interdepartementale Coördinatie-commissie voor Ontwikkelingssamenwerking;
- instelling van de onderraad Ontwikkelingssamenwerking;
- vaststelling van de agenda van de Coördinatie-commissie;
- interne reorganisatie van het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking in de zin zoals beschreven in het *ESB*-artikel van 13 november; overigens bevindt dit Directoraat-Generaal zich in een proces van hergroepering en gaat het eerder om een aanpassing van richting dan om het doorbreken van een stabiele situatie;
- omzetting van de huidige plaatsvervangend directeur-generaal hulpverlening in directeur-generaal;
- het treffen van een regeling met de personeelsdienst inzake de 30 procent professionele staf.

Wanneer?

Wat is een geschikt moment om de herstructurering van Ontwikkelingssamenwerking door te voeren? Het antwoord is: hoe eerder hoe beter. Op 25 oktober jl. stond boven het verslag van het parlementaire debat over Ontwikkelingssamenwerking in *de Volkskrant*: „Schoo pleit voor bestaande ontwikkelingssamenwerking”. Dat een minister een dergelijke uitspraak moet doen betekent politiek dat Ontwikkelingssamenwerking ter discussie staat. Bovendien is bekend dat Economische Zaken een dossier voorbereidt met het doel om bij de volgende kabinetsformatie claims op belangrijke onderdelen van het ontwikkelingsbeleid te leggen. Ten slotte zijn er de ideeën binnen de VVD over de commercialisering van ontwikkelingssamenwerking.

Het zijn allemaal tekenen aan de wand. Eigenlijk lukt het nooit om tijdens de rit van een kabinet reorganisaties door te voeren. Hoewel de verandering van de bestuursstructuur van Ontwikkelingssamenwerking beter op korte termijn zou kunnen plaatsvinden, lijkt het reëler om tot de komende kabinetsformatie te wachten. Wel kan de voorbereiding reeds thans beginnen door de Ministeries van Algemene Zaken, van Binnenlandse Zaken en van Buitenlandse Zaken. Dat zou de mogelijkheid bieden om tijdens de formatie tot definitieve besluiten te komen. De hemel verhoede dat alleen tot nadere studie of tot instelling van een adviescommissie wordt besloten.

F. van Dam