

De toekomst van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking

Reeds sinds een aantal jaren ben ik voorstander van het creëren van een Ministerie voor Internationale Economische Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking. Het wordt immers tijd om de consequenties van de groter wordende verscheidenheid binnen de derde wereld door te trekken naar onze overheidsstructuur. Men kan niet één en hetzelfde beleid voorstaan voor de zich snel industrialiserende ontwikkelingslanden, voor de midden- en voor de lage-inkomenslanden. Tegelijkertijd bestaat er wel degelijk een relatie tussen internationale handel, exportbevordering, buitenlandse investeringen, internationale financiële en monetaire transacties, toegang tot onze markten en ontwikkelingssamenwerking. Deze verschillende sporen van het Nederlandse externe beleid dreigen steeds meer onderlinge spanningen op te roepen, tenzij zij onder één noemer kunnen worden gebracht.

Zo'n Ministerie voor Internationale Economische Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking zou ten minste twee directoraten-generaal moeten omvatten:

1. een directoraat-generaal voor internationale economische en financiële betrekkingen;
2. een directoraat-generaal om een ontwikkelingssamenwerkingsbeleid-nieuwe-stijl van de grond te krijgen.

In het eerste directoraat-generaal zou in de eerste plaats het centrale macro-economische en sociaal mechanisme moeten worden geplaatst dat ervoor zal zorgen dat het Nederlandse exportbeleid en een programma ter stimulering van de internationale vraag, alsmede het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid goed worden gecoördineerd. Daarnaast zouden er directoraten moeten komen die zich specifiek met de internationale handel, de internationale financiële en monetaire relaties, het investeringsbeleid enz. bezighouden. Het tweede directoraat-generaal zou zich voor negentig procent moeten concentreren op de 30 tot 35 lage-inkomenslanden. Het nieuwe ministerie zou delen moeten omvatten van de huidige departementen van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Landbouw en Visserij, Financiën en van Verkeer en Waterstaat 1).

De eerste reactie die door een dergelijk voorstel wordt opgeroepen, is: „Maar zoiets wordt toch nooit geaccepteerd door de bestaande departementen!” Het zal inderdaad moeilijk zijn om door de gevestigde belangen en door de gedurende decennia gegroeide structuren heen te breken. De minister van Financiën en de president van De Nederlandsche Bank

L.J. Emmerij



zullen op hun achterste benen gaan staan, en dat niet altijd ten onrechte. Vandaar dat zo'n herstructurering van de Nederlandse overheid slechts kan plaatsvinden gedurende een kabinetsformatie. Men zal dan moeten afwegen of de belangen van de status quo zwaarder wegen dan die van een rationelere aanpak van onze internationale economische betrekkingen, die tot veel minder inconsistenties en tijdrovende procedures in het Nederlandse externe beleid aanleiding zal geven dan het geval is in de huidige situatie.

Niet alleen zijn er bezwaren te verwachten van de zijde van de aanhangers van de status quo, maar tevens van al diegenen die beven voor een mogelijke 'uitverkoop' van ontwikkelingssamenwerking aan de Nederlandse exportbelangen. Om tot een evenwichtiger en consistentere beleid te komen, zal men moeten geven en nemen. Maar dat houdt niet noodzakelijkerwijze in dat het ene beleid wordt 'uitverkocht' aan het andere. Het belangrijke punt is dat veranderingen in de wereldeconomische structuur, inclusief in de derde wereld, analoge aanpassingen teweeg moeten brengen in de Nederlandse overheidsstructuur – aanpassingen die gericht dienen te zijn op een zich snel veranderende wereld.

Er is nu een andere school die zegt dat er wel degelijk veranderingen moeten komen in de huidige situatie, maar zonder al te veel overhoop te halen. Deze school wordt zeer vocaal vertegenwoordigd door dr. Ferdinand van Dam, vooral in zijn lijfblad *ESB*, waar zijn stukken en aanvullingen op stukken ons om de oren vliegen 2). Hij wil een coördinerend minister voor Ontwikkelingssamenwerking, met staatssecretarissen voor Internationale Betrekkingen op verschillende de-

