

Evaluatie van het Nederlands
beleid inzake de toetreding
van Midden-Europese landen
tot de Europese Unie
1997-2003

Een uitgebreid Europabeleid




Buitenlandse
Zaken

Evaluatie van het
Nederlands beleid
inzake de toetreding van
Midden-Europese landen
tot de Europese Unie
1997-2003

Een uitgebreid Europabeleid

Drukker Opmeer|De Brink|TDS printmaildata
Ontwerp Corps, Den Haag
Omslag ontwerp Jean Cloos Art Direction bv BNO
Opmaak Jean Cloos Art Direction bv BNO
ISBN 90 5328 347 1
Bestelnummer BZDR 6371/N
www.euforic.org/iob
www.minbuza.nl
Mei 2005

Voorwoord

De toetreding van landen uit Midden-Europa tot de Europese Unie (EU) was de afgelopen tijd één van de belangrijkste onderwerpen op de Europese samenwerkingsagenda van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het politiek-maatschappelijk én het beleidsmatig belang van dit onderwerp vormden de belangrijkste aanleiding voor de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) om het Nederlandse beleid inzake de uitbreiding van de EU nader te onderzoeken.

In deze publicatie worden de uitkomsten van het onderzoek naar de totstandkoming en uitvoering van het Nederlandse beleid gepresenteerd. Het onderzoek omvat zowel een retrospectieve procesevaluatie als een productevaluatie. De procesevaluatie richt zich op de vragen naar de samenhang en coördinatie van het beleid. De productevaluatie richt zich op vragen met betrekking tot de effectiviteit en doelmatigheid van de beleidsuitvoering.

Deze evaluatie is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van Anneke Slob, IOB-inspecteur. Merel Wielinga, Bas Limonard en Gerard van der Zwan zijn betrokken geweest bij de gehele opzet en uitvoering van het onderzoek. Siemen van Berkum van het Landbouw-Economisch Instituut was verantwoordelijk voor het onderzoek in de landbouwsector. Bij de uitvoering van vier landenstudies speelden onderzoekers uit de geselecteerde landen, Hongarije, Litouwen, Polen en Roemenië, een belangrijke rol. Deze landenstudies zijn als aparte IOB-werkdocumenten uitgebracht. Nog veel meer mensen leverden zinvolle bijdragen aan dit onderzoek, als onderzoeker, kritisch meelezer en geïnterviewde. Hun namen zijn in de bijlagen vermeld. IOB waardeert in hoge mate de bijdragen die zij aan het welslagen van dit onderzoek hebben geleverd. Zij dragen echter geen verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport, want die berust geheel bij IOB.

Henri E.J. Jorritsma

Wvd. Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

Inhoudsopgave

1	Hoofdbevindingen en aandachtspunten	9
1.1	Achtergrond	9
1.2	Hoofdbevindingen	10
1.3	Aandachtspunten	15
2	Inleiding	17
2.1	Doel en achtergrond	17
2.2	Vraagstelling	18
2.3	Methodologie	19
2.4	Afbakening	21
3	Het toetredingsproces van de Midden-Europese landen	25
3.1	Inleiding	25
3.2	De vijfde uitbreiding	25
3.3	Mijlpalen in het uitbreidingsproces	28
3.4	De toetredingsonderhandelingen	31
3.5	Variatie in toetredingsprocessen	34
3.6	Samenvatting	40
4	Beleidsanalyse	41
4.1	Inleiding	41
4.2	Doelstellingen en motieven van beleid	42
4.3	Strategie, interventielogica en instrumenten	52
4.4	Beleidscoördinatie	57
4.5	Conclusies	61

5	Samenhang van beleid in de praktijk	63
5.1	Inleiding	63
5.2	Landendifferentiatie in de praktijk	64
5.3	Vraagsturing van de bilaterale pre-accessieprogramma's	75
5.4	Afstemming en complementariteit	79
5.5	Conclusies	84
6	Landbouw	87
6.1	Inleiding	87
6.2	Transformatie op het gebied van landbouw	87
6.3	Toetredingsvereisten en onderhandelingen	89
6.4	Het Nederlandse beleid	93
6.5	Evaluatie van de bilaterale pre-accessiesteun	104
6.6	Conclusies	107
7	Justitie en Binnenlandse Zaken	109
7.1	Inleiding	109
7.2	Transformatie op het gebied van justitie en binnenlandse zaken	109
7.3	Toetredingsvereisten en onderhandelingen	111
7.4	Het Nederlandse beleid	115
7.5	Evaluatie van de bilaterale pre-accessiesteun	125
7.6	Conclusies	127
8	Vier overige sectoren	129
8.1	Inleiding	129
8.2	Analyse van het sectorbeleid	129
8.3	Evaluatie van de bilaterale pre-accessiesteun	140
8.4	Conclusies	144
9	Effectiviteit en doelmatigheid	147
9.1	Inleiding	147
9.2	Effectiviteit: bijdrage aan het toetredingsproces van de kandidaat-lidstaten	150
9.3	Effectiviteit: versterking van de bilaterale relaties	155
9.4	Doelmatigheid	159
9.5	Verklarende factoren	161
9.6	Conclusies	164

Bijlagen

Bijlage 1 De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie	167
Bijlage 2 Terms of Reference	169
Bijlage 3 Methodologie en overzicht van geëvalueerde activiteiten	197
Bijlage 4 Hoofdkenmerken van bilaterale pre-accessieprogramma's	205
Bijlage 5 Onderzoekers en samenstelling referentiegroep	209
Bijlage 6 Werkdocumenten	211
Bijlage 7 Geïnterviewde personen	213
Bijlage 8 Bibliografie	229
Bijlage 9 Afkortingen	241

