

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Directie West- en Midden-Europa
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum 22 juni 2005

Kenmerk DWM/506-05

Blad 1/8

Bijlage(n) 1

Betreft Beleidsreactie IOB Rapport "Een uitgebreid
Europabeleid. Een evaluatie van het Nederlandse
beleid inzake de toetreding van Midden-Europese
landen tot de EU, 1997 - 2003"

Behandeld Jos Douma

Telefoon 070 348 6149

Fax 070 348 6233

DWM@minbuza.nl

Zeer geachte Voorzitter,

Hierbij heb ik het genoegen u het rapport "Een uitgebreid Europabeleid; evaluatie van het Nederland beleid inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie 1997-2003" aan te bieden. Het rapport is opgesteld door de inspectie ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In deze beleidsreactie zal tevens ingegaan worden op het parallel uitgevoerde onderzoek door Deloitte naar de pre-accessiehulp binnen de instrumenten PSO en Matra. Dit rapport treft u aan als bijlage bij deze brief.

Inleiding

Het rapport beoogt drie hoofdvragen te beantwoorden:

1. Wat is de samenhang tussen enerzijds het Nederlandse beleid ten aanzien van de toetreding van Midden-Europese landen, de bilaterale betrekkingen met die landen en de door Nederland verleende pre-accessiesteun?
2. Wat is de effectiviteit van het beleid, d.w.z. in welke mate heeft Nederland bijgedragen aan de overname en implementatie van het acquis communautaire enerzijds en aan de versterking van de relaties met de kandidaat-lidstaten anderzijds?
3. Hoe doelmatig is het beleid uitgevoerd, d.w.z. hoe verhouden de resultaten zich ten opzichte van de kosten en de inzet van de gekozen middelen?

Het rapport geeft een aantal hoofdbevindingen, gevolgd door een aantal aandachtspunten (aanbevelingen), waarop ik hieronder zal ingaan.

Samenvatting van de beleidsreactie

IOB constateert dat op activiteitsniveau een positieve bijdrage geleverd is aan het toetredingsproces van de kandidaat-lidstaten. Het gaat mij echter te ver om te constateren dat deze bijdrage in de meeste gevallen niet zichtbaar is op landen- of sectorniveau. Het gaat erom op welke effecten wordt gelet, bijvoorbeeld op gegroeide relaties en netwerken, zoals de Utrecht Conferentie.

IOB stelt vast dat de activiteiten voldoende doelmatig zijn uitgevoerd.

De landbouwsector is een goed voorbeeld van een sector waar een goede samenhang is gecreëerd tussen beleid en hulpinspanning, wat heeft geleid tot goede resultaten, die ook op sectorniveau in de kandidaat-lidstaten zichtbaar zijn. Ik teken daarbij aan dat – zeker wanneer de gehele Nederlandse inzet in aanmerking wordt genomen (dus ook het meer klassieke Matra-programma) - dat ook in andere sectoren kan worden gesproken van een doelgerichte en gecoördineerde aanpak. Ik noem het juridische veld, in het bijzonder de rechtspraak.

IOB doet een aantal belangrijke aanbevelingen, waarover al gedurende het evaluatie onderzoek is gesproken en die konden worden verwerkt in de Matra beleidsbrief van augustus 2004¹.

Deloitte heeft in 2004 een evaluatie afgerond van de PSO en Matra-pre-accessieprogramma's. Daaruit blijkt een soms van IOB afwijkend oordeel.

Hoofdbevindingen van IOB

Ten aanzien van de eerste onderzoeksvraag wordt in het rapport geconcludeerd dat de samenhang in het beleid beperkt was als gevolg van verschillende vormen van verkokering. Daarnaast wordt geconcludeerd dat de onderlinge coördinatie van respectievelijk het bilaterale beleid en de Nederlandse toetredingshulp te wensen overliet.

