

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking

DR. F. VAN DAM*

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking is een minister zonder portefeuille, dus zonder eigen begroting en departement. De beperkte bestuurlijke competenties van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking verhinderen dat deze een beleid ontwikkelt dat beantwoord aan de eisen die de praktijk stelt. Het gevaar dreigt bovendien dat zich een competentiestrijd ontwikkelt waarbij de minister voor Ontwikkelingssamenwerking meestal het onderspit delft.

In dit artikel wordt een voorstel gedaan voor een nieuwe bestuursstructuur voor Ontwikkelingssamenwerking. De auteur bepleit een bestuurlijke opzet die lijkt op die waarbinnen de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken belast met het EG-beleid functioneert. De beleidsvoorbereiding en -coördinatie moeten in handen worden gelegd van een ambtelijke commissie onder leiding van de minister. Een onderraad van het kabinet voorgezeten door de minister-president of de ministerraad zelf neemt de politieke besluiten. De uitvoering wordt opgedragen aan de minister op wiens vakgebied het besluit ligt en die daarvoor ook de politieke verantwoordelijkheid draagt.

Inleiding

In 1963 kreeg het vraagstuk van de economische ontwikkeling van de derde wereld in Nederland politieke erkenning door de benoeming van een speciale staatssecretaris voor dit onderwerp. Deze staatssecretaris ressorteerde onder de minister van Buitenlandse Zaken. Dit betekende dat staatssecretaris Diepenhorst namens minister Luns verantwoordelijk was voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. De groeiende belangstelling voor het ontwikkelingsvraagstuk had tot gevolg dat bij de kabinetsformatie van 1965 de ontwikkelingssamenwerking werd opgedragen aan een minister zonder portefeuille. In de Nederlandse regeringsstructuur is zo'n minister een betrekkelijk zeldzame en qua bevoegdheden wat onduidelijke figuur. Minister Bot heeft dat aan den lijve ondervonden; daarover straks meer.

Tot nu toe is de vorm van een minister zonder portefeuille voor ontwikkelingssamenwerking gehandhaafd. Inmiddels is een discussie op gang gekomen – in de pers en in de politieke partijen – of dit zo moet blijven. Die discussie wordt voornamelijk gevoerd op grond van organisatorisch-technische argumenten en op basis van „politieke haalbaarheid”. Het te voeren beleid blijft in belangrijke mate buiten beschouwing. Dit lijkt een onvolkomenheid, omdat de minister en zijn departement een specifiek beleid tot uitvoering moeten brengen en het functioneren van de minister en van zijn departement daarop moet worden afgestemd. Daartoe is het nodig de aard van zijn beleid in grote lijnen te kennen. In dit artikel wordt gepoogd dat te beschrijven en wordt getracht om aan te geven wat de plaats van de toekomstige minister voor Ontwikkelingssamenwerking in het geheel van de regeringsstructuur zou kunnen zijn.

Pluriformiteit

Sinds eeuwen is de relatie tussen Europa en wat sinds enkele decennia de ontwikkelingslanden worden genoemd, ingewikkeld en vol tegenstrijdigheden. Historici hebben daarover met verve geschreven. Zo beschrijft Baudet hoe, in tegenstelling tot

andere culturen, de vooruitgangsfilosofie en de wil om de wereld te herscheppen als het ware in het wezen van het Christendom ligt, hoe er tegelijkertijd ambivalentie bestaat die tot verheerlijking van de „bon sauvage” leidt en hoe ondanks de actualiteit van de ontwikkelingssamenwerking de filosofie van vooruitgang sinds de zeventiende eeuw in het Westen een eigenaardig traditionalisme heeft¹⁾. In dit artikel ontbreekt de ruimte om op deze achtergronden verder in te gaan. Maar het is goed te beseffen dat onze doenerigheid en onze bemoeizucht met de derde wereld een veelheid van diepliggende oorzaken heeft en dat de oorzaken tot uiterst complexe relaties hebben geleid. Die bestaan niet alleen uit roof, slavernij, kolonisatie en exploitatie, maar omvatten ook missie, zending, charitas, ethische politiek en thans ontwikkelingssamenwerking.