Tabellen en boxen

Tabel 2.1 Onderzochte sectoren per land	23
Tabel 3.1 Begin van de onderhandelingen en beoordeling van de Kopenhagen-criteria door de Commissie	36
Tabel 5.1 Inzet van bilaterale beleidsinstrumenten in de vier onderzoekslanden, 1997-2003	69
Tabel 5.2 Matra pre-accessieprogramma's: gemiddelde bedragen per land per landengroep, in mln. euro	72
Tabel 5.3 Nederlandse deelname aan Phare Twinning per landengroep	73
Tabel 5.4 Nederlandse deelname (leidende en junior rol) als % van het totale aantal Phare Twinning-projecten 1998-2003	78
Tabel 6.1 Kenmerken van de landbouwsector van de vier geselecteerde Midden-Europese landen	88
Tabel 6.2 Inzet van bilaterale beleidsinstrumenten in de landbouwsector in de vier geselecteerde Midden-Europese landen.	98
Tabel 6.3 Inzet van het pre-accessieinstrumentarium in de landbouwsector	101
Tabel 7.1 Inzet van bilaterale beleidsinstrumenten in de JBZ-sector in de vier onderzoekslanden, 1997-2003	118
Tabel 7.2 Inzet van het pre-accessieinstrumentarium in de JBZ-sector	121

Tabel 8.1	Overzicht van pre-accessieactiviteiten per geselecteerde sector 1998-2003	136
Tabel 9.1	Geëvalueerde bilaterale pre-accessieprogramma's	148
Box 5.1	Mechanismen van vraagsturing bij de bilaterale pre-accessieprogramma's (MPAP en PSO PA)	75
Box 5.2	Toetredingssturing bij Phare Twinning	77
Box 6.1	Kwaliteitscontrole voor groenten en fruit in Litouwen	105
Box 6.2	Oprichting van een betaalorgaan voor de landbouwsector in Hongarije	106
Box 6.3	Ontwikkeling van een melkquotumstelsel voor Polen	107
Box 7.1	Ondersteuning bij het opstellen van een nieuw Hongaars burgerlijk wetboek	127
Box 8.1	Implementatie van de Europese kaderrichtlijn voor water in Roemenië	142
Box 8.2	De sociale dialoog in Hongarije	143
Box 8.3	Institutionele versterking van het Centrum voor Volksgezondheid in Litouwen	144

1 Hoofdbevindingen en aandachtspunten

1.1 Achtergrond

De uitbreiding van de Europese Unie (EU) heeft de laatste jaren in Nederland politiek en beleidsmatig veel aandacht getrokken. In het beleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken gericht op de Europese Unie was de uitbreiding één van de belangrijkste doelstellingen. Per 1 mei 2004 is de EU uitgebreid met tien landen, waarvan acht Midden-Europese landen en Cyprus en Malta. In 2007 zullen nog twee landen uit Midden-Europa, namelijk Roemenië en Bulgarije, eveneens tot de EU toetreden. Sinds 1990 ondersteunde Nederland deze tien voormalig communistische landen bij hun transformatie en vervolgens ook bij hun toetredingsprocessen. In diezelfde periode zijn de bilaterale betrekkingen met deze landen geleidelijk intensiever geworden. Gezien het politiek-maatschappelijke en beleidsmatige belang van dit toetredingsproces, heeft IOB besloten het Nederlandse beleid inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de EU gedurende de periode 1997-2003 te evalueren.

Het Nederlandse beleid op dit terrein is complex. De titel van deze publicatie 'Een uitgebreid Europabeleid' verwijst dan ook zowel naar het onderwerp als naar die complexiteit. Het ministerie van Buitenlandse Zaken vervult een coördinerende rol voor het gehele beleid, terwijl de vakdepartementen een eigen verantwoordelijkheid hebben voor het formuleren en uitvoeren van sectorbeleid. Het beleid bestaat uit de volgende vier onderdelen:

- a. Het beleid van Nederland inzake de uitbreiding van de EU
- b. Bilateraal beleid gericht op toetreding
- c. Toetredingsondersteuningsbeleid
- d. Sectorbeleid

De onderzoeksvragen richten zich op de samenhang, coördinatie, effectiviteit en doelmatigheid van het beleid. Vanwege de complexiteit van het beleidsterrein zijn niet alle onderdelen afzonderlijk onderzocht. Hoe Nederland in de EU heeft

onderhandeld over de uitbreiding valt buiten de analyse. Uit de beleidsanalyse is gebleken dat de vragen naar effectiviteit en doelmatigheid niet voor het gehele beleid zijn te beantwoorden. Het onderzoek naar effectiviteit en doelmatigheid concentreert zich om die reden op het toetredingsondersteuningsbeleid dat is vormgegeven in de Nederlandse pre-accessieprogramma's. De totale uitgaven voor deze programma's bedroegen € 96 miljoen voor de periode 1997-2003. Nederland is in die periode ook betrokken geweest bij de uitvoering van 112 EU pre-accessieprojecten (Phare Twinning) met een totaal budget van € 108 miljoen.

IOB heeft voor deze evaluatie onderzoek gedaan in vier van de tien toetredende Midden-Europese landen: Hongarije, Litouwen, Polen en Roemenië. In elk van deze landen zijn drie sectoren onderzocht, te weten landbouw, justitie en binnenlandse zaken (JBZ) en een derde sector (sociaal beleid in Hongarije, gezondheidszorg in Litouwen, verkeer en water in Polen en milieu in Roemenië).