In de daaropvolgende hoofdbevindingen wordt ten aanzien van de tweede en derde onderzoeksvraag allereerst gesteld dat de effectiviteit en doelmatigheid van het gehele beleid niet zijn vast te stellen, omdat het beleid niet resultaatgericht was geformuleerd en de uitvoering zeer versnipperd was; vervolgens wordt gesteld dat er vrijwel geen veranderingen van de bilaterale relaties aan zijn te tonen die het gevolg zijn van de pre-accessieprogramma's.

Tenslotte wordt in een drietal hoofdbevindingen gesteld dat:

¹ Brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken dd 21 september 2005, Nr 23 987 nr 39

- op activiteitsniveau een positieve bijdrage is geleverd aan het toetredingsproces van de kandidaat-lidstaten, maar dat deze bijdrage in de meeste gevallen niet zichtbaar is op landen- of sectorniveau
- de activiteiten op zich voldoende doelmatig zijn uitgevoerd
- in de landbouwsector een samenhangend beleid is gevoerd, dat heeft geleid tot goede resultaten, die ook op sectorniveau in de kandidaat-lidstaten zichtbaar zijn.

Het perspectief van de evaluatie.

Het Nederlandse beleid t.a.v. de EU-uitbreiding kende en kent twee hoofdonderdelen: het bilaterale beleid, waarvan de bilaterale toetredingsassistentie deel uitmaakte, en de Nederlandse inbreng in de onderhandelingen over toetreding. Het rapport evalueert in principe alleen de eerste component, het bilaterale beleid. In het rapport worden echter wel conclusies getrokken over samenhang en coördinatie van beleid, die relevant zijn voor de tweede component.

Die relevantie is indirect, maar belangrijk. Het bieden van assistentie ondersteunt de opstelling in het onderhandelingsproces: er wordt niet alleen kritiek geleverd en eisen gesteld, maar er wordt actief de helpende hand geboden bij het oplossen van de pijnpunten. Men mag hier echter niet de conclusie uit trekken dat de Nederlandse assistentie altijd directe invloed op het onderhandelingsproces diende te hebben.

Het verloop van het onderhandelingsproces werd beïnvloed door een groot aantal factoren. Aan EU-zijde onderhandelde de Europese Commissie namens de 15 lidstaten; in totaal dus 16 actoren. In de kandidaat-lidstaten moest een voortdurend hervormingsproces op gang gehouden worden. Hoe snel dit proces verliep, hing weer af van vele factoren, zoals de stabiliteit van de regering, de kracht van bepaalde belangengroeperingen, de capaciteit van allerlei overheidsinstanties, etc. Om een positief verloop van dit proces te stimuleren kende de EU zelf ook een uitgebreid assistentieprogramma. Gegeven deze hoeveelheid factoren moge duidelijk zijn dat van het Nederlandse assistentieprogramma niet werd verwacht (noch kon worden) een direct meetbare invloed op het toetredingsproces te hebben. Dat neemt niet weg dat naar een optimale samenhang van beleid gestreefd diende te worden, bijvoorbeeld door de assistentie zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de voor Nederland in het onderhandelingsproces belangrijkste terreinen, hetgeen ook in diverse notities aan de Kamer is uiteengezet. Daarbij werd echter niet een centrale regie beoogd, maar moesten de verschillende vakministeries zelf hun afwegingen maken en prioriteiten stellen. Bovendien zou werkelijke centrale regie in termen van tijd en menskracht hoge kosten met zich mee hebben gebracht; kosten die niet werden gerechtvaardigd door regiewinst. Kern was dat de assistentie slechts succesvol kon zijn wanneer ze niet in hoge mate aanbodgestuurd was, maar het ontvangende land een aanzienlijke stem in het kapittel had. De individuele kwaliteit van de assistentie aan de kandidaat-lidstaten

stond dus voorop. De advisering door vakdepartementen was voor de kwaliteit van de Matra en PSO projecten onmisbaar, maar was mede voorzien om de Nederlandse instrumenten zo strategisch mogelijk in te zetten.

Samenhang van beleid en effectieve inzet van middelen.

