

Vergaderjaar 2000–2001

24 337

Herijking van het buitenlands beleid

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN a.i.

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2000

Onder verwijzing naar de brief van de Griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken dd. 15 september 2000 (zie bijlage), informeer ik U, mede namens de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, als volgt.

1. Inter- en intradepartementale samenwerking en financiering van het buitenlands beleid

1.1 Vijf geïntegreerde hoofddoelstellingen van buitenlands beleid

De afgelopen jaren heeft binnen het buitenlands beleid in brede zin de inter- en intradepartementale samenwerking, zowel op politiek als op ambtelijk niveau, aanzienlijk aan kracht gewonnen. Dit is in hoge mate te danken aan de operatie «herijking van het buitenlands beleid». Bij de herijking stond vergroting van de samenhang van het buitenlands beleid voorop. Hierbij is ook in toenemende mate aandacht besteed aan het behartigen van Nederlandse economische belangen. Daardoor is de instelling bij alle betrokken departementen ten aanzien van coördinatie positiever geworden. Dit heeft geleid tot een bundeling van kennis en kunde en tot een geïntegreerde benadering van de inzet van middelen. De analyse die hiervan in de nota «Herijking van het buitenlands beleid»¹ en in het rapport van de KPMG over de stand van zaken van de herijking² is gegeven is ook nu nog onverminderd actueel. Het regeerakkoord van 1998 bevestigt dan ook de prioriteit die wordt toegekend aan coherentie en voortzetting van de ontschotting tussen de verschillende deelterreinen van het buitenlands beleid.

Deze coherentie en voortgezette ontschotting hebben hun weerslag gevonden in de Memorie van Toelichting op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor 2001. Voor het eerst is deze memorie opgesteld op basis van vijf volledig geïntegreerde hoofddoelstellingen van het buitenlands beleid:

– *internationale ordening;*

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 337, nr. 2.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 24 337, nrs. 19 en 20.

- *vrede, veiligheid en stabiliteit* (vrede, veiligheid en conflictbeheersing; humanitaire hulp; goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw);
- *Europese integratie*;
- *duurzame armoedevermindering* (bilaterale en multilaterale ontwikkelingssamenwerking; particuliere sector en maatschappelijke ontwikkelingssamenwerking);
- *Nederlandse bilaterale betrekkingen* (Nederlandse bilaterale belangen op politiek en economisch gebied; consulaire dienstverlening, asiel en migratie; internationaal cultuurbeleid).

Ter illustratie geef ik u het Nederlandse beleid ten aanzien van *crisis-management* en *goed bestuur en beleid* als voorbeeld. Dat beleid ontwikkelt zich van een aantal op zichzelf staande instrumenten naar een integrale aanpak.. Elementen van noodhulp, diplomatieke en militaire interventie en vredesopbouw komen daarin samen.

1.2 Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)

Het sinds de herijking nieuwe instrument van de coördinatie van het buitenlands beleid is de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS), waarvoor de minister van Buitenlandse Zaken coördinerend bewindspersoon is. Sinds 1 januari 1997 vallen de belangrijkste uitgaven met betrekking tot het buitenlands beleid binnen de rijksbegroting onder deze groep. In de HGIS worden de buitenland-uitgaven van de verschillende departementen gebundeld.

Op 19 september jl. bood ik u de *HGIS-nota 2001*¹ aan, die een overzicht bevat van alle uitgaven en ontvangsten die in 2001 en latere jaren binnen de HGIS vallen. Zo wordt in één oogopslag duidelijk wat de belangrijkste uitgaven zijn die Nederland jaarlijks doet in het kader van internationale samenwerking.

Binnen de HGIS wordt onderscheid gemaakt tussen de uitgaven die voldoen aan de criteria voor officiële ontwikkelingssamenwerking (*Official Development Assistance* – ODA), waarvoor de minister voor Ontwikkelingssamenwerking beleidsverantwoordelijk is, en andere uitgaven voor internationaal beleid («non ODA»). De criteria voor ODA worden in internationaal verband (door het *Development Committee* van de OESO) vastgesteld. De HGIS is door middel van een indexatiepercentage gekoppeld aan het Bruto Nationaal Product (BNP). Hierdoor neemt de HGIS, en dus de middelen beschikbaar voor internationale samenwerking, automatisch toe als de economie groeit.