1.2 Hoofdbevindingen

1. *De samenhang in het beleid was beperkt door verschillende vormen van verkokering.* Aanvankelijk (1997-1998) ging het ministerie van Buitenlandse Zaken uit van een samenhangende beleidsvisie. In deze beginperiode werd aan het proces van beleidsvorming duidelijke politieke sturing gegeven. Nederland vond het van belang dat de kandidaat-lidstaten snel aan de hoge toetredingsvereisten zouden voldoen. Een actieve Nederlandse inzet om die landen daarin bij te staan, zou ook het Nederlands belang dienen, onder andere door het kweken van *goodwill* ten behoeve van coalitievorming in de uitgebreide EU. De Nederlandse inzet richtte zich daarom op zowel de transformatie van de toetredende landen als op het voldoen aan de toetredingsvereisten (pre-accessie).

De oorspronkelijke samenhang in het beleid ging geleidelijk verloren. Dit blijkt het duidelijkst uit het feit dat het beleidsuitgangspunt van landendifferentiatie niet werd uitgewerkt in concrete richtlijnen. Bij de verdeling van de hulp over de kandidaat-lidstaten werd geen rekening gehouden met de landentprioriteiten. Polen, veruit het grootste land van de tien, met voor Nederland de hoogste prioriteit in het Nederlandse bilaterale beleid, ontving niet meer toetredingshulp van Nederland dan bijvoorbeeld Slowakije en Bulgarije.

De samenhang in het beleid raakte vooral uit zicht toen de drie betrokken beleidsafdelingen van Buitenlandse Zaken en de vakdepartementen de vier beleidsonderdelen verder moesten vormgeven en uitvoeren. De politieke sturing richtte zich in toenemende mate op de onderhandelingen over de uitbreiding in EU-verband, dus op één van de vier beleidsonderdelen. Na 1999 was er weinig politieke aandacht meer voor het bilaterale beleid en de toetredingsondersteuning. Dit leidde tot een gebrek aan afstemming tussen de beleidsonderdelen.

De beperkte samenhang tussen de beleidsonderdelen valt niet alleen te verklaren door de beperkte aansturing van het gehele beleidsterrein, maar was ook het gevolg van verkokering. Die verkokering betrof allereerst de verschillende beleidsafdelingen binnen Buitenlandse Zaken. Deze afdelingen werkten onvoldoende samen en werden daartoe ook niet gedwongen. Zij concentreerden zich ieder op hun eigen beleidsonderdeel. Ten tweede betrof de verkokering de relatie tussen de vakdepartementen en Buitenlandse Zaken. Alle actoren, die verschillende belangen nastreefden, waren overtuigd van de noodzaak van een samenhangend beleid, maar normen daarvoor ontbraken, evenals mechanismen om die samenhang te realiseren. De regie ontbrak.

2. *De coördinatie van het bilaterale beleid en de Nederlandse toetredingshulp liet te wensen over.*

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de coördinatie van het beleid. Drie verschillende beleidsafdelingen, die zijn verdeeld over twee Directoraten-generaal binnen Buitenlandse Zaken, zijn ieder voor zich verantwoordelijk voor de interdepartementale coördinatie van hun beleidsonderdeel. Rond 2000 signaleerde Buitenlandse Zaken de gebrekkige interne afstemming en coördinatie. Dit leidde tot organisatorische veranderingen in 2000 en 2001, waarbij de afdeling voor de toetredingshulp evenwel buiten beschouwing bleef. Dit is mede te verklaren door het onderscheid dat binnen Buitenlandse Zaken geldt tussen het diplomatieke werk enerzijds (uitbreidingsonderhandelingen en bilateraal beleid) en het hulpbeheer anderzijds (transformatie- en toetredingsondersteuning).

De interdepartementale coördinatie van het eerste beleidsonderdeel, namelijk het op de EU gerichte beleid inzake de uitbreiding, vond plaats volgens duidelijke procedures in specifieke overlegorganen. Buitenlandse Zaken coördineerde ook de Nederlandse deelname in het EU pre-accessieprogramma Phare Twinning. Deze coördinatie verliep goed en volgens duidelijke procedures. De vakdepartementen waardeerden dit dan ook, vooral ook omdat zij een duidelijke besluitvormende rol hadden in deze processen.

De interdepartementale coördinatie van de andere beleidsonderdelen daarentegen, en in het bijzonder van de Nederlandse toetredingssteun, was echter minimaal. De vakdepartementen verdedigden hun beleidsautonomie en waren niet altijd bereid tot afstemming of gezamenlijke strategische prioriteitsstelling, terwijl Buitenlandse Zaken daar geen adequaat antwoord op had.

Het grote aantal Nederlandse programma's ter ondersteuning van de Midden-Europese landen bemoeilijkte de coördinatie. De vakdepartementen hadden in deze programma's een adviserende en geen besluitvormende rol. Bovendien had coördinatie van de hulp lange tijd geen hoge prioriteit bij Buitenlandse Zaken. Dit was een belangrijke reden voor het niet onderkennen van de overlap tussen de op toetreding gerichte programma's en het op maatschappelijke transformatie gerichte programma. In de praktijk deed deze overlap zich vooral voor op de terreinen van justitie, binnenlandse zaken en gezondheidszorg.

3. *De effectiviteit en doelmatigheid van het gehele beleid zijn niet vast te stellen, omdat het beleid niet resultaatgericht is geformuleerd en de uitvoering zeer versnipperd was.*

Noch voor het bilaterale beleid, noch voor het toetredingsondersteuningsbeleid waren op papier duidelijke doelstellingen geformuleerd. Uit de beleidsreconstructie is gebleken dat *de facto* twee algemene doelstellingen werden gehanteerd: a) het bevorderen van het toetredingsproces en b) het versterken van de bilaterale betrekkingen teneinde de Nederlandse belangen te behartigen. Deze doelstellingen werden niet verder uitgewerkt in de planning van concrete resultaten. Dit bood ruimte aan de verschillende actoren om de doelstellingen op hun eigen wijze te interpreteren.