Na de tweede wereldoorlog heeft zich een snel proces van dekolonisatie voltrokken. De koloniën vochten zich vrij, deels op eigen kracht, deels gebruikmakend van de verzwakking van Europa en deels met steun van het monsterverbond tussen Verenigde Staten en Sovjet Unie, die beide de Europese suprematie over de derde wereld beëindigd willen zien. Alles wat in eeuwen aan relaties met de koloniën was opgebouwd kon met één penstreek teniet worden gedaan. Hoewel in feite allerlei betrekkingen met de vroegere koloniën onderhands werden voortgezet, was toch de dekolonisatie voor Europa zeer ingrijpend en traumatisch. Er moest met de nieuwe onafhankelijke staten een andere verhouding worden gevonden, er moesten nieuwe vormen van samenleving worden geschapen. Er was behoefte aan een nieuwe formule, die veiligheid en uitzicht bood en voor Europa het verlies van koloniën politiek aanvaardbaar moest maken.

* Executive director van de Wereldbank te Washington.

1) H. Baudet, *Historische dimensie van de ontwikkelingsproblematiek*, Katholieke Universitaire Week, Leuven, november 1962. Voor een verdere uitwerking van dit thema zie Baudets *Het paradijs op aarde: gedachten over de verhouding van de Europese tot de buiten-Europese mens*, Assen, 1959.

Dat zoeken naar een nieuwe formule vanuit een positie van machteloosheid en van verlies, met alle emoties vandien, leidde tot een behoefte aan eenduidigheid, aan een notie die gemakkelijk te begrijpen en te hanteren valt. Uit die behoefte ontstond het begrip „derde wereld”. Dat is, in de zin van „tiers état”, bij uitstek een westers denksel 2).

Deze eenduidigheid, die na de dekolonisatie ontstond, heeft grote invloed gehad op het beleid voor ontwikkelingssamenwerking. De eenduidigheid leidt tot het zoeken naar één universele oorzaak van het ontwikkelingsprobleem en naar één universele strategie om tot welvaart te komen. Die strategie kan in de loop der tijd veranderen, maar wordt steeds geponeerd als geldend voor alle ontwikkelingslanden.

De eenduidigheid is versterkt door de plotselinge opkomst van de economen, vooral de econometristen. Vroeger waren de tropische gebieden wetenschappelijk als het ware in handen van de aardrijkskundigen, de cultuur-antropologen en de historici. Zij brachten in kaart en beschreven, maar hadden weinig te bieden op het terrein van vooruitgang. Dat maakte het vraagstuk van de derde wereld na de dekolonisatie een gemakkelijke prooi voor de economen. Immers, zij konden met behulp van formules en berekeningen als het ware tot op de dag en uur aangeven wanneer de onderontwikkeling door welvaart zou zijn vervangen. Het waren de nieuwe tovenaars die congres na congres, boek na boek, op basis van voor leken onbegrijpelijke becijferingen het komende heil aankondigden. Om die berekeningen en formules te kunnen gebruiken moesten de ontwikkelingslanden tot eenvormigheid worden gereduceerd. Zo werd vanuit de wetenschap de eenduidigheid van het ontwikkelingsprobleem bevestigd.

De eenduidigheid maakte het voeren van een beleid voor ontwikkelingssamenwerking simpel. Het maakte het mogelijk het beleid steeds in één teken te plaatsen. En als dat geen oplossing bracht, werd een nieuwe leuze aangegeven. Terugziend blijkt dat deze leuzen gemiddeld een looptijd van drie tot vijf jaar hebben gehad. Voorbeelden van zulke slogans zijn: industrialisatie, opbouw van infrastructuur, landbouwonwikkeling, centrale programmering, voorziening in basisbehoeften, nieuwe economische orde en marktconforme ontwikkeling.

Maar die tijd is voorbij. De fictie van eenduidigheid is niet langer vol te houden. De snelle industrialisatie van Oost-Azië met de daaruit voortvloeiende problemen op handelspolitiek terrein, de schulden crisis van de Latijnsamerikaanse landen, de beheers- en bestuurs crisis in Afrika, de conflicten op de markten van voedselproducten, de veranderingen op de kapitaalmarkten, het inzicht dat projecten niet helpen als het beleid niet deugt, de onduidelijke plaats van toekomstige grootmachten zoals India, China en Brazilië, de betekenis van blokvorming zoals de EG-associatie, het zijn allemaal complexe vraagstukken die een simpel, eenduidig beleid uitsluiten. Een toekomstige minister voor Ontwikkelingssamenwerking zal te maken hebben met een divers en ingewikkeld patroon van problemen, het merendeel met een macro-economisch karakter, en zal daarvoor een veelzijdig beleid moeten formuleren. De tijd van de slogan, van de eenduidige toverformule (voor zover die ooit enige reële betekenis heeft gehad), is definitief voorbij. Dat leidt tot ontredning, verslagenheid en pessimisme bij diegenen die desondanks naar die formule blijven zoeken. Zij zijn de graalridders van de jaren tachtig.