De HGIS is een belangrijk instrument voor het ondersteunen van de doelstellingen van het buitenlands beleid in het algemeen. Zij biedt het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar ook een groot aantal andere ministeries, financiële mogelijkheden die tot voor kort niet bestonden. Door de voortschrijdende internationalisering moet Nederland zich op steeds meer gebieden internationaal profileren. Door de koppeling van de omvang van de HGIS aan het BNP komen – mits de economie groeit – hiervoor jaarlijks extra middelen ter beschikking. Het grootste deel van de middelen betreft ontwikkelingssamenwerking. Maar ook voor de overige uitgaven geldt het principe van de koppeling. Daardoor blijft het evenwicht tussen de verschillende vormen van buitenlands beleid behouden.

Teneinde hun beleid te realiseren hebben verschillende ministeries hun deel in het non-ODA gedeelte van de HGIS, in het bijzonder Defensie (vredesoperaties), Economische Zaken (buitenlands economische beleid) en VROM (internationaal milieubeleid). Maar ook andere departementen zagen hun mogelijkheden voor het voeren van buitenlands beleid op hun

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 405, nr. 1.

terrein toenemen door het tot stand brengen van een aantal gezamenlijke HGIS-programma's.

Binnen de HGIS zijn in de afgelopen twee jaar belangrijke beleidswijzigingen doorgevoerd en prioriteiten gesteld. Bij ODA vormen vraag-gerichtheid, landenconcentratie, sectorale benadering en nieuw multilateraal hulpbeleid de ruggengraat voor de centrale doelstelling van de armoedebestrijding. Bij non-ODA liggen de beleidsprioriteiten op het gebied van vrede en veiligheid, Europese integratie, internationaal milieu-beleid en buitenlandse economische betrekkingen. Bovendien wordt in de komende jaren extra aandacht besteed aan het stroomlijnen en versterken van het export- en investeringsinstrumentarium en aan de belangen-behartiging van Nederland in het buitenland.

Het gezamenlijk streven naar coherentie heeft inmiddels tot zichtbare resultaten geleid. Het ontschotte beleid ten aanzien van Afrika, de gezamenlijke benadering van de wederopbouw van de Balkan en het beleid ten aanzien van Indonesië na de regeringswisseling in de zomer van 1999 zijn sprekende voorbeelden van hoe buitenlands beleid en ontwikkelings-samenwerking elkaar wederzijds kunnen versterken. Het meest recente voorbeeld is de notitie *Ondernemen tegen Armoede*, die u op 20 oktober jl. is toegezonden. De relatie tussen handel en investeringen en de rol van het bedrijfsleven enerzijds en ontwikkelingssamenwerking anderzijds vormt een kernpunt van deze notitie.

Hiermee heb ik de belangrijkste politieke ontwikkelingen op het terrein van de herijking van het buitenlands beleid geschetst. Maar zoals ik u in eerdere brieven over de stand van zaken van de herijking¹ heb meege-deeld heeft deze operatie ook haar weerslag gehad op de organisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hieronder geef ik u een geactuali-seerd overzicht van de aanpassingen op dat gebied.

2. Organisatie

2.1 Organisatorische aanpassingen op het ministerie van Buitenlandse Zaken

In het kader van de herijking zijn in de afgelopen jaren organisatorische aanpassingen doorgevoerd. Deze hebben de basis gelegd voor de daad-werkelijke invulling van de door de herijking beoogde vergrote samen-hang en effectiviteit van de Nederlandse buitenlandse politiek. De belang-rijkste daarvan zijn:

- *geïntegreerde voorlichting*

Direct na ons aantreden – 3 augustus 1998 – hebben mijn ambtgenoot voor Ontwikkelingssamenwerking en ik besloten de beide directies Voor-lichting – voor Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking – samen te voegen.

Die samenvoeging is in de zomer van 1999 voltooid. Daarmee is de eenheid van het buitenlands beleid ook in de communicatie met de buitenwereld beter herkenbaar geworden. De nieuwe Directie Voorlichting en Communicatie (DVL) werkt aan de versterking van het ministerie van Buitenlandse Zaken als communicatieve organisatie. Zij draagt bij aan de zichtbaarheid van (de resultaten van) het buitenlands beleid en een veran-kering van dat beleid in de Nederlandse samenleving. Daarnaast verzorgt zij de voorlichting over Nederland in het buitenland.

