

Vergaderjaar 2000–2001

27 400 V

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2001**Nr. 82****VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 19 juli 2001

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹ heeft op 27 juni 2001 overleg gevoerd met minister Van Aartsen van Buitenlandse Zaken en minister Herfkens voor Ontwikkelingssamenwerking over **de brief van de minister van Buitenlandse Zaken d.d. 17 april 2001 inzake capaciteitsvraagstuk op het ministerie van Buitenlandse Zaken (27 400-V, nr. 69)**.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Verhagen** (CDA) merkt op dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking publiekelijk heeft geklaagd dat zij te weinig ambtenaren heeft om het ontwikkelingsbeleid adequaat uit te voeren. Haar staf mist deskundigheid. Hoewel de minister verantwoordelijk is voor de wijze waarop zij haar personeelsbeleid voert, wordt er nu een publiek debat gevoerd over het aantal ambtenaren. Hij verwacht dat als de minister constateert dat er een capaciteitsprobleem is, zij daarvoor voorstellen doet bij de begroting. Waarom heeft zij geen maatregelen genomen en wat meer Ontwikkelingssamenwerkingsgeld besteed aan personeelskosten? De minister van Buitenlandse Zaken lijkt daarvoor te voelen, maar in welke mate is hij daartoe bereid?

Het probleem is niet alleen het werven van personeel met specifieke deskundigheid. Er is ook verband met de uitvoering van de herijking. Er lijkt opnieuw een schot te komen tussen Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Zaken, aangezien de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in het personeelsblad van het ministerie van Buitenlandse Zaken vaststelt dat het OS-deel van de organisatie onderbezet is. In principe behoren de ambtenaren na de herijkingsoperatie alle deskundigheid in huis te hebben om het totale beleid voor te bereiden en uit te voeren zoals met deze operatie is beoogd. Dit duidt erop dat de integratie is mislukt. De delegatie aan de ambassades, een ander belangrijk onderdeel van de herijking dat had moeten leiden tot meer zeggenschap, meer invloed en meer zelfstandige beslissingen door de ambassades, lijkt evenmin goed van de grond te komen, gezien de opmerkingen in het DAC-review (Development Assistance Committee). Uit dit review blijkt tevens dat het aantal OS-ambtenaren moeilijk kan worden vastgesteld. Een studie moet het

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), Van den Berg (SGP), Van Middelkoop (ChristenUnie), Valk (PvdA), Apostolou (PvdA), Verhagen (CDA), ondervoorzitter, Hessing (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), M.B. Vos (GroenLinks), Dijksma (PvdA), Van 't Riet (D66), Van den Doel (VVD), Koenders (PvdA), De Boer (PvdA), voorzitter, Verburg (CDA), Karimi (GroenLinks), Timmermans (PvdA), Remak (VVD), Wilders (VVD), Molenaar (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA) en Cörüz (CDA).

Plv. leden: Dijkstal (VVD), Van Baalen (VVD), De Graaf (D66), Rouvoet (ChristenUnie), Zijlstra (PvdA), Belinfante (PvdA), Eurlings (CDA), Cherribi (VVD), De Haan (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van Bommel (SP), Harrewijn (GroenLinks), Gortzak (PvdA), Ter Veer (D66), Snijder-Hazelhoff (VVD), Albayrak (PvdA), Van Oven (PvdA), Visser-van Doorn (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), Rijpstra (VVD), Balemans (VVD), Duijvesteyn (PvdA), Van den Akker (CDA) en Leers (CDA).

aantal ambtenaren en hun deskundigheid in kaart brengen. Moet dat drie jaar na het aantreden van deze minister nog plaatsvinden? Volgens het DAC-review is er geen sprake van enige strategie in het personeelsbeleid. De heer Verhagen concludeert dan ook dat er sprake is van slecht management. Wil de minister van Buitenlandse Zaken hierop reageren? De heer Verhagen plaatst vraagtekens bij de opmerking dat landenconcentratie zou kunnen bijdragen aan de oplossing van het probleem. Enerzijds wil de minister voor OS nieuwe landen op de lijst plaatsen, terwijl zij anderzijds in een gesprek met scholieren zegt door het tekort aan ambtenaren niet uit te sluiten het aantal te beperken. Is dan het aantal ambtenaren doorslaggevend voor het aantal landen dat op de lijst geplaatst wordt? Komt de minister voor Ontwikkelingssamenwerking met voorstellen om het lijstje van 21 landen nog verder in te korten? De heer Verhagen verklaart het besteden van OS-gelden via multilaterale kanalen met een motie te hebben geblokkeerd, omdat goed toezicht en kwaliteitscontrole op de besteding ontbreken. Wil de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in een volgend kabinet minister van Ontwikkelingssamenwerking worden? Hoe oordeelt de minister van Buitenlandse Zaken over deze eventuele splitsing? De heer Verhagen is daar geen voorstander van, noch van een rijksdienst, omdat het OS-beleid geïntegreerd behoort te zijn in het totale buitenlandse beleid. De herijkingdoelstellingen dienen beter gestalte te krijgen, inclusief het werven van deskundigheid bij andere ministeries. De minister van Buitenlandse Zaken schiet tekort in zijn coördinerende rol, die volgens het regeerakkoord moest worden versterkt. Gelet op de organisatie van zijn departement kan hij drie jaar na zijn aantreden het beleid niet waarmaken. Wil hij daarop ingaan?