Het bilaterale beleid maakte gebruik van communicatieve beleidsinstrumenten, zoals bezoeken van ministers en ambtenaren, diplomatieke vertegenwoordigingen, overeenkomsten voor specifieke sectoren of thema's en partnerschappen. Voor het toetredingsondersteuningsbeleid waren tien hulpprogramma's ingericht, waarvoor een groot aantal verschillende programmauitvoerders verantwoordelijk was. Dit leidde tot een zeer versnipperde uitvoeringspraktijk, hetgeen de doelmatigheid op beleidsniveau negatief beïnvloedde. De evalueerbaarheid van het beleidsterrein in termen van effectonderzoek is beperkt door de vele niet altijd duidelijk aan de beleidsdoelstellingen gerelateerde, ongelijksoortige en kleinschalige interventies.

Voor enkele onderdelen en sectoren kan wel worden vastgesteld in welke mate de twee beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd. Dit blijkt uit de volgende hoofdbevindingen.

4. *Er zijn vrijwel geen veranderingen van de bilaterale relaties aan te tonen als gevolg van de pre-accessieprogramma's.*

De beleidsdoelstelling om de bilaterale betrekkingen met de nieuwe lidstaten op centraal overheidsniveau te versterken, is nauwelijks geoperationaliseerd. Er zijn verschillende meningen over de realisatie van deze doelstelling, zonder dat overigens deze meningen worden onderbouwd aan de hand van concrete indicatoren. Voorstanders betogen dat via de bilaterale hulp en andere inspanningen Nederland veel *goodwill* heeft opgebouwd. Sceptici argumenteren dat die *goodwill* nergens uit blijkt. Zo zouden er geen aanwijzingen zijn voor betere perspectieven op coalitievorming in de uitgebreide EU tussen Nederland en de nieuwe lidstaten.

Vanwege het gebrek aan operationalisering is moeilijk aan te tonen of de verschillende instrumenten hebben bijgedragen tot de versterking van de bilaterale relaties. Wanneer concrete indicatoren, zoals frequentie, intensiteit en aard van de bilaterale relaties worden gehanteerd, dan geldt dat versterking van de bilaterale relaties op centraal overheidsniveau als gevolg van de hulpinspanningen nauwelijks kan worden aangetoond. Het partnerschap met Polen, de Utrechtconferentie, heeft bewezen dat bepaalde interventies wel kunnen leiden tot frequentere en intensievere relaties op centraal overheidsniveau.

De Nederlandse hulpinspanningen hebben wel bijgedragen aan de opbouw van enkele professionele netwerken tussen uitvoerders in de kandidaat-lidstaten en Nederland. In hoeverre deze contacten ook van nut zijn geweest voor de bilaterale betrekkingen in bepaalde sectoren op het niveau van de centrale overheid kon niet worden vastgesteld.

5. *Op activiteitsniveau is een positieve bijdrage geleverd aan het toetredingsproces van de kandidaat-lidstaten, maar deze bijdrage is in de meeste gevallen niet zichtbaar op landen- of sectorniveau.*

Nederland heeft positief bijgedragen aan de toetredingsprocessen van de kandidaat-lidstaten via activiteiten gericht op het aanpassen van wetgeving, het opzetten van nieuwe instituties en het beter functioneren van instellingen die het *acquis communautaire* (de Europese regelgeving) moeten implementeren. Deze positieve bijdrage aan de overname en implementatie van het *acquis* door de kan-

didaat-lidstaten kwam in veel gevallen tot stand na inspanningen van meerdere donoren, waaronder Nederland. De effectiviteit op activiteitsniveau varieert van ruim 60% tot 90% voor de verschillende programma's die zijn beoordeeld.

Gezien de enorme omvang van de noodzakelijke aanpassingen in het licht van het toetredingsproces was de Nederlandse bijdrage aan het toetredingsproces van de kandidaat-lidstaten uiteraard beperkt. In de meeste gevallen was de Nederlandse steun te kleinschalig en te gefragmenteerd om aggregatie op landen- of sector-niveau mogelijk te maken (minder dan 1% van de totale hulp aan de kandidaat-lidstaten, verspreid over vrijwel alle sectoren).

6. *De activiteiten op zich zijn voldoende doelmatig uitgevoerd.*

Ongeveer tweederde van de hulpactiviteiten is doelmatig uitgevoerd. Factoren die de doelmatigheid positief hebben beïnvloed, waren de flexibiliteit van de Nederlandse inzet, die door veel respondenten in toetredingslanden werd genoemd, alsmede de vrij beperkte kosten van veel activiteiten. Factoren die de doelmatigheid negatief hebben beïnvloed, waren vooral gerelateerd aan institutionele problemen in de toetredingslanden, zoals reorganisaties van ontvangende organisaties die leidden tot onvoldoende betrokkenheid en verantwoordelijkheid voor de activiteiten in de kandidaat-lidstaten, frequente stafwisselingen en absorptieproblemen.