Vier doodlopende wegen

Hoe kan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking het hierboven beschreven beleid, dat een veelheid van macro-economische onderwerpen betreft, tot realisatie brengen? Laat ik eerst aangeven hoe het niet kan en vier doodlopende wegen beschrijven.

De verovering van meer competenties

Het kenmerk van een minister zonder portefeuille is dat hij geen eigen begroting heeft en geen departement in de zin van een ambtelijke machine. De zogenaamde „begroting van ontwikkelingssamenwerking” is niet anders dan een tabel van budgetposten inzake ontwikkelingssamenwerking die op de begroting

van andere ministers staan en die opgeteld het totaal van de Nederlandse hulpinspanning aangeven. Omdat de minister zonder portefeuille geen eigen apparaat heeft is hij als een heremiet ondergebracht in het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Staatsrechtelijk is iedere minister politiek verantwoordelijk voor de budgetposten die op zijn begroting staan. Voor die posten heeft een minister de „competentie”. Aangezien vrijwel alle beleidsonderdelen in een begrotingspost tot uiting komen en de minister zonder portefeuille geen begroting heeft, heeft hij in strikte zin staatsrechtelijk geen competenties. Toen Bot als eerste minister zonder portefeuille voor ontwikkelingssamenwerking werd is hierover in het kabinet eindeloos geharreward. Gesteld werd dat hij geen eigen beleid kon voeren wegens het ontbreken van competenties en alleen een coördinerende taak had. Op grond daarvan mocht hij zich alleen minister voor ontwikkelingshulp noemen en niet van, zoals zijn meer begenadigde collega's die wel een eigen begroting hadden. Deze ruzie is, zoals vele politieke conflicten, geleidelijk versleten en niemand vecht meer aan dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking een eigen beleid mag en moet voeren.

De meeste posten van ontwikkelingssamenwerking staan op de begroting van Buitenlandse Zaken. Al in een vroeg stadium is tussen de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking een werkafpraak gemaakt die inhoudt dat laatstgenoemde de facto de competentie kreeg over de posten inzake ontwikkelingssamenwerking die op de begroting staan van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het parlement heeft dat stilzwijgend aanvaard. Voor de posten betreffende ontwikkelingssamenwerking die op andere begrotingen dan Buitenlandse Zaken staan geldt dit niet. Zo heeft de minister van Financiën de competentie over de Bretton-Woodsinstellingen behouden en hetzelfde geldt voor de minister die het Kabinet Nederlandse Antillen bestuurt.

Verovering van meer competenties door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking betekent dat hij de strijd met deze vakdepartementen moet aangaan, dat de betreffende ministers moeten instemmen met overheveling van de omstreden begrotingspost naar de begroting van Buitenlandse Zaken, zodat deze, via de bestaande werkafpraak, onder de feitelijke competentie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking komt te vallen. Een onoplosbaar probleem is echter dat het in de praktijk niet mogelijk is om de beleidsonderdelen die de ontwikkelingslanden betreffen los te pellen uit het totale beleid van de vakdepartementen. Dit kan het beste met enkele voorbeelden worden toegelicht.

De twee belangrijkste problemen waarmee de ontwikkelingslanden thans op internationaal economisch terrein te kampen hebben zijn de schulden crisis en de toenemende handelsprotectie. De schulden crisis wordt behandeld door het IMF. Als de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de competentie voor de schulden crisis zou opeisen, zou dat betekenen dat hij de competentie voor het IMF vraagt. Het IMF is echter één van de belangrijkste instrumenten voor het internationaal monetair beleid en de competentie ervoor berust dan ook begrijpelijkerwijs bij de minister van Financiën. Deze laatste kan geen internationale monetaire politiek meer voeren als hij de zeggenschap over het IMF zou verliezen. Overheveling van het IMF naar de minister voor Ontwikkelingssamenwerking is daarmee uitgesloten.

Hetzelfde geldt voor de handelsprotectie. Internationaal wordt dit probleem behandeld in de GATT, dat als enig wereldwijd instrument voor handelspolitiek – terecht – onder de minister van Economische Zaken valt. Ook hier geldt dat overheveling van de GATT vanwege de protectie jegens ontwikkelingslanden van de minister van Economische Zaken naar de minister voor Ontwikkelingssamenwerking onmogelijk is. Het zou de minister van Economische Zaken van zijn belangrijkste instrument voor internationale handelspolitiek beroven.