Ik concludeer dat de ter beschikking gestelde middelen effectief zijn ingezet. De tegelijkertijd met de IOB-evaluatie uitgevoerde evaluatie door Deloitte over PSO en Matra pre-accessie acht het programma wat betreft implementatie van het acquis communautaire in hoge mate effectief. Hoofdbevinding 7 van IOB over de landbouwsector is een goed voorbeeld hoe Nederland effectieve hulp heeft geboden.

Ik ben het echter met IOB eens dat ondanks de genoemde omgevingsfactoren de samenhang in het beleid groter had moeten zijn. Zoals IOB constateert, is tijdens de evaluatieperiode al een aantal organisatorische veranderingen doorgevoerd om de samenhang te vergroten en de coördinatie te verbeteren. Zo werd in 2000 een 'Task Force Uitbreiding' ingericht teneinde bilateraal beleid en onderhandelingsinzet beter op elkaar af te stemmen en werd in 2001 de regiodirectie Europa, althans voor zover het de EU (kandidaat-)lidstaten betrof, ondergebracht onder het Directoraat-Generaal Europese Samenwerking. Ten bate van een goede interdepartementale coördinatie van het uitbreidingsproces werd de overlegstructuur tussentijds aangepast. Niettemin is de beleidssturing, zoals door IOB geconstateerd, juist ten aanzien van de bilaterale assistentie onvoldoende gebleken en daarom zijn onlangs aanvullende maatregelen genomen om de beleidsdirectie meer sturing te laten geven aan het assistentieproces en de vakdepartementen directer te betrekken (zie hieronder bij aandachtspunten 1 en 2).

Dat de effectiviteit en doelmatigheid van het gehele beleid niet zijn vast te stellen, heeft mede te maken met de opzet van de evaluatie. De evaluatoren gaan ervan uit dat eerst een beleid wordt geformuleerd met meetbare doelen en dat na enige jaren gemeten kan worden of die doelen behaald zijn. Dit uitgangspunt gaat voorbij aan het ervaringsfeit dat sommige beleidsresultaten niet eenvoudig te meten zijn en dat in een snel veranderende wereld meetbare doelstellingen niet altijd realistisch zijn.

In de evaluatie is aangenomen dat het Nederlandse beleid als doelstelling had een meetbare invloed op het toetredingsproces te hebben en wordt vervolgens geconcludeerd dat er geen meetbare invloed was.

Het bilaterale toetredingsbeleid is incrementeel tot stand gekomen, in een tijd van snelle en grote veranderingen in de kandidaat-lidstaten. Doelstelling van het beleid was allereerst het ondersteunen van het EU-toetredingsbeleid en daarnaast het creëren van netwerken met de kandidaat-lidstaten. Dit laatste andermaal met het oog op het beïnvloeden van het EU-toetredingsproces, maar ook om het wederzijds begrip tussen de kandidaat-lidstaten en de lidstaat Nederland te versterken en om te bevorderen dat contacten werden gelegd en verdiept voor de tijd na toetreding tot de EU.

Dat de uitvoering versnipperd was, is zowel de kracht als de zwakte van het programma geweest. Inderdaad maakt de versnippering van het programma een directe invloed op het toetredingsproces minder zichtbaar. Echter, het is juist de flexibiliteit van het programma geweest die het mogelijk maakte snel in te springen op reële noden aan de ontvangende kant, wanneer aan de aanbodkant de juiste expertise beschikbaar was. Een goede afstemming van vraag en aanbod was essentieel voor het succesvol verloop van projecten.

De evaluatoren concluderen dat er vrijwel geen veranderingen in de bilaterale relaties aangetoond kunnen worden als gevolg van de pre-accessieprogramma's. Als reden wordt aangevoerd dat de beleidsdoelstelling op dit gebied nauwelijks geoperationaliseerd is. Zoals hierboven aangevoerd was het weinig zinvol dit kwantitatief te operationaliseren. Het was overigens wel interessant geweest indien de evaluatie indicaties had opgeleverd of de bilaterale relaties veranderd zijn. Dat is namelijk wel mijn ervaring en die van andere leden van het kabinet. De evaluatie zou kunnen uitwijzen dat de contacten van de vakdepartementen met hun tegenvoeters in de kandidaat-lidstaten binnen enkele jaren in aantal zijn gegroeid van vrijwel non-existent tot regelmatig en in een aantal gevallen erg intensief zijn geworden. De evaluatoren gaan er ten onrechte vanuit dat deze contacten tot meetbare "goodwill" moesten leiden en citeren sceptici die stellen dat er geen aanwijzingen zijn voor betere perspectieven op coalitievorming in de uitgebreide EU tussen Nederland en de nieuwe lidstaten.