7. *In de landbouwsector is een samenhangend beleid gevoerd en dit heeft geleid tot goede resultaten, die ook op sectorniveau in de kandidaat-lidstaten zichtbaar zijn.*

De landbouwsector onderscheidde zich door het samenhangende beleid rond de toetredingsproblematiek. Bij de ontwikkeling van dit beleid was het vakdepartement de centrale actor en was de rol van Buitenlandse Zaken beperkt. Economische motieven, namelijk de belangen van de expansieve Nederlandse agro-industrie bij gelijke concurrentievoorwaarden in Midden-Europa, verklaren in belangrijke mate de zeer actieve rol van Nederland in de landbouwtoetredingsprocessen. De langdurige ervaring van het vakdepartement met EU-zaken is ook een factor van belang geweest. In de landbouwsector is op pro-actieve wijze gewerkt, dankzij de inzet van het vakdepartement dat hiervoor voldoende middelen en capaciteit beschikbaar had. Aan deze randvoorwaarde voldeden de meeste andere vakdepartementen echter niet.

1.3 Aandachtspunten

De aandachtspunten vloeien logisch voort uit de hoofdbevindingen:

1. *Duidelijkheid over de samenhang van beleid en de noodzakelijke regie.*

Op complexe beleidsterreinen, waarvan de verschillende onderdelen met elkaar samenhangen, verdient de regierol de nodige aandacht. Voor de EU-onderhandelingen is die regie op zowel politiek als op ambtelijk niveau bepaald. Dit ontbrak voor de andere beleidsonderdelen, alsmede voor het gehele beleidsterrein. De strategische planning van de Nederlandse inspanningen in de nieuwe lidstaten en de kandidaat-lidstaten in overleg met die landen is een nog grotendeels braakliggend terrein. Daar liggen mogelijkheden tot verbetering om via een duidelijke prioriteitsstelling zowel een meer landenspecifiek als sectorspecifiek beleid te ontwikkelen.

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.*

De coördinatiemechanismen voor het EU-beleid zijn in principe ook toepasbaar, eventueel met enige aanpassing, in het bilaterale beleid en het ondersteuningsbeleid voor Midden-Europa. Voor dit complexe beleidsterrein, waarop vele actoren actief zijn, is goede afstemming en coördinatie op verschillende niveaus noodzakelijk. De verschillende actoren, met elk hun eigen beleidsautonomie, hebben ook belang bij afstemming en coördinatie, omdat dit de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid ten goede komt. Buitenlandse Zaken zou het voortouw moeten nemen om een en ander verder vorm te geven.

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

Bij de ontwikkeling van nieuw beleid dient de ‘wat-vraag’ (Wat wil het beleid bereiken?) vooraf te gaan aan de ‘hoe-vraag’ (Hoe dient dit te worden aangepakt?). De beleidsdoelstellingen en niet het bestaande instrumentarium moeten leidend zijn bij het ontwikkelen van nieuw beleid. Wanneer bijvoorbeeld prioriteiten zijn vastgesteld, dienen deze te worden doorvertaald in het instrumentarium. Bij de operationalisering van de beleidsdoelstellingen kunnen ook indicatoren vastgesteld worden, waarmee de uitvoering van het beleid beoordeeld en vervolgens zonodig bijgesteld kan worden.

4. *Leren van positieve voorbeelden (best practices), zoals van de samenwerking in de landbouwsector.*

De landbouwsector vormt een uitzondering in positieve zin, onder andere omdat het vakdepartement beschikte over meer capaciteit dan andere vakdepartementen. Deze goede uitgangspositie zou niet het leren moeten belemmeren van ervaringen in deze sector. Ook in andere sectoren (bijvoorbeeld water en sociale dialoog) zijn op beperkte schaal soortgelijke ervaringen opgedaan. Dit toont aan dat met een goede prioriteitsstelling en daaraan gekoppelde inzet van beleidsinstrumenten op diverse terreinen goede resultaten zijn te behalen.

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

De versnippering van de Nederlandse hulp aan Midden-Europa over een groot aantal programma's heeft een negatieve invloed op de effectiviteit en doelmatigheid. Stroomlijning van deze programma's, waartoe reeds een eerste stap is gezet, is noodzakelijk. Daarbij dient niet alleen naar de pre- en post-accessieprogramma's te worden gekeken, maar ook naar de transformatiesteun.

2 Inleiding

2.1 Doel en achtergrond

IOB heeft deze evaluatie van het Nederlandse beleid inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie uitgevoerd op een strategisch moment, namelijk rond de uitbreiding van de Europese Unie (EU) met tien nieuwe lidstaten, waarvan acht Midden-Europese landen, op 1 mei 2004. Het doel is lessen te trekken voor de Nederlandse inzet bij toekomstige uitbreidingen en tevens voor de relaties met de recent toegetreden lidstaten uit Midden-Europa.

De opzet van deze evaluatie is vastgelegd in de *Terms of Reference* (ToR, bijlage 2). Het evaluatieontwerp is voorgelegd voor commentaar aan de verantwoordelijke beleidsafdelingen bij Buitenlandse Zaken en betrokken vakdepartementen. Na verwerking van het commentaar heeft IOB de *Terms of Reference* vastgesteld.

Het onderwerp van studie is vrij complex en bestaat uit verschillende onderdelen van beleid die alle betrekking hebben op de Nederlandse inzet bij de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie.