Dit niet kunnen lospellen van ontwikkelingsaspecten uit de internationale economische betrekkingen neemt toe naarmate de ontwikkelingslanden steeds meer partij worden op de internatio-

2) H.L. Wesseling, *De armoede in de derde wereld is de schuld van het westen*, in de bundel: *De achtertuin van Nederland*, Amsterdam, 1985.

nale markten voor grondstoffen, eindprodukten, kapitaal en investeringen. Door de voortgaande ontwikkeling van arme landen wordt het overhevelen van competenties van vakdepartementen naar de minister voor Ontwikkelingssamenwerking derhalve steeds minder mogelijk.

Een dergelijk bezwaar geldt ook tegen het voorstel om een „superministerie” in te stellen dat alle internationale economische en financiële betrekkingen, inclusief ontwikkelingssamenwerking, als werkterrein zou krijgen. Dit zou betekenen dat bij voorbeeld de ministers van Financiën en van Landbouw afstand zouden moeten doen van hun bevoegdheden op internationaal terrein. Dat is onmogelijk omdat de nationale en de internationale monetaire politiek van Nederland onverbreekelijk bij elkaar horen; hetzelfde geldt voor onze nationale en internationale landbouwpolitiek. Bovendien zou in zo'n „superministerie” ontwikkelingssamenwerking worden ondergesneeuwd door een overmaat van nationale belangen 3).

De conclusie is dan ook dat de idee dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking competenties ten laste van vakdepartementen moet veroveren een heilloze gedachte is.

De verovering van medecompetenties

Het hebben van een medecompetentie betekent dat een minister inspraak heeft bij de vaststelling van beleid voor onderwerpen waarvoor de competentie bij een ander departement berust. Een redelijke vraag lijkt: als het niet mogelijk is voor de minister voor Ontwikkelingssamenwerking om competenties te veroveren, is het dan een goede tweede keus om hem voor bepaalde onderwerpen een medecompetentie te geven? Die vraag is vaak met ja beantwoord, en zo heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking bij voorbeeld een medecompetentie voor het beleid dat Nederland in de Wereldbank voert en, als ander voorbeeld, bij het afsluiten van grondstoffenovereenkomsten.

In de praktijk blijkt dat deze medecompetenties weinig of geen reële betekenis hebben en een bron zijn van eindeloze frustraties en ruzies. Meestal wordt de medecompetentie op twee niveaus vorm gegeven: tijdens het voorbereidend ambtelijk overleg in Den Haag en ter plekke tijdens de internationale onderhandelingen. In beide gevallen is het resultaat marginaal.

Bij het voorbereidend overleg in Den Haag moeten de ambtenaren van de medecompetente minister optornen tegen die van het eerstbevoegde departement. De medecompetente ambtenaren hebben niet alleen een geringere vakkennis – want zij behandelen het onderwerp niet dagelijks – zij hebben bovendien minder macht. Immers, de ambtenaren van de eerstverantwoordelijke minister weten dat hun minister de facto het laatste woord heeft en dat zij zich dus van de ambtelijke inspraak niet al te veel behoeven aan te trekken. Daarbij komt dat de medecompetente minister maar zelden bereid is in de bres te springen en een tweestrijd met zijn eerstbevoegde collega aan te gaan. Niet alleen omdat hij het op vakterreinen in een bilateraal conflict meestal zal afleggen, maar ook omdat hij, ter wille van de goede vrede in het kabinet, ruzies liever aan ambtenaren overlaat.

Even droef is het resultaat van de medecompetentie tijdens de internationale onderhandelingen zelf. De medecompetente minister laat vrijwel steeds na zelf in de delegatie zitting te nemen onder zijn eerstbevoegde collega. Het rondhangen op een conferentie zonder het woord te mogen voeren stuit hem – begrijpelijkerwijs – tegen de borst. Het gevolg is dat hij ambtenaren meestuurt. Meestal zijn dit ambtenaren in de rang van directeur of lager. De directeuren-generaal en hun plaatsvervaarders passen er voor, net als hun ministers, passief de tweede viool te moeten spelen. Het gevolg is dat lagere ambtenaren, die zo'n opdracht niet kunnen weigeren, worden meegezonden. Zo'n lagere ambtenaar van een medecompetente minister heeft twee mogelijkheden: op een caféterras gaan zitten en de boel de boel te laten of, vanuit een tweede linie de strijd aan te gaan over de in te nemen standpunten. Het feit dat zijn minister slechts medecompetent is en zijn lage ambtelijke rang maken ondergang in die strijd vrijwel onontkoombaar.