- *invoering van geïntegreerde regionale beleidsdirecties*

De heringerichte directies, waar sinds 1996 ook ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken gedetacheerd zijn, functioneren inmid-dels naar behoren. Wel moet geconstateerd worden dat het beroep dat op

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 24 337, nrs. 19 en 20.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 24 337, nr. 22.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 24 337, nr. 24.

deze directies wordt gedaan door alle geledingen van het departement, door de posten in het buitenland, door andere departementen in Den Haag en rechtstreeks vanuit de samenleving tot een kwalitatieve versterking noopt om aan de toegenomen vraag kwalitatief optimaal te kunnen voldoen.

- *(her)vorming van thema- en forumdirecties*

Deze (her)vorming is vrijwel voltooid, zodat er een overzichtelijker en werkbaarder []clustering heeft plaatsgevonden, vergeleken met de vroegere situatie.

Een van de veranderingsprocessen die recentelijk is doorgevoerd is de integratie van de vroegere Directie Verenigde Naties (DVN) en de Directie Multilaterale Ontwikkelingssamenwerking (DMO) tot de Directie Verenigde Naties en Internationale Financiële Instellingen (DVF).

Daarnaast wordt gewerkt aan de samenvoeging van de Directie Ontwikkelingssamenwerking en Nederlands Bedrijfsleven (DOB) en de Directie Rurale en Urbane Ontwikkeling (DRU) tot een nieuwe directie, die tot taak zal hebben bij te dragen aan armoedebestrijding door het bevorderen van duurzame economische groei, inkomensverbetering en werkgelegenheid in ontwikkelingslanden.

- *verbetering interne communicatie en onderlinge samenwerking*

Naast deze interne structurele aanpassingen zijn en worden op het departement voorzieningen getroffen, die de interne communicatie en de onderlinge samenwerking verder verbeteren. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan:

- *instelling van de Task Force EU-uitbreiding*, waarin de Directie Europa (DEU) en de Directie Integratie Europa (DIE) intensief samenwerken met participatie van onder meer het ministerie van Economische Zaken;
- *verbetering van de werking van de verschillende beleidsstaven* op het departement en de verbindingen daartussen;
- *verbetering van de communicatie* met de posten door regionale ambassadeursconferenties, het ontwikkelen van een handels-economisch informatiesysteem (de z.g. «elektronische vierhoek») in samenwerking met het ministerie van Economische Zaken (BEB en EVD), regionale managementtrainingen, de invoering van geregelde managementinformatie en het openstellen van een «vraagbaak».

2.2 Jaarplancyclus

Zowel de programmabudgetten in het kader van ontwikkelingssamenwerking als de bedrijfsvoeringsbudgetten zijn aan de posten in het buitenland gedelegeerd. Dit noopt tot een zorgvuldig aansturen van de posten in het buitenland. Daartoe is de jaarplancyclus ingevoerd. De jaarplancyclus is thans vier maal doorlopen. Op basis van jaarlijkse evaluaties is zij verder verbeterd. De eerste keren was de jaarplancyclus vooral gericht op budgettaire aspecten; daardoor kwam het beleid slechts in geringe mate aan bod. Thans is de cyclus een adequaat en geaccepteerd instrument om de Nederlandse beleidsdoelstellingen ten opzichte van een derde land te formuleren en toe te zien op de uitvoering daarvan en poste.

Een en ander krijgt gestalte door de opstelling van jaarplannen. Daarin doen posten voorstellen om uitvoering te geven aan de doelstellingen van het buitenlands beleid. Daarbij wordt een koppeling gelegd tussen beleid en beheer en wordt verslag gedaan over de activiteiten in het voorafgaande jaar. Het jaarplan bestrijkt ook de activiteiten van een post voor andere departementen. Zo maken bijvoorbeeld de plannen van de vakattachés onderdeel uit van het jaarplan.

De regiodirecties hebben tot taak een samenhangende visie te ontwikkelen op de belangen en ideeën van Nederland met betrekking tot de betreffende landen. Daarom berust de regie over de jaarplancycclus bij hen. Zij vormen binnen het departement het eerste aanspreekpunt voor de posten en zij voeren voor de hele rijksoverheid de coördinatie van de buitenlandse betrekkingen.

De regiodirecties formuleren in overleg met forum- en themadirecties (inclusief het directoraat-generaal van Buitenlandse Economische Betrekkingen van het ministerie van Economische Zaken) en andere departementen elk jaar de beleidskaders op grond waarvan de posten hun plannen opstellen. De regiodirecties vullen zo de optimale mix van beleid met betrekking tot het desbetreffende land in. Ook voor de beoordeling van de plannen van de posten vindt dit matrix-overleg plaats onder leiding van de regiodirectie.