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks) zegt voorstander te zijn van een geïntegreerd buitenlands en OS-beleid. In een apart ministerie van Ontwikkelingssamenwerking of een rijksdienst ziet zij niets. Het probleem is dat het de minister binnen haar apparaat ontbreekt aan kennis, continuïteit en institutioneel geheugen. Zij streeft naar structurele versterking van haar staf, omdat zij te maken heeft met een groeiend budget en een nieuw verantwoordingsbeleid. De minister geeft echter niet aan hoe zij die versterking wil realiseren. Wat heeft de minister van Buitenlandse Zaken gedaan met het verzoek om uitbreiding van het aantal OS-medewerkers? Training en scholing zouden volgens de minister van Buitenlandse Zaken de oplossing moeten bieden voor het probleem. De DAC-commissie constateert dat het ministerie geen strategie heeft ontwikkeld om het tekort op te lossen. Waarom is er geen duidelijk personeelsbeleid op het ministerie? In zijn brief doet hij beleidsinhoudelijke voorstellen om het capaciteitsprobleem op te lossen. Mevrouw Karimi herinnert zich niet dat met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking bijvoorbeeld is afgesproken de themalijsten niet verder uit te breiden. Datzelfde geldt voor zijn suggestie geen expertise op te bouwen in het bilaterale beleid voor thema's die elders al professioneel worden behandeld. Dan kan het bilaterale beleid worden afgeschreven. Mevrouw Karimi zegt voorstander te zijn van het versterken van de multilaterale organisaties door gebruik te maken van hun kennis en capaciteit, maar dat betekent niet dat zij als hulpkanaal altijd effectiever zijn dan bilaterale. Kan de minister aangeven wat de specialisatie van Nederland is? Als een Nederlandse focus geen zin heeft, kan de minister alle hulp via de particuliere sector of de multilaterale kanalen besteden.

De minister van Buitenlandse Zaken wil ODA-middelen inzetten om specifieke deskundigheid aan te trekken voor ontwikkelingssamenwerking. Zij kan daarmee instemmen, mits de ministers toezeggen dat er geen aparte portefeuille komt voor de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. De problemen zijn tot nu toe onvoldoende geanalyseerd. Op welke manier en in welke richting worden oplossingen gezocht voor dit probleem?

Mevrouw **Dijksma** (PvdA) plaatst vraagtekens bij de manier waarop de minister voor Ontwikkelingssamenwerking het capaciteitsprobleem ter discussie heeft gesteld. Gebrek aan expertise en capaciteit kunnen niet worden gekwalificeerd op de wijze zoals de minister heeft gedaan. Het capaciteitsvraagstuk is kennelijk een nawee van de herijkingsoperatie. De vraag of de minister voor Ontwikkelingssamenwerking een minister van Ontwikkelingssamenwerking moet worden of dat er een rijksdienst voor ontwikkelingssamenwerking moet komen, is nu niet aan de orde. Goed beleid moet goed uitgevoerd worden. Als blijkt dat er onvoldoende capaciteit is om het ontwikkelingsbeleid op een goede wijze gestalte te geven, moeten deze ministers daarop actie ondernemen. Als gevolg van de herijking en het overdragen van bevoegdheden aan ambassades is er gebrek aan expertise. Het probleem is niet helemaal nieuw. De Kamer heeft daaraan de afgelopen jaren veel aandacht besteed en moties ingediend om meer specialisten aan te stellen, zodat het bilaterale beleid versterkt kan worden uitgevoerd.