Inderdaad, of coalities gevormd kunnen worden hangt vooral af van de visie op de betreffende dossiers. Zo heeft Nederland nu eenmaal niet altijd dezelfde belangen als de huidige nieuwe lidstaten. Echter, ook bij een verschil van mening is het van groot belang dat men elkaar kent en inzicht heeft in waarom bepaalde standpunten ingenomen worden, wat eventuele bewegingsruimte is en welke uitruilmogelijkheden er zijn. Dat blijkt ook de meerwaarde van de Utrecht Conferentie met Polen, die de evaluatie positief waardeert.

De laatste drie hoofdbevindingen sluiten aan op wat hierboven gesteld is. Op activiteitsniveau is een positieve bijdrage geleverd aan het toetredingsproces; dat was ook precies de bedoeling. Dat die bijdrage in de meeste gevallen niet zichtbaar was op landen- of sectorniveau wekt geen verbazing. Dit was nooit de doelstelling; waar het wel is gebeurd is dit te danken geweest aan het samenvallen van een aantal factoren en aan de flexibiliteit van het programma. Dat de evaluatie daarnaast uitwijst dat de activiteiten op zich voldoende doelmatig zijn uitgevoerd stemt tot tevredenheid. Van belang is op te merken dat deze conclusie wordt gedeeld door de onderzoekers van Deloitte. De uitvoering door het agentschap Senter (nu deel van de Economische

Voorlichtingsdienst, EVD) binnen de kaders van het programma is in afgelopen jaren verder verbeterd, aldus Deloitte.

De positieve bevindingen ten aanzien van de landbouwsector zijn eveneens verheugend. Het blijkt dat het bilaterale beleid hier een goede ondersteuning vormde bij het vertegenwoordigen van de Nederlandse belangen op landbouwgebied.

Aandachtspunten (aanbevelingen)

Het bovenstaande is van invloed op de beoordeling van de aanbevelingen die de evaluatoren in de vorm van aandachtspunten geformuleerd hebben.

1. Duidelijkheid over de samenhang van beleid en de noodzakelijke regie.
2. Ontwikkeling van betere coördinatiemechanismen niet alleen voor de onderhandelingen in EU-verband, maar ook voor het bilaterale beleid en de pre-accessie en transformatiesteun.

Deze beide aanbevelingen zijn met elkaar verbonden. Ik zal er dan ook in combinatie op reageren.

IOB (en overigens ook Deloitte) bevelen aan het programma strategischer in te zetten conform wensen van Nederlandse ministeries. Deloitte bepleit de vraaggestuurdheid te verlaten.

In de nieuwe Matra-beleidsnotitie is de sturing vanuit vakdepartementen en vanuit specifiek Nederlandse belangen zwaarder aangezet. Alle instrumenten op het terrein van Europese samenwerking van Matra en PSO zijn sinds 2004 ondergebracht bij één uitvoerder, de EVD, die zal gaan werken op basis van door Nederlandse vakdepartementen aangedragen prioriteiten. De Ministeries van Economische en Buitenlandse Zaken coördineren dit proces. Binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt regelmatig overlegd tussen de regiobeleidsdirectie en de directie belast met het uitvoeren van de bilaterale assistentie, teneinde zorg te dragen voor betere beleidssturing. Tijdens het zgn. uitbreidingsoverleg worden nu standaard de bilaterale assistentie en de EU-twinning geagendeerd. Een werkelijk centrale sturing blijft echter niet gewenst.

Overigens lijkt in het IOB rapport de afstemming over de individuele projecten onderbelicht, waardoor de indruk wordt gewekt dat de betrokkenheid van vakdepartementen geheel afwezig was.