Medecompetenties zijn ondingen. Zij leiden tot schijnverantwoordelijk van de medecompetente minister en tot conflicten tussen departementen op ambtelijk niveau. Evenals de verovering van competenties is de verovering van medecompetenties

voor de minister voor Ontwikkelingssamenwerking een uitzichtloze weg.

Vlucht in de hulpverlening

Een derde uitweg is de vlucht in de hulpverlening – in de zin van het beschikbaar stellen van goederen, projecten en technische bijstand – en het negeren van de macro-economische betrekkingen, die bepalend zijn voor 90% van de deviezeninkomsten van de ontwikkelingslanden. Dat negeren van de macro-economische problemen kan worden verbloemd door de hulpverlening van krachtige adjectieven te voorzien en door allerlei randgebieden die slechts op afstand met de ontwikkelingssamenwerking te maken hebben, aan de hulpverlening toe te voegen.

Voorbeelden van zulke adjectieven zijn de „inschakeling van het bedrijfsleven” en het onderstrepen van „het eigenbelang” bij de hulpverlening. Voorbeelden van randgebieden die kunnen worden toegevoegd zijn de vrouwenemancipatie, de mensenrechten, de cultuur en de communicatie. Vaak is het onduidelijk wat deze adjectieven en toevoegingen in concreto inhouden, maar zij geven aan de hulpverlening een schijn van alomvattendheid en breedheid van visie.

Intussen betekent de vlucht in de hulpverlening, hoe men het wendt of keert of presenteert, niets anders dan het negeren van de macro-economische problemen en dus van de hoofdzaken van het Noord-Zuid-vraagstuk. Het verpietert de ontwikkelingssamenwerking tot een nieuw soort charitas.

De „onmogelijkheid” van ontwikkelingssamenwerking

De vierde uitweg is te stellen dat ontwikkelingssamenwerking in deze fase van de geschiedenis – door „tijdgeest” – niet mogelijk is. „Er is internationaal niet langer die bereidheid tot samenwerking maar juist een houding van het beschermen van de eigen machtspositie en van eigenbelang”. En verder: „We zitten in een neergang waarin de bereidheid ontwikkelingsvraagstukken internationaal aan de orde te stellen, totaal ontbreekt. Het dieptepunt is nog lang niet bereikt”, aldus Pronk in een interview 4).

Deze zienswijze sluit het voeren van beleid op macro-economisch terrein als het ware per definitie uit en is tegelijkertijd een non-oplossing bij uitstek. Deze quasie-uitweg is van andere aard dan de drie voorgaande en valt enigszins buiten het kader van dit artikel. Maar Pronks visie is dusdanig fundamenteel – en naar mijn oordeel dusdanig onjuist en catastrofaal – dat deze, waar over te voeren ontwikkelingsbeleid wordt geschreven, niet buiten beschouwing kan blijven.

De essentie van Pronks betoog is dat de samenleving, zowel binnen als tussen landen, steeds meer in groepen van armen en rijken, van machtigen en onmachtigen uiteenvalt. Hij noemt dat „structureel dualisme”. Hij stelt dat de huidige onderhandelingen tussen regeringen geen verbetering zullen brengen omdat de elites niet meer geïnteresseerd zijn in het lot van de armen. Voor de regeringen is er bovendien geen noodzaak aandacht te besteden aan de vraagzijde van de economie, omdat er een wereldwijde markt open ligt die pas als we „een eind in de volgende eeuw” zijn verzadigd zal zijn.

De tegenstelling tussen de bovenlaag die het steeds beter gaat en de rest die niets te verwachten heeft, acht Pronk een grotere bedreiging voor de wereldvrede dan het Oost-West-conflict. In dit verband noemt hij het steeds militanter worden van extremisme à la de Baader-Meinhofgroep, regionale afscheidingsbewegingen in Azië en verzet tegen onderdrukking in Latijns-Amerika. Hij stelt dat eerder geformuleerde oplossingen voor het ontwikkelingsvraagstuk hun waarde blijven behouden en noemt specifiek het ingrijpen in grondstoffenmarkten, armoedebestrijding, overheidsregulering en internationale markten resulterend in het goedkoop beschikbaar stellen van voedsel, ener-

3) G.J.H.C. Kramer, Ontwikkelingssamenwerking in het interdepartementale krachtenveld, *Internationale Spectator*, juni 1985.