Mevrouw **Dijksma** twijfelt aan de in de brief voorgestelde oplossingen, zoals intensivering van scholing en training en voortgaan met laterale werving, aangezien dat kennelijk tot nu toe niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd. Wil de minister van Buitenlandse Zaken daarop ingaan? Moeten er geen drastischer maatregelen worden genomen? In het verleden is veel gediscussieerd over de vraag of ODA-middelen (Official Development Assistance) mogen worden besteed aan het inzetten van personeel. Zij stemt ermee in als door de groei van het budget een deel van de ODA-middelen wordt gebruikt voor de inzet van specifieke deskundigheid, zodat het geld op een kwalitatief goede manier wordt besteed. Zij verzoekt de minister in te gaan op dat deel van zijn brief waarin hij schrijft dat de themalijsten niet verder zullen worden uitgebreid en dat er geen expertise opgebouwd mag worden in het bilaterale beleid voor thema's die elders op professionele wijze worden behandeld. Zij vraagt voorts aandacht voor het feit dat de uitvoering van multilateraal beleid niet altijd even succesvol is.

De heer **Hessing** (VVD) merkt op de brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 17 april over het capaciteitsvraagstuk adequaat te vinden. Hij heeft het volste vertrouwen dat beide bewindslieden het interne capaciteitsvraagstuk goed zullen oplossen. De wijze waarop de minister voor Ontwikkelingszaken zich publiekelijk over dit probleem heeft uitgelaten, is niet effectief en zelfs contraproductief. Beide bewindslieden dienen een oplossing te vinden voor dit interne managementprobleem door het stellen van prioriteiten. Behalve de laterale instroom is verticale instroom nodig, omdat er behoefte is aan programmatisch denken, economische inzicht en financieel beheer. Daartoe moet jong talent worden aangetrokken en flexibele, moderne managers die instromen via hoogwaardige managementopleidingen. In de resultaten van het beleid blijft hij zeer geïnteresseerd, conform het nieuwe VBTB-beleid (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording).

De heer **Hoekema** (D66) merkt op dat het capaciteitsvraagstuk geen nieuw, maar een oud probleem is dat al speelt sinds de jaren zeventig en terug te voeren is op enerzijds de skill mix, zoals door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking op pregnante wijze is verwoord, anderzijds de – op zich positieve – groei van het OS-budget als percentage van het nationaal inkomen. Bij de skill mix gaat het ook om de handhaving van de wings van de integratie (rapport-Thomassen) van destijds en de recente herijking. Voor hem zijn op het gebied van buitenlandse zaken en in het bijzonder ontwikkelingssamenwerking de volgende principes van groot belang:

1. continuïteit en institutioneel geheugen,
2. deskundigheid en kennis,

3. een dienst met overwegend rotatiekarakter,
4. het behoud van verworvenheden van de herijking,
5. integratie van buitenlands beleid en ontwikkelingsbeleid en
6. vanaf bepaalde functies dient het ministerie van Buitenlandse Zaken mee te doen aan de algemene bestuursdienst. Rotatie van functionarissen over en weer tussen Buitenlandse Zaken en vakdepartementen is nuttig.

De minister van Buitenlandse Zaken heeft in het debat over de financiële verantwoording opnieuw gezegd dat scholing en training van het personeel zullen worden geïntensiveerd. Hoe wordt daaraan vorm gegeven? Kan de minister iets meer zeggen over de laterale werving? Betreft het alleen specialistische functies waaraan een tekort is, grote of kleine aantallen? Het capaciteitsprobleem en het gebrek aan skill mix zijn in feite een luxe probleem, veroorzaakt door de sterk gestegen budgetten. De heer Hoekema ziet de logica van het beschikbaar stellen van ODA-middelen voor de werving van specifieke deskundigheden.

In de brief van 17 april staat dat een aantal beleidswijzigingen, zoals de landenkeuze, invloed zullen hebben of hebben gehad op het personeelsbeleid. Het feit dat er minder ambtenaren zijn, mag niet de reden zijn dat het beleid wordt gewijzigd. Anderzijds moet erkend worden dat Nederland niet in elk land het wiel kan uitvinden. Om die reden steunt hij de wens meer gebruik te maken van multilaterale kanalen.

Het antwoord van de regering

De **minister van Buitenlandse Zaken** constateert dat niemand terug wil naar de situatie voor de herijking. Daarmee is niet gezegd dat na de herijkingsoperatie het werk af is. Zij verandert mee met de omgeving. Feit is dat er een capaciteitsprobleem is op het ministerie, met name op het gebied van het financiële management, het consulaire niveau en ontwikkelingssamenwerking. Over de eerste twee probleemgebieden zijn reeds algemeen overleggen gevoerd. Desgevraagd antwoordde de minister geen extra middelen te vragen voor de consulaire capaciteit, omdat bij het debat over de voorjaarsnota 1999 voor de rijksbegroting 2000 het ministerie al extra middelen daarvoor heeft gekregen.