Gelet op de eisen die in het kader van de begroting van de 21ste eeuw worden gesteld en op de gevolgen daarvan voor de opzet van de begroting van Buitenlandse Zaken is ook het jaarplan van de posten aangepast. Het jaarplan volgt nu dezelfde indeling naar beleidsartikelen en zal meer resultaatgericht worden opgesteld.

2.3 Personeelsbeleid

Deels voortvloeiend uit de herijking worden nieuwe eisen gesteld aan het personeelsbeleid en aan het functioneren van het personeel op het departement en op de posten. Ontschotting vergt verdere vergroting van de op dit departement toch al bestaande grote mate van mobiliteit. Integraal management en delegatie vragen om een versterking van het management en om vergroting van bevoegdheden op een lager niveau in de organisatie. Medewerkers hebben meer invloed op de richting en de inhoud van de loopbaan en zij hebben een grotere verantwoordelijkheid voor de eigen ontwikkeling.

Het lijnmanagement heeft bij de uitvoering van het personeelsbeleid een groeiende rol. De functie van de personeelsdienst is veranderd van die van spelbepaler in die van makelaar tussen en steun van de integraal manager en de individuele medewerker, met instandhouding van de verantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van de algemene organisatietien rijksbrede doelstellingen.

Het uit de herijking voortgevloeide vernieuwde personeelsbeleid heeft tot vele veranderingen en aanpassingen geleid; een deel daarvan is reeds gerealiseerd, een ander deel is nog in voorbereiding. In 2000 zijn de eerste ervaringen opgedaan met een overplaatsingssysteem met een grotere mate van *open resourcing*. In dit systeem zijn de nieuwe rollen en verantwoordelijkheden voor managers, medewerkers en personeelsdienst voor het eerst toegepast.

Ontschotting en integratie van beleid en beheer zijn ook prominente aandachtspunten in het opleidingentraject. Ook de bevordering van integriteit is daarin opgenomen.

Sinds het begin van de herijking investeert het ministerie van Buitenlandse Zaken fors in de *Leergang Startende Beleidsmedewerkers* en de *Interne Management Leergang*. In de komende drie jaar pleegt het ministerie een extra inspanning om de besturingsfilosofie *integraal management* ook bij de posten in het buitenland verder en beter te institutionaliseren. Ook zal volop aandacht worden besteed aan het beleid ten aanzien van partner en gezin, *incentives*, opleidingen en *management development*.

Ik ben voornemens om de personele afspraken die in het kader van de herijking met het ministerie van Economische Zaken zijn gemaakt onder te brengen in de structurele samenwerking en uitwisseling van personeel (het aangepast *concordaat*). Ook met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zijn afspraken in voorbereiding voor de uitwisseling van medewerkers in het kader van de bezetting van culturele posten op ambassades.

3. Evaluatie

Dankzij de herijking is veel goeds tot stand gebracht. De ontschotting tussen Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking is door middel van de regiodirecties, die ressorteren onder de directeur-generaal Regio- en Landenbeleid (DGRB), sterk bevorderd. Mede door de instelling van forum themadirecties is het buitenlands beleid meer geïntegreerd aangepakt. Door onder meer de HGIS is de interdepartementale samenwerking en afstemming van het buitenlands beleid versterkt.

De als gevolg van de herijking doorgevoerde reorganisatie van het ministerie is in formele zin afgerond. Dit neemt echter niet weg dat het proces van versterking, aanpassing en verandering ook in de komende jaren zal doorgaan. Mede naar aanleiding van de aan het eind van 2000 af te ronden evaluatie van het vernieuwde personeelsbeleid zullen – in het bijzonder op het gebied van werving, selectie en (over)plaatsing – enige koerscorrecties plaatsvinden. Op het gebied van de automatisering en van de verbetering van de informatie- en communicatietechnologie moet nog veel werk worden verricht. Dat geldt verder ook voor de verbetering van de efficiency, voor de begroting «nieuwe stijl» en voor de verdieping van het project van de jaarplancyclus, inclusief de daaraan verbonden integrale financiële verantwoording.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.
E. L. Herfkens

Aan de Ministers van Buitenlandse Zaken en voor
Ontwikkelingssamenwerking

Den Haag, 15 september 2000

Namens de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken verzoek ik u, mede gelet op de zeer beknopte brief van 10 juli 2000 (Kamerstuk 24 337, nr. 24) om een meer uitgebreide brief met een nadere analyse en een stand van zaken met betrekking tot de herijking van het buitenlandse beleid.

De griffier van de commissie,
Hommes