4) N. Kussendrager, Jan Pronk: ik ben een pessimist, *Vice Versa*, nr. 1, 1985.

gie en kapitaal aan de arme landen, monetaire hervorming en ten slotte pleit hij voor een ontwikkelingsplan voor Afrika.

Kort samengevat zou ik het volgende tegenover Pronks zienswijze willen stellen. Ten eerste zijn er geen gegevens die Pronks structureel dualisme bevestigen. Integendeel, het groeipercentage van het nationaal inkomen in de ontwikkelingslanden is sinds 1960 groter dan in de ontwikkelde landen 5). Ook zijn er geen gegevens waaruit blijkt dat de armen in de ontwikkelingslanden armer worden; wel dat bij hoge groei de inkomensverdeling evenwichtiger wordt 6).

Ten tweede is het extremisme van de jaren tachtig minder tegen economische structuren gericht dan in de jaren zestig en heeft een meer politiek karakter: het heeft te maken met verzet tegen de NATO en met islamitisch fundamentalisme. De afscheidingsbewegingen in Azië – Sikhs, Tamils – zijn oeroude problemen die, hoewel zij met gruwelijke moordpartijen en destructie gepaard gaan, in de internationale politiek weinig betekenen en vergelijkbaar zijn met die van de Ieren en de Basken. Het is wars van iedere realiteitszin om, zoals Pronk doet, op grond van deze verschijnselen wereldwijde conflicten te profeteren.

Ter derde vindt er wel degelijk op belangrijke terreinen vooruitgang plaats, zoals de democratisering van Latijns-Amerika, de industrialisatie van Oost- en Zuid-Oost-Azië en de zelfvoorziening voor voedsel in India en China. Ondanks de economische crisis is de hulpverlening aan de ontwikkelingslanden vrijwel op peil gebleven.

Ten vierde hebben internationale onderhandelingen in de afgelopen jaren wel degelijk resultaten opgeleverd: het Afrikaplan dat Pronk bepleit, is in 1984 reeds opgesteld en internationaal aanvaard, er is additionele financiering voor Afrika beschikbaar gesteld (de Afrika Faciliteit van de Wereldbank en de middelen uit het „Trust Fund” van het IMF), er is een multilateraal agentschap voor investeringsgaranties opgericht en er heeft een herformulering van ontwikkelingsstrategieën plaatsgevonden waardoor niet langer alleen naar projecten wordt gekeken, maar naar het totale te voeren beleid. Op dit moment vinder er onderhandelingen plaats om de handelsprojectie te beperken – wie die onderhandelingen van nabij volgt weet dat er van wereldwijde onverzadigbare markten, zoals Pronk stelt, geen sprake is 7) – en om tot oplossingen van het schuldenprobleem te komen. Dat zijn wellicht andere benaderingen en oplossingen dan Pronk preferereert, maar men kan niet stellen dat er niets gebeurt.

Ten vijfde pleit Pronk voor regulering van markten door overheden. Het mislukken van de pogingen daartoe op internationaal niveau en de negatieve resultaten waar het wel geschiedde – op nationaal niveau – hebben tot gevolg gehad dat thans een meer marktgericht beleid wordt nagestreefd. Dat geldt ook voor de socialistische landen.

Pronks beeld van structureel dualisme stemt niet met de werkelijkheid overeen. Bovendien leidt wachten tot er een andere tijdgeest komt zoals Pronk wil, tot passiviteit en maakt het voeren van beleid nu onmogelijk. Het is wel zo dat de inzichten in en de strategieën voor ontwikkelingsamenwerking anders zijn geworden dan in de tijd van Pronks ministerschap. Het zou ook wonderbaarlijk zijn als deze inzichten en strategieën in een zo snel veranderende wereld hetzelfde zouden zijn gebleven.

Minister en instrument

Als de bovengenoemde wegen geen oplossing bieden, hoe moet het dan wel? Hoe kan een minister voor een beleidsterrein dat zo veelomvattend is geworden een effectief beleid voeren? Hoe moet het apparaat er uit zien waarmee hij dat beleid kan realiseren? Om deze vragen hanteerbaar te maken is het nodig het beleidsterrein van de minister voor Ontwikkelingsamenwerking te onderscheiden in enerzijds de macro-economische ontwikkelingsproblemen en anderszijds de bilaterale hulp, dus hulp van land tot land, in de vorm van projecten, goederen en technische bijstand.