De minister ziet in het DAC-rapport een bevestiging van het veranderingsproces dat is doorgevoerd, hoewel er nog een probleem is met de skill mix bij ontwikkelingssamenwerking. In het DAC-rapport worden enkele opmerkingen gemaakt over de analytische capaciteit op het departement. Hij beaamt dat er meer aan communicatie moet gebeuren tussen Den Haag en de posten. Om die te verbeteren, is tijd nodig, een cultuuromslag en een andere manier van kijken naar het werk. Voor de realisatie van zo'n cultuuromslag is gemiddeld zes jaar nodig. Het departement van Buitenlandse Zaken heeft veel later dan andere departementen, midden jaren negentig, veranderingsprocessen in gang gezet.

Het capaciteitsprobleem op Ontwikkelingssamenwerking heeft vooral te maken met skill mix. Daarbij gaat het om een paar thema's, zoals

1. het programmatisch denken,
2. institutionele ontwikkeling,
3. versterking op zowel macro- als micro-economisch niveau,
4. versterking van de onderbouw, met name van de infrastructuur en de financiële sector,
5. vergroting van de analytische capaciteit.

Dat kan worden bereikt door gebruik te maken van de capaciteit en het vermogen in Nederland, maar ook in het buitenland, bijvoorbeeld op universiteiten en hogescholen.

Tot voor kort is vooral aandacht besteed aan plaatsing van nieuw personeel. De vraag daarbij is steeds geweest of daarvoor wel ODA-middelen kunnen worden gebruikt. De minister stelt vast dat de Kamer nu instemt met de gedachte dat voor extra werving van de in de brief genoemde

capaciteiten ODA-middelen mogen worden gebruikt, ook in de onderbouw ter versterking van de financiële capaciteit. Bij dit alles mag de coherentie niet uit het oog worden verloren. Hij benadrukt dat de inzet van ODA-middelen niet is bedoeld om de integratie ongedaan te maken. De situatie van voor de herijking mag niet terugkeren, waarbij alles was ingedeeld in ODA- en non-ODA-delen. Op basis van het regeerakkoord is dat ook uitgesloten. Veel aandacht moet dus worden besteed aan extra werving, laterale werving, instroom van buiten om jong talent binnen te halen. Hij kan nog niet zeggen om hoeveel mensen en welk bedrag het gaat. Bij de begroting voor 2002 zal dat nader worden aangegeven. De minister zegt toe de Kamer schriftelijk een overzicht van de scholings- en trainingsactiviteiten in het kader van het nieuwe personeelsbeleid te doen toekomen.

De **minister voor Ontwikkelingssamenwerking** antwoordt zich altijd te hebben verzet tegen de manier waarop OESO- en DAC-reviews plaatsvinden, namelijk in gesloten ruimtes zonder publiek debat. Tijdens een bijeenkomst, op haar verzoek georganiseerd door de Nationale commissie voor internationale samenwerking en duurzame ontwikkeling (NCDO), heeft een debat plaatsgevonden met Nederlandse niet-gouvernementele organisaties (NGO's), academici en Kamerleden. Aan het eind van deze dag is zij gevraagd te reageren op hetgeen aan de orde was gesteld. Tot haar grote verbazing was de conclusie dat hoewel het beleid uitstekend is, er heel wat mankeert aan de uitvoering en dat dit veroorzaakt wordt door de kwantiteit van het personeel en de skill mix. Deze feiten vallen niet te ontkennen en bestaan al heel lang. Zij heeft daarop bij haar aantreden actie ondernomen door het beleid terug te brengen tot wat uitvoerbaar is, gegeven de huidige skill mix en capaciteit.

Zij begrijpt niet waarop de kritiek op de herschotting berust. Er zit geen streepje licht tussen de standpunten van de minister van Buitenlandse Zaken en haar. Niet eerder zijn ministers erin geslaagd bij zeer ingewikkelde dossiers zoals het Nederlandse lidmaatschap van de Veiligheidsraad, de Balkan, het Midden-Oosten, Eritrea en Ethiopië zo'n coherent beleid te voeren. Zij beklemtoont dat het de kracht van Nederland is dat het departement buiten Den Haag met één stem spreekt. De meeste landen hebben diplomaten en aparte OS-medewerkers. Dat heeft grote nadelen, omdat de diplomaten niet begrijpen wat er in de onderste regionen van een samenleving speelt en de OS-medewerkers vaak geen toegang hebben op hoog politiek niveau. Internationaal wordt het als een voordeel gezien dat in Nederland Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Zaken onder één departement vallen.