- a. Het beleid van Nederland inzake de uitbreiding van de Europese Unie
- b. Bilateraal beleid gericht op toetreding
- c. Toetredingsondersteuningsbeleid
- d. Sectorbeleid

Deze indeling is gebaseerd op de verdeling van verantwoordelijkheden voor het formuleren en uitvoeren van onderdelen van het beleid binnen en tussen de departementen. De Tweede Kamer is afzonderlijk over de eerste drie beleidsonderdelen geïnformeerd.¹ Het gehele beleid dat onderwerp van studie is, valt onder de

¹ Elk vakdepartement heeft een eigenstandige rol zowel in het EU-(uitbreidings)beleid, als in het bilaterale beleid en het ondersteuningsbeleid voor Midden-Europa. BuZa is verantwoordelijk voor de coördinatie. Over het sectorbeleid inzake uitbreidings- en toetredingskwesties is de Tweede Kamer in sommige gevallen niet afzonderlijk geïnformeerd.

noemer van 'Europese Integratie' of 'Versterkte Europese Samenwerking'. De directe Nederlandse uitgaven voor de uitvoering van dit beleid betreffen vooral de bilaterale toetredingssteun en bedragen 96 miljoen euro.² Ook via de bijdrage aan de EU heeft Nederland bijgedragen aan het uitbreidingsproces. Deze indirecte bijdrage overstijgt de bilaterale uitgaven, maar kan niet precies worden berekend.³

Niet alle beleidsonderdelen zijn afzonderlijk bestudeerd. Zo is reeds bij de evaluatieopzet besloten dat de onderhandelingen in de EU over de uitbreiding en de Nederlandse opstelling daarin geen onderwerp van studie zouden vormen. Bij de afbakening en methodologie komen andere beperkingen in de reikwijdte van deze evaluatie aan de orde.

2.2 Vraagstelling

De volgende drie onderzoeksvragen zijn in de onderzoeksopzet geformuleerd:

1. Wat is de samenhang tussen 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, 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, dat wil zeggen: hoe verhouden de resultaten zich ten opzichte van de kosten en de inzet van de gekozen middelen?

Bij de uitwerking van de methodologie is gebleken dat deze vragen niet volledig kunnen worden beantwoord. Dit komt in de volgende paragraaf aan de orde. Verder is tijdens de uitvoering van de studie gebleken dat de samenhang of coherentie van beleid nauw verbonden is met het onderwerp van beleidscoördinatie. Daarom is de vraag betreffende de samenhang van beleid uitgebreid met de vraag hoe coördinatie van het beleid heeft plaatsgevonden.

² Dit zijn de in de HGIS opgenomen uitgaven voor de bilaterale pre-accessieprogramma's. Apparaatskosten maken hier geen deel van uit. De uitgaven ten behoeve van de pre-accessie door de vakdepartementen zelf (buiten de HGIS) ontbreken eveneens in dit overzicht.

³ De totale pre-accessiesteun door de EU bedroeg naar schatting € 16 miljard in de periode 1998-2003 (zie hoofdstuk 3). De Nederlandse bijdrage aan de EU was ongeveer 6% van de totale begroting. Nederland heeft dus naar schatting via de EU € 960 miljoen aan pre-accessiesteun bijgedragen. De Nederlandse bijdrage aan de pre-accessiesteun via de EU komt daarmee overeen met tien maal de bijdrage via de bilaterale steun.

2.3 Methodologie

De beantwoording van de hoofdvragen voor deze beleidsevaluatie vergt een combinatie van procesevaluatie en productevaluatie. De vraag naar beleidssamenhang en -coördinatie betreft de proceskant en de vragen naar effectiviteit en doelmatigheid zijn productgerelateerd.

De beleidsanalyse vormt de hoofdmoot van de retrospectieve procesevaluatie. Deze is uitgevoerd vanuit het rationalistisch perspectief.⁴ Volgens dit perspectief is beleid primair een rationeel en cognitief proces waarbij het realiseren van bepaalde doelen door een centrale sturende actor uitgangspunt is. De beleidsanalyse vanuit rationalistisch perspectief is het meest gebruikelijk in beleidsevaluaties, omdat de vraag voorop staat in hoeverre beoogde doelen zijn bereikt en of waargenomen effecten daadwerkelijk zijn toe te schrijven aan de gekozen beleidsinstrumenten. De beleidsanalyse vanuit rationalistisch perspectief richt zich op de reconstructie van de interventielogica. Het onderwerp van deze studie omvat echter meerdere segmenten van één beleidsterrein waarvoor niet altijd centrale doelstellingen waren geformuleerd en waarbij er geen sprake was van een centrale sturende actor. Het rationalistisch perspectief is daarom slechts gedeeltelijk toepasbaar op het hier bestudeerde beleid. Per beleidsonderdeel kan wel sprake zijn van een centrale sturende actor en een duidelijke interventielogica. Het rationalistisch perspectief biedt echter niet de mogelijkheid om de complexiteit van het hele beleidsterrein, de onderlinge samenhang en de interactie tussen de actoren te analyseren. In het multi-actorperspectief is een aanvullende invalshoek gevonden om het beleidsproces te verklaren en meer licht te werpen op de vraag naar samenhang en coördinatie.⁵ Dit perspectief biedt meer zicht op de motieven van de diverse actoren die een verschillend belang hebben bij de samenhang en coördinatie van beleid. De analyse geeft aan dat er meerdere opvattingen waren over de noodzakelijke samenhang en coördinatie van beleid. De diverse actoren waren het wel eens dat een minimum aan samenhang en coördinatie nodig was, maar er bestond geen overeenstemming over de norm. Het later toegepaste multi-

4 Abma, T. en R. in 't Veld, 'Vijf beleidswetenschappelijke perspectieven', blz.25-39 in *Handboek Beleidswetenschap*, Amsterdam, 2003.