3. Resultaatgerichtheid van beleid vereist heldere doelstellingen, consequente prioriteitsstelling, logische inzet van beleidsinstrumenten, goede aansturing en monitoring.

De jongste Matra-beleidsbrief heeft de doelstellingen voor de diverse instrumenten van Matra voor Europese samenwerking helder beschreven. Er is nu een duidelijke differentiatie van de doelstelling al naar gelang de aard van de relatie met de EU.

- Wat betreft de nieuwe lidstaten van de EU is er nu het oogmerk van coalitievorming tussen gelijkwaardige partners. De assistentie zal worden uitgefaseerd tussen nu en 2007.
- De strategische samenwerking met de toekomstige lidstaten staat thans centraal, waarbij ondersteuning bij de overname en implementatie van het acquis communautaire natuurlijk de kern blijft.
- Ook met de bureaus van de Europese Unie wordt een nauwere bilaterale samenwerking nagestreefd, goed nabuurschap. Dat zou moeten leiden tot het toegroeien van de voor de overheden in de ten (zuid-)oosten en zuiden van de EU gelegen buurlanden geldende normen naar de Europese normen voor democratie en de rechtsstaat.

De diverse instrumenten sluiten logischer op elkaar aan en zijn ook duidelijk ingericht als bilaterale aanvulling op de inspanningen van de EU. Een nevendoeel is dan ook met de bilaterale inspanning meer kans te maken op opdrachten van de EU, met name op het terrein van de twinning.

4. Leren van positieve voorbeelden, zoals de samenwerking in de landbouwsector.

Het wekt geen verbazing dat de landbouwsector naar voren komt als de meest succesvolle sector. Dit gezien de beschikbare Nederlandse expertise, de evidente belangen van Nederland in de nieuwe- en kandidaat-lidstaten en gegeven de sterke samenhang binnen de sector. Binnen de andere Nederlandse beleidssectoren is zo'n geconcentreerde impact moeilijker te bereiken, hoewel binnen het klassieke Matra-programma ook buiten de landbouwsector voorbeelden te vinden zijn, bijvoorbeeld de rechtspraak.

5. Stroomlijnen van de ondersteuningsprogramma's en voorkomen van overlap.

In de Matra-beleidsbrief is de stroomlijning van de instrumenten beschreven. Matra Pre-accessie is omgevormd tot een nieuw deelprogramma: 'Matra voor Europese Samenwerking'. In de eerste plaats dekt dat een heel breed spectrum: zowel de ambtelijke samenwerking en opleidingen (ook in nieuwe lidstaten) als het contactpunt voor EU-twinning. Ten tweede is de ver doorgevoerde flexibiliteit, die in het recente verleden nodig was om in te spelen op de zich ontwikkelende transformatie in Midden- en Oost-Europa, behouden. Maar, ten derde, de daarmee samenhangende versnippering tussen de instrumenten, waardoor de aansluiting tussen beleid en uitvoering hier en daar problematisch was geworden, is in dat Matra voor Europese Samenwerking verdwenen.

Dat resulteert in een sterke vereenvoudigde uitvoering. De effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit daarvan kan profiteren van een hechter verband tussen beleid en uitvoering.

Die is afhankelijk van zowel de nieuwe aanpak als van duidelijke prioriteitstelling door Nederlandse ministeries.

Het belang van strategische samenwerking met het PSO-programma van het ministerie van EZ wordt onderstreept. Door de gemeenschappelijke uitvoering door de EVD is dit ook voor een groot deel gerealiseerd.

Ik vertrouw erop dat met deze bijstellingen de pre-accessieprogramma's een optimale bijdrage kunnen blijven leveren aan de voorbereiding van de kandidaat-lidstaten op toetreding tot de Europese Unie en tevens zullen blijven bijdragen aan de versterking van de bilaterale betrekkingen tussen de kandidaat-lidstaten en nieuwe lidstaten enerzijds en Nederland anderzijds.

De Staatssecretaris voor Europese Zaken,

Atzo Nicolai