Wat betreft de macro-economische problemen is het opvallend dat de functie van staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, die als voornaamste taak het EG-beleid heeft, en die van de minister voor Ontwikkelingsamenwerking naar hun aard in veel

opzichten vergelijkbaar zijn. Beiden zijn medeverantwoordelijk voor een belangrijk onderdeel van het Nederlandse buitenlands beleid: de staatssecretaris voor de politieke vormgeving van Europa, de minister voor Ontwikkelingsamenwerking voor de economische samenwerking met de derde wereld. Voor beiden geldt dat de realisatie van hun beleid voor een zeer groot deel moet plaatsvinden via vakdepartementen, zoals de Ministeries van Financiën, Economische Zaken en Landbouw. Het is hun taak om het beleid van deze vakdepartementen te toetsen aan en te coördineren in het licht van de politiek die zij voor respectievelijk de Europese integratie en de ontwikkelingsamenwerking hebben geformuleerd.

Het is ook opvallend dat de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken zijn functie niet uitoefent met behulp van allerlei hele en halve competenties op de verschillende vakgebieden, maar door middel van een strak en strikt systeem van coördinatieprocedures. Kort samengevat zien deze procedures er als volgt uit.

Eerst vindt overleg plaats op ambtelijk niveau in de „Coördinatie Commissie voor Europese Integratie en Associatieproblemen”. Deze commissie wordt voorgezeten door de staatssecretaris. In de commissie zijn alle departementen die met de EG te maken hebben vertegenwoordigd. De respectieve departementen brengen in de commissie hun standpunten naar voren over de onderwerpen die in Brussel aan de orde zijn. Op basis van overleg wordt getracht in de commissie gezamenlijk conclusies te formuleren. De conclusies worden door de secretaris van de commissie voorbereid en vastgelegd. Deze conclusies gaan vervolgens meestal rechtstreeks naar de ministerraad (binnen een week) of worden eerst, als het om politiek gecompliceerde zaken gaat, behandeld in de „Raad voor Europese Zaken” (REZ). Deze Raad is een onderraad van het kabinet en wordt voorgezeten door de minister-president. Over problemen die bij de coördinatie op ambtelijk niveau onopgelost zijn gebleven wordt in de ministerraad of in de REZ een besluit genomen.

Ik zou er voor willen pleiten dat voor ontwikkelingsamenwerking een dergelijke bestuursstructuur wordt geschapen. Deze zou kunnen bestaan uit een ambtelijke coördinatiecommissie onder voorzitterschap van de minister voor Ontwikkelingsamenwerking en een onderraad van het kabinet – Raad voor Ontwikkelingsamenwerking – onder leiding van de minister-president. De procedures zouden identiek kunnen zijn als voor het EG-beleid.

Het instellen van zo'n bestuursstructuur zou een fundamentele wijziging betekenen vergeleken met de huidige situatie. Het patroon van medecompetenties, waarop de huidige wijze van werken van de minister voor Ontwikkelingsamenwerking is gebaseerd, zou verdwijnen. Het zwaartepunt zou, evenals dat bij de EG sinds jaren het geval is, op de beleidsformulerende en coördinerende rol van de minister voor Ontwikkelingsamenwerking komen te liggen. De ministers voor de verschillende vakgebieden voeren dan het beleid uit en zijn daarvoor politiek verantwoordelijk. Het betekent dat zij ook politiek verantwoordelijk zijn voor de ontwikkelingsaspecten van dat beleid en die niet langer kunnen verwijzen – zoals in de huidige situatie – naar de medecompetente, maar de facto handelingsonbevoegde, minister voor Ontwikkelingsamenwerking. Zo'n structuur heeft bovendien het voordeel dat conflicten tussen de minister voor Ontwikkelingsamenwerking en een vakdepartement niet in een – meestal vermeden – onverklikkelijke tweestrijd terecht komen. In plaats daarvan wordt de knoop doorgehakt in de ministerraad of in de REZ onder leiding van de minister-president.

5) H. Hughes, *Policy lessons of the development experience*, Group of Thirty, New York, 1985. Haar gegevens komen uit Wereldbankpublicaties.

6) J.M. Dowling e.a., *Income distribution and economic growth in developing Asian countries*, Asian Development Bank, Manilla, 1983; ook: *Income distribution, poverty and economic growth in developing Asian countries*, *Singapore Economic Review*, april 1985.

7) G.J. Church, The battle over barriers, *Time*, 7 oktober 1985; E. Gelman, Tremors of a trade war, *Newsweek*, 9 september 1985; R. Alm, Will congress push U.S. into global trade war?, *US News and World Report*, 29 juli 1985.