5 Het beleidsnetwerkenperspectief had een interessant alternatief kunnen zijn voor deze evaluatie. Volgens dit perspectief is beleidsvorming niet louter een eendimensionaal en rationeel proces, maar vooral ook een sociaal verschijnsel in een historisch gegroeide context. Dit had een geheel andere benadering van de evaluatie vereist doordat alle actoren van het netwerk, zowel in Nederland als in de kandidaat-lidstaten, uitgebreid in kaart hadden moeten worden gebracht met de bijbehorende afhankelijkheidsrelaties. Beoordeling van effectiviteit en doelmatigheid past niet in dit model. Het rationalistisch perspectief, in dit geval aangevuld met het multi-actorperspectief, sluit goed aan bij de gebruikelijke werkwijze van IOB.

actorperspectief is slechts in beperkte mate uitgewerkt. Zo is het perspectief van de diverse actoren in de kandidaat-lidstaten slechts in beperkte mate geanalyseerd, gezien de noodzakelijke beperkingen in de tijdsduur en omvang van het onderzoek. Bovendien zijn het rationalistisch en multi-actorperspectief moeilijk te combineren. Een nadere uitleg over de gehanteerde perspectieven is opgenomen in de methodologische uitwerking (bijlage 3).

Uit de beleidsreconstructie volgen conclusies over de evalueerbaarheid van beleid in termen van effectmeting. Voor deze beleidsevaluatie is gebleken dat het rationalistisch perspectief inderdaad waardevolle inzichten biedt omtrent de verdere evalueerbaarheid van beleid. Slechts die onderdelen van beleid waarvoor de interventielogica kan worden gereconstrueerd, lenen zich voor effectmeting. Alleen voor het toetredingsondersteuningsbeleid kan die interventielogica voldoende worden gereconstrueerd. Dit betekent dat er belangrijke beperkingen zijn om de hoofdvragen naar effectiviteit en doelmatigheid te beantwoorden. Deze vragen kunnen wij slechts beantwoorden voor de pre-accessieprogramma's, oftewel het toetredingsondersteuningsbeleid. In enkele gevallen kunnen ook uitspraken worden gedaan over de effectiviteit op sectorniveau indien voldoende activiteiten per sector in de kandidaat-lidstaten zijn uitgevoerd.

De productevaluatie heeft dus in essentie betrekking op de pre-accessieprogramma's die tezamen het instrumentarium van het toetredingsondersteuningsbeleid vormen. Daarbij behoort ook één bilateraal beleidsinstrument, de partnerschappen, dat administratief bij het hulpinstrumentarium is ondergebracht. Afbakening en reikwijdte komen in de volgende paragraaf aan de orde. In het kader van deze beleidsevaluatie is op het niveau van projecten en programma's nagegaan in hoeverre de gereconstrueerde beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd. De eerste doelstelling betreft de bijdrage aan het toetredingsproces van de kandidaat-lidstaten, met name de overname en implementatie van het acquis communautaire. De tweede doelstelling is het versterken en intensiveren van de betrekkingen tussen de publieke sectoren van beide landen. Voor beide doelstellingen is een aantal indicatoren voor *outputs* en effecten opgenomen in de evaluatiematrix als bijlage van de ToR en een verdere uitwerking in de methodologische bijlage (bijlage 3). De beoordeling van doelmatigheid op het niveau van projecten en programma's heeft betrekking op de relatie tussen *inputs* en resultaten. Hierbij is onder andere gekeken naar de gekozen werkwijze, de samenwerking tussen de verschillende actoren, realisatie van de voorgenomen planning en budgetuitputting.

De evaluatiemethoden bestonden uit dossieronderzoek, interviews en literatuuronderzoek. Bijlage 7 bevat de lijst met geïnterviewde personen.

Een referentiegroep met vertegenwoordigers van betrokken beleidsafdelingen, vakdepartementen en externe deskundigen heeft commentaar geleverd op de ToR, tussentijdse rapportages en het concepteindrapport (zie bijlage 5 voor de samenstelling van de referentiegroep).

2.4 Afbakening

De volgende keuzes zijn gemaakt bij de afbakening van het evaluatieobject:

1. *Beleidsonderdelen*

De onderhandelingen in de EU over de uitbreiding en de positie van Nederland in dit krachtenveld zijn geen object van evaluatie. Wel is in de ToR gesteld dat de onderzoeksvragen naar de samenhang, effectiviteit en doelmatigheid slechts beantwoord kunnen worden indien deze binnen de bredere context van uitkomsten van de toetredingsonderhandelingen en de Nederlandse inzet daarbij geplaatst worden.

2. *Evaluatieperiode*

Het onderzoek betreft de periode 1997-2003. De EU besloot in 1997 tot het starten van toetredingsonderhandelingen met een aantal kandidaat-lidstaten, waarmee het toetredingsproces in een stroomversnelling kwam. Ook ontwierp de EU in 1997 het pre-accessieinstrumentarium, waarin een belangrijke rol voor de lidstaten was weggelegd. In het verlengde van de EU-besluitvorming startte Nederland in 1997 met het formuleren van het nieuwe beleid inzake toetreding van de Midden-Europese landen tot de Europese Unie. In tegenstelling tot het voornemen in de ToR is het jaar 2003 wat betreft de beleidsanalyse en het overzicht van activiteiten ook in de onderzoeksperiode opgenomen. Aangezien de uitbreiding een uiterst actueel onderwerp is, zijn tevens enkele relevante gebeurtenissen en besluiten in 2004 wel gemeld, maar deze maken geen deel uit van de analyse. De uitbreiding van de onderzoeksperiode is gebaseerd op overwegingen van relevantie. Voor wat betreft de productevaluatie zijn alleen activiteiten geselecteerd die waren afgesloten of vrijwel voltooid op het moment van evaluatie, omdat anders immers geen effecten vast te stellen zijn. Dit betekent dat vrijwel alle geëvalueerde activiteiten ruim voor 2003 zijn gestart en in de meeste gevallen waren afgerond op het moment van evaluatie.

