

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking

De twee artikelen die dr. Van Dam, de Nederlandse 'executive director' bij de Wereldbank, in de *ESB* van 13 en 27 november j.l. heeft gepubliceerd vormen een nieuw hoofdstuk in het langzamerhand tot een flinke novelle uitgegroeide boek dat over de positie van het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking is geschreven. Het betreft hier een van de betere hoofdstukken. Van Dam schetst duidelijk een viertal doodlopende en één doorlopende weg naar een grotere greep van de minister op het ontwikkelingsamenwerkingsbeleid.

Veel van wat Van Dam vanuit Washington meldt kan ik geheel onderschrijven, al is er ook reden voor enige kritiek. Deze betreft de tweede doodlopende weg die Van Dam in zijn artikel noemt, het veroveren van meer medecompetenties, en verder de enige weg die volgens Van Dam wel perspectief biedt, namelijk het versterken van de coördinerende rol van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Om met dit laatste punt te beginnen, het reactiveren van de Coördinatiecommissie-Ontwikkelingssamenwerking (Coco-OS) en het instellen van een onderraad van de Ministerraad inzake ontwikkelingsamenwerking onder voorzitterschap van de minister-president, zouden een nuttige stroomlijning betekenen van de ambtelijke structuren die belast zijn met het vormgeven van het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingsbeleid. De greep van de minister van OS op dit beleid zal hierdoor om twee redenen echter niet substantieel toenemen.

Ten eerste ontleent Van Dam aan het goede functioneren van deze Coco voor EG-vraagstukken een argument om hetzelfde van een Coco-OS te verwachten. Waar hij echter geen rekening mee houdt is dat de positie van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, voorzitter van de Coco-EG, een wezenlijk andere is dan die van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, voorzitter van de op te tuigen Coco-OS. De staatssecretaris heeft immers primair een coördinerende functie; hij moet zorgen dat alle deelbelangen tijdig en op afgewogen wijze worden samengevoegd tot een coherent Nederlands standpunt. Hij heeft niet een zwaarwegend eigen belang, dat hem nadrukkelijk in conflict kan brengen met een vakminister. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking daarentegen heeft wel degelijk zo'n eigen deelbelang. Het lijkt mij zonneklaar dat geen enkel vakdepartement ooit bereid zal zijn in te stemmen met een wijziging van de huidige structuur, waarbij het Nederlandse standpunt tot stand komt onder voorzitterschap van een minister die duidelijk een eigen deelbelang vertegenwoordigt. Een dergelijke structuur kan

alleen ingesteld worden als de voorzitter – de minister voor Ontwikkelingssamenwerking – zich boven de partijen stelt en het verdedigen van het OS-standpunt overlaat aan een ambtenaar. Slechts in deze opzet gaat de parallel met de Coco-EG op. Het zij herhaald, een dergelijke structuur (aangevuld met een ROS) lijkt mij een procedurele verbetering t.o.v. de huidige situatie en daarom wenselijk. Hij moet echter niet gezien worden als een wezenlijke versterking van het Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking in het interdepartementale krachtenveld. Deze nieuwe structuur vereist m.i. overigens geen wijzigingen in het OS-apparaat, dat de laatste tijd toch al zo zucht onder reorganisatie.

Een tweede reden om niet zonder meer Van Dams opzet te volgen is dat hij het versterken van de coördinerende positie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking nadrukkelijk koppelt aan het opgeven van de medecompetenties die deze minister nu heeft, en dit brengt mij op mijn tweede kritiekpunt. Deze medecompetenties, 'ondingen', zoals Van Dam ze omschrijft, zouden inhoudsloos zijn. De medecompetente ambtenaar legt het in Den Haag immers af tegen een collega die zijn eerst verantwoordelijke minister achter zich weet en die bovendien een grotere vakkennis heeft (doordat zijn takenpakket doorgaans veel kleiner is). In het buitenland kan de medecompetente ambtenaar behalve de plaatselijke horeca van zijn dagvergoeding laten profiteren, weinig meer dan gefrustreerd het optreden van eerstcompetente ambtenaren gade slaan.

Naast enige ergernis over de gering-schattende wijze waarop Van Dam het optreden van OS-vertegenwoordigers in de laatste jaren karakteriseert dringt zich de gedachte op dat de nadelen die aan medecompetentie verbonden zijn ook gelden t.a.v. Van Dams eigen uitweg; minder vakkennis, minder macht (de eerste verantwoordelijkheden blijven immers gehandhaafd). Sterker nog, indien Van Dam zijn zin krijgt, en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking alle medecompetenties opgeeft, zullen deze nadelen zelfs nog worden vergroot. De OS-ambtenaren zullen immers niet meer opgenomen worden in delegaties naar internationale vergaderingen. Dit betekent niet alleen het gemis van terrasbezoek in prettige steden als Genève en Parijs, maar vooral ook het afgesneden zijn van iedere internationale toetsing van de eigen beleidsuitgangspunten. De adviezen die deze ambtenaren voor de OS-inbreng in de Coco-OS respectievelijk de ROS zullen opstellen zullen een puur wetenschappelijk karakter krijgen, zullen bureau-adviezen wor-

den die gemakkelijk door vakdepartementen met een beroep op de internationale realiteit onderuit gehaald zullen kunnen worden. Dit kan toch ook niet de bedoeling van Van Dam zijn.