De vraag rijst waarom de reeds jaren bestaande ambtelijke „Coördinatie Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking”, onder voorzitterschap van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, nimmer heeft gefunctioneerd. Het antwoord is tweeledig. In de eerste plaats heeft het overleg in deze ambtelijke commissie geen gestructureerd vervolg op politiek niveau. De vakdepartementen plegen lage ambtenaren naar deze commissie te sturen, die geen volmacht hebben. Het overleg is daardoor vrijblijvend en vruchteloos. In de tweede plaats heeft de bestaande commissie geen duidelijke agenda. Dat leidt ertoe dat belangrijke onderwerpen buiten de commissie worden gehouden en de commissie of niet vergadert of zich in trivialiteiten verliest.

Vergeleken met ontwikkelingssamenwerking heeft het EG-beleid het in dit opzicht gemakkelijker. De agenda voor de EG-coördinatie wordt als het ware door het Brusselse gebeuren gedictieerd. Dit betekent dat het nodig zal zijn over de agenda voor de coördinatie van de ontwikkelingssamenwerking duidelijke afspraken te maken. Als uitgangspunt zou kunnen worden gekozen dat op de agenda van de ambtelijke coördinatiecommissie de onderwerpen komen waarvoor de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de feitelijke eerste competentie heeft en die waarvoor hij medecompetent is. De eerste rubriek omvat onderwerpen als het „Development Assistance Committee” van de OESO, de ECOSOC, de regionale economische commissie van de VN, Commissie-II van de VN, het Tidewater-overleg, de NCO en de betrokkenheid van andere departementen bij de bilaterale ontwikkelingshulp. De tweede rubriek omvat onderwerpen als de Wereldbank, de IDA, de regionale ontwikkelingsbanken, de gespecialiseerde organisaties van de VN, de bijzondere commissies van de VN, cofinanciering, gemengde kredieten, schuldenregelingen, commerciële kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden (IFC, MIGA, FMO), UNCTAD, grondstoffenovereenkomsten, handelsprojectie, EG-associatie en EG-hulpverlening. Deze lijst zou nader kunnen worden gespecificeerd.

De nieuwe bestuursstructuur heeft ook gevolgen voor de werkwijze en opzet van het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking. Het accent zal verlegd moeten worden van halfmeeden met andere departementen naar het ontwikkelen van

eigen visies die de minister voor Ontwikkelingssamenwerking bij het coördinerende overleg kan hanteren. Om het Directoraat-Generaal voor die taak uit te rusten zou het kunnen worden samengesteld uit een secretariaat dat de ambtelijke coördinatiecommissie en de onderraad bedient en uit een drietal directies. De eerste directie zou de financiële betrekkingen met de ontwikkelingslanden kunnen behartigen en worden onderverdeeld in kapitaalverkeer en investeringen. De tweede directie zou de handelsbetrekkingen met de ontwikkelingslanden tot werkterrein kunnen hebben en worden onderverdeeld naar grondstoffen en eindproducten. De derde directie zou het beheer kunnen voeren over een aantal nationale instellingen zoals de NAR, de NCO, VDO en het CBI.

Eerder heb ik gesteld dat het beleid voor macro-economische betrekkingen, zoals dat hierboven is beschreven, los moet worden gezien van de bilaterale hulp. Er is altijd al een verschil van aard tussen deze twee beleidsonderdelen geweest. Dat zal nog toenemen als de bestuursstructuur voor de macro-economische onderwerpen wordt omgebogen en de hierboven beschreven zin. Deze komt dan nog verder af te staan van het handwerk van de bilaterale hulpverlening.

Op grond daarvan zou ik ervoor willen pleiten de bilaterale hulpverlening, waarbij het jaarlijks om miljarden guldens gaat, in een aparte eenheid onder te brengen. Die eenheid zou kunnen bestaan uit een stafbureau beleidsvoorbereiding, de directies ontwikkelingssamenwerking Azië, Afrika en Latijns-Amerika, de afdeling speciale programma's, de directie voor particuliere activiteiten, onderwijs en onderzoek, de afdeling Nederlandse vrijwilligers en de afdeling personele en financiële zaken betreffende ontwikkelingssamenwerking.

Gegeven de grote omvang van deze eenheid qua mankracht en qua geldomzet, gegeven het aparte soort handwerk dat bilaterale hulpverlening is en gegeven de noodzaak om de eenheid op adequaat niveau met het buitenland en met andere departementen te kunnen laten verkeren, lijkt het redelijk de leiding ervan van aanzienlijke stand en status te voorzien.