partementen, een interdepartementale coördinatie-commissie, een onderraad enz. Overigens ook een hele mondvol. Dit voorstel wordt gebracht als de zienwijze van de zogenaamde realisten, die met beide benen op de grond staan en die menen dat de gevestigde belangen van de verschillende departementen, zoals ze nu bestaan, niet te doorbreken zijn. Het zou dan ook verloren tijd en moeite zijn om te trachten competenties af te nemen van bestaande ministeries ten gunste van een Ministerie voor Internationale Economische Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking. Wat echter wel mogelijk zou zijn – nog steeds volgens de realisten –, is de benoeming van een coördinerend minister, die een 'onderraad' van de ministersploeg mag voorzitten om het beleid op de verschillende terreinen die hier zijn genoemd onder één noemer te brengen. Ziet u het al voor zich? Een uitgeholde ministersfunctie voor Ontwikkelingssamenwerking – overigens toch al nooit een zware portefeuille – die regelmatig de collega's van Financiën, Economische Zaken en Buitenlandse Zaken gaat voorzitten! Het meest waarschijnlijke zou zijn dat er gewoon niets gebeurt, behalve dan dat de zaken doorgaan als altijd. In een onwaarschijnlijker hypothese zou er hoogstens sprake zijn van veel tijd- en energieverlies en zouden er doorlopend allerlei functionarissen uit de ramen van het Binnenhof springen, terwijl dat in het geval van de creatie van een nieuw ministerie gedurende de kabinetsformatie maar een eenmalig verschijnsel zou zijn. Mij komt dit zogenaamde realistische voorstel dan ook buitengewoon irrealer voor.

Dan zijn er diegenen, of zij het nu wel of niet eens zijn met de voorstanders van een nieuw ministerie, die in ieder geval een speciale constructie wenselijk achten ten einde de huidige bilaterale hulpverleningsoperaties over te hevelen naar een semi-autonome, een soort Water-

(vervolg op blz. 40)

1) Zie voor een nadere uitwerking, L.J. Emmerij, Ontwikkelingssamenwerking op een kruispunt? – Noodzaak tot omvorming van het Nederlands beleid en apparaat, *Internationale Spectator*, jaargang 38-3, maart 1984, vooral blz. 125 – 127.

2) F. van Dam, De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *ESB*, 13 november 1985, en F. van Dam, De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking – aanvulling, *ESB*, 27 november 1985.

(vervolg van blz. 31)

staat-achtige constructie. Dat is een vorm die reeds in een aantal landen bestaat. Bij voorbeeld in de Scandinavische landen kennen we de SIDA, de NORAD en de DANIDA, terwijl in Canada een CIDA bestaat. Er is dus empirisch materiaal genoeg om zo'n idee te toetsen. Helaas gebeurt dat veel te weinig. Veronderstel, men houdt de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan en brengt het grootste gedeelte van het huidige directoraat-generaal voor internationale Samenwerking (DGIS) onder in wat men waarschijnlijk de DIDA zal gaan noemen. Dan ontstaat de zeer eigenaardige situatie dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking uit het raam zit te turen *zonder* staf en dat een directeur-generaal van de DIDA zich *met* zijn staf (een relatief grote bovendien) uit de naad werkt. Verder dreigt het dan ook nog zo te zijn dat de te benoemen DG van de DIDA een zwaargewicht is met een sterke per-

soonlijkheid. Als men daarbij een zwakke minister heeft, laat de DG hem of haar natuurlijk herhaaldelijk naar de pomp lopen. In het interessantere geval dat de minister óók een zwaargewicht is, begiftigd met een sterke persoonlijkheid, zijn er de meest pathetische taferelen te verwachten! Het is dus eigenlijk gewoon vragen om moeilijkheden.

Maar, zo zeggen de voorstanders van deze tweeledige constructie, het DIDA-apparaat kan zijn personeel recruterend volgens veel betere professionele maatstaven dan het geval is voor het huidige DGIS, waar men via het personeelsbeleid van Buitenlandse Zaken moet werken. Dat is waar, maar geldt alleen maar voor de bestaande situatie en niet wanneer er een nieuw *ministerie* voor Internationale Economische Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking wordt opgezet, want dan heeft dit natuurlijk zijn eigen personeelsbeleid en is daarvoor niet afhankelijk van enig ander departement.

Mijn conclusie is dan ook dat de DIDA-

constructie additionele moeilijkheden creëert indien de status quo wordt gehandhaafd, of indien er slechts een coördinerend ministerschap in het leven wordt geroepen. Ingeval er een *ministerie* wordt opgezet, is de DIDA-constructie niet noodzakelijk. Aangezien ik een voorstander ben van een nieuw ministerie, ben ik dus consistent in het verwerpen van de eerder genoemde situatie.

Als een algemene conclusie zou ik willen stellen dat ik niet onder de indruk ben van de argumenten der tegenstanders van een modern en uitgebreider ministerie. Evenmin zie ik veel heil in barokke toestanden van een staat in de staat. Er moet gewoon een Ministerie van Internationale Economische Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking komen met goede directeuren-generaal en een uitstekende secretaris-generaal die direct verantwoordelijk is aan een evenwichtig en kundig minister.

L.J. Emmerij