De problemen met de skill mix bestonden al in de jaren tachtig. De toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de heer Bukman, zag als oplossing uitbreiding van de cofinanciering via multilaterale organisaties en het uitbesteden van het industrieprogramma aan de Financieringsmaatschappij voor ontwikkelingslanden (FMO). Dat is niet gebeurd. Zij heeft dat als eerste wel gedaan.

De herijking en ontschotting staan los van het oude probleem van het tekort aan personeel en de skill mix bij de OS-staf. De minister heeft verschillende maatregelen genomen om dat probleem op te lossen.

1. Door invoering van het concentratiebeleid kan met minder mensen toch effectief worden gewerkt. Het kost echter minimaal drie jaar voordat de exitstrategie is afgehandeld. Die vrijkomende menskracht is dus niet aan het begin van een kabinetsperiode beschikbaar. 2. Deze zomer wordt eindelijk het ORET-programma bij de FMO ondergebracht. 3. Toetsing van het multilaterale systeem. Waar dat functioneert, wordt daarin extra geïnvesteerd.

Bij het overleg met de Kamer over het landenconcentratiebeleid is gesproken over invoeg- en uitvoegstroken. Dat houdt in dat landen kunnen afvallen en dat nieuwe landen op de lijst geplaatst kunnen

worden. Deze lijst kent dus een zekere mate van mobiliteit, zoals destijds ook met de Kamer is afgesproken. Naast landenconcentratie om meer menskracht vrij te krijgen, is vooral sectorconcentratie belangrijk. Nederland is bijvoorbeeld in Tanzania actief in de onderwijssector, maar uitsluitend als financier. Als in bepaalde sectoren andere donoren de thema's professioneel behandelen, behoeft Nederland dat niet ook nog eens te doen. Door de taken tussen de donoren beter te verdelen, is winst te boeken op het gebied van menskracht. Het aantal landen op de themalijst zal niet worden uitgebreid. Mobiliteit tussen de verschillende landen is wel mogelijk. Desgevraagd antwoordt de bewindsvrouw niet van plan te zijn ongevraagd expertise op een bepaald gebied op te bouwen. Als Nederland gevraagd wordt de voorhoederol te spelen op een aantal terreinen, zoals gezondheidszorg en waterbeheer, dan wordt dat gedaan. Zij kan echter geen overzicht geven van dit type specifieke deskundigheid, omdat die zich nog in de opbouwfase bevindt op de posten. In het verleden telde de bedoeling. Nu wordt meer aandacht gegeven aan het VBTB-proces. Om het OS-geld goed en verantwoord te kunnen besteden, zijn meer ambtenaren nodig. Het budget is sinds 1985 verdubbeld, maar dat kan niet gezegd worden van het aantal ambtenaren. De bewindsvrouw merkt op dat de Kamer traditioneel altijd problemen heeft gehad met het uitgeven van ODA-gelden voor de staf. In de Europese Unie is per bestede gulden het aantal ambtenaren voor OS in Nederland het laagst. Het verheugt haar dat de Kamer vasthoudt aan de koppeling tussen het bruto nationaal product (BNP) en het OS-budget. Dat heeft echter wel consequenties voor het aantal ambtenaren. Zij is blij dat de Kamer onder voorwaarden toestemt met het inzetten van ODA-gelden voor uitbreiding van de staf en verbetering van de skill mix. Er bestaat namelijk verschil tussen het onderhandelen over een EU-tekst over de recente onrust in Zanzibar en het lezen van de begroting van Tanzania. Zij ontkent te hebben geklaagd in de media over de deskundigheid van haar staf. Het gaat haar om het type deskundigheid. Als minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft zij de beste mogelijkheden om de stem van de armen te zijn in de ministerraad. Daarom is het nodig meer specialistische deskundigheid van buiten in het apparaat te brengen. De minister zegt na haar aantreden verder te zijn gegaan met ontschotten, onder andere door de delegatie verder door te voeren en het aantal themadirecties te verminderen. Zij heeft voor een deel geld weggehaald bij de exclusieve directies voor ontwikkelingssamenwerking en overgeheveld naar regiodirecties. Zij heeft daarmee een probleem gecreëerd, want als gevolg daarvan bleek dat de regiodirecties onderbezet waren om het geld goed te kunnen besteden. Het is de bedoeling om de rol van de regiodirecties te vergroten. Dat dit tot nog toe geen succes is, heeft te maken met een tekort aan skill mix en onderbezetting.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
De Boer

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Hommes