3. *Pre-accessieprogramma's en activiteiten*

IOB heeft gebruik kunnen maken van programmaevaluaties van vier van de tien pre-accessieprogramma's.⁶ Daarnaast heeft IOB 24 projecten in de geselecteerde landen en sectoren onderzocht, alsmede vier partnerschappen in deze landen (zie bijlage 3). Door de combinatie van eigen IOB-evaluatieonderzoek op activiteiten-niveau en het gebruik van programmaevaluaties is 85% van het pre-accessie-instrumentarium door evaluatie afgedekt.

4. *Landen*

De evaluatie heeft betrekking op de tien Midden-Europese landen met wie voor 2002 toetredingsonderhandelingen zijn gestart. In vier geselecteerde landen zijn landenstudies uitgevoerd: Hongarije, Litouwen, Polen en Roemenië. De selectie-criteria en de wegingsfactoren zijn in de ToR vermeld.

5. *Sectoren*

Gegeven de omvang van het acquis en de betrokkenheid van veel Nederlandse vakdepartementen moest een beredeneerde sectorkeuze gemaakt worden. Twee cruciale sectoren in het toetredingsproces en ook voor Nederland zijn landbouw en justitie en binnenlandse zaken (JBZ). Deze twee sectoren maakten deel uit van alle vier landenstudies. Om meer in de breedte zicht te krijgen op de verschillende benaderingen van het sectorbeleid is in elke landenstudie een derde sector in de analyse opgenomen. In de volgende tabel is weergegeven welke sectoren in de vier landen zijn bestudeerd.

⁶ BuZa en EZ besloten tot een gezamenlijke evaluatie van de twee grootste pre-accessieprogramma's MPAP en PSO PA. Deze evaluatie is in september 2004 gepubliceerd. Een evaluatie van PUA dateert van 2003. IOB publiceerde in 2004 een evaluatie van de gemeentelijke internationale samenwerking, waaronder GST: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), *Over solidariteit en professionalisering: Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking (1997-2001)*, IOB-evaluaties nr. 297, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2004.

Tabel 2.1 Onderzochte sectoren per land

	Hongarije	Litouwen	Polen	Roemenië
Landbouw	•	•	•	•
Justitie en binnenlandse zaken	•	•	•	•
Sociaal beleid	•			
Gezondheidszorg		•		
Verkeer en waterstaat			•	
Milieu				•

De landenstudies hebben de bouwstenen aangedragen voor de synthese in dit eindrapport. In de landenstudies komen de achtergrond van de toetredingsprocessen, de landenspecifieke uitvoering van het Nederlandse beleid en de evaluatie van geselecteerde pre-accessieactiviteiten per sector aan de orde. Gezamenlijke onderzoeksteams van Nederlandse onderzoekers en onderzoekers uit de geselecteerde landen hebben de landenstudies uitgevoerd. Deze landenstudies zijn als aparte IOB-werkdocumenten gepubliceerd (zie bijlage 6). In deze landenstudies zijn zowel de vragen naar de samenhang en coördinatie van beleid gesteld, als de vragen naar effectiviteit en doelmatigheid op verschillende niveaus. Dit eindrapport richt zich op het Nederlandse beleid dat vanuit verschillende invalshoeken wordt belicht. Het perspectief van de vier onderzochte landen komt in dit rapport maar zeer beperkt aan de orde. De lezer kan daarvoor terecht bij de vier landendocumenten.

3 Het toetredingsproces van de Midden-Europese landen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de toetredingsprocessen van de Midden-Europese landen tot de Europese Unie beschreven, met bijzondere nadruk op de toetreding van de vier landen waar het veldonderzoek is uitgevoerd. Achtereenvolgens komen aan de orde de achtergrond van dit proces en de toetredingsvoorwaarden waaraan de kandidaat-lidstaten moeten voldoen, de belangrijkste mijlpalen, de principes van het onderhandelingsproces en het verloop van het toetredingsproces van de vier geselecteerde landen. De schets van deze achtergrond is noodzakelijk om de analyse van het Nederlandse beleid in de juiste context te plaatsen. De beschrijving in dit hoofdstuk is gebaseerd op documenten van de Europese Unie, documenten van de toetredende landen en vakliteratuur. In de vier landenrapporten zijn de toetredingsprocessen uitgebreid beschreven op basis van rapportages van de landenonderzoekers.

3.2 De vijfde uitbreiding

De EU realiseerde haar vijfde uitbreiding op 1 mei 2004.⁷ Dit proces startte met de val van de Berlijnse Muur in 1989 en is nog niet afgerond, omdat de onderhandelingen met Bulgarije en Roemenië nog gaande zijn. De vijfde uitbreiding onderscheidt zich in een aantal opzichten van de eerdere uitbreidingen. Te noemen zijn:

- Het aantal toetredende landen;
- De inkomensverschillen tussen de oude en nieuwe lidstaten;
- De vereisten waaraan de nieuwe lidstaten moesten voldoen en vooral ook de mate van toezicht daarop;
- De spanning tussen de toename van het aantal lidstaten en het tegelijkertijd bestuurbaar houden van de EU.

⁷ De eerste uitbreiding vond plaats in 1973 met Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk, de tweede in 1981 met Griekenland, de derde in 1986 met Spanje en Portugal en de vierde in 1995 met Finland, Oostenrijk en Zweden. Bij de vijfde uitbreiding (op 1 mei 2004) traden Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië toe.

Na de val van het communisme maakten tien Midden-Europese landen, gevolgd door Cyprus en Malta, al snel kenbaar te willen toetreden tot de EU. Nooit eerder waren inkomensverschillen tussen de bestaande en kandidaat-lidstaten zo groot. Het Bruto Nationaal Product (BNP) per capita in