Ik zou dan ook willen pleiten voor het bewandelen van twee wegen tegelijk, namelijk enerzijds de door Van Dam voorgestelde weg van het versterken van de coördinerende taak van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking (maar alleen vanwege de procedurele stroomlijning die dit zal betekenen) en anderzijds de weg van het verwerven van nieuwe medecompetenties (IMF!) en het verdiepen van bestaande (via bij voorbeeld het plaatsvervangend delegatieleiderschap). Medecompetentie kan m.i. wel degelijk nuttig worden ingevuld. Dat een medecompetente OS-ambtenaar minder kennis zal hebben dan zijn collega's van het verantwoordelijke vakdepartement hoeft niet per se een nadeel te zijn; de OS-ambtenaar hoeft zich alleen maar op de OS-relevante aspecten van de problematiek te richten zonder alle technische details helemaal in de vingers te hebben. Het opereren van een medecompetente ambtenaar in het buitenland wordt door Van Dam wel erg schematisch weergegeven; over interventies e.d. vindt immers delegatieoverleg plaats. Ieder lid van de delegatie kan persoonlijke contacten met buitenlandse collega's hebben, in gevallen van personeelstekort kunnen OS-ambtenaren ook zelf interventies houden. Goede persoonlijke contacten binnen de delegatie zullen het een en ander uiteraard ten goede komen. Door het behouden c.q. verwerven van meer medecompetenties zal de OS-inbreng in de Coco-OS en de ROS aanzienlijk aan relevantie (en haalbaarheid) winnen. Wel is het duidelijk dat het Ministerie voor OS, daar waar nodig, op adequaat niveau vertegenwoordigd zoal moeten zijn (zelfs indien het slechts is om de tweede viool te spelen).

De suggesties van Van Dam om de coördinerende positie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking te versterken dienen, vanwege de procedurele voordelen van deze opzet onderschreven te worden. Daarnaast dient deze minister echter te (blijven) streven naar meer medecompetenties, aangezien hierdoor het Nederlandse beleid in internationale fora een duidelijkere OS-stempel zal krijgen en de OS-inbreng op nationaal niveau versterkt zal worden.

K.P. Rade

De auteur is werkzaam bij de Directie Internationale Organisaties van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Naschrift

Bij Rade's commentaar zou ik de volgende kanttekeningen willen maken.

Rade stelt dat een ambtelijke coördinatiecommissie en een onderraad voor ontwikkelingsamenwerking de greep van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking

menwerking op dit beleid niet zal versterken. Dit lijkt mij onjuist. Als er een verplichte procedure komt van coördinatiecommissie naar onderraad naar kabinet en als bij de formatie wordt vastgelegd welke onderwerpen onder deze procedure vallen en als bovendien wordt vastgesteld dat beleidsbepaling en instructies voor deze onderwerpen via de genoemde procedure moeten gaan, dan neemt de invloed van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking ongetwijfeld toe.

Rade stelt dat het EG-beleid en ontwikkelingssamenwerking qua beleidsvorming niet vergelijkbaar zijn omdat de staatssecretaris voor EG-zaken alleen coördinerend werkt en dat hij geen zwaarwegend eigen belang heeft, dat hem in conflict kan brengen met een vakminister. Dit lijkt mij onjuist. De staatssecretaris moet voor de minister van Buitenlandse Zaken de Nederlandse visie op de Europese integratie realiseren. Dat kan grote conflicten geven met vakdepartementen. Een voorbeeld is de uitbreiding van de EG met Zuid Europese landen. Die uitbreiding heeft de vakministers vaak grote problemen gegeven en zal die ook in de toekomst geven. Op het terrein van ontwikkelingssamenwerking was er destijds het conflict tussen de staatssecretaris voor EG-zaken en Ontwikkelingssamenwerking over de mate van communautarisering. Zo zijn er talloze voorbeelden.

Rades opmerking dat een coördinatiecommissie niet kan worden voorgezeten door een belanghebbende minister is mij een raadsel. Alle coördinerende commissies in Den Haag worden voorgezeten door de minister of door een ambtenaar van het meest belanghebbende departement. Neutrale voorzitters – afgezien van de minister-president – bestaan in de politiek niet.

Als beleid en instructies adequaat worden vastgesteld, is het niet relevant wie ze uitvoert. Het is efficiënt om dat door één departement te laten doen. Tot nu toe zijn beleid en instructies vaak onduidelijk. Dat leidt via de medecompetenties tot eindeloos geruzie in het dagelijks werk en tot grote delegaties naar conferenties. Als het puntje bij het paaltje komt beslist dan in feite het departement dat het woord voert, dus het eerstverantwoordelijke departement. Een goed systeem van beleidsbepaling en instructieopstelling levert veel meer op dan medecompetenties en maakt deze overbodig.

Uit de wat abstracte discussie zou de indruk kunnen ontstaan dat het om een groot pakket medecompetenties gaat. Dat is niet juist. Het gaat in feite om de UNCTAD en de multilaterale banken. Om de vervreemding te voorkomen die Rade vreest zou Ontwikkelingssamenwerking een waarnemer kunnen hebben in de UNCTAD-delegatie (zoals destijds de BEB in de ECOSOC-delegatie) en zou de minister voor Ontwikkelingssamenwerking waarnemend gouverneur van de wereldbankinstellingen kunnen blijven.

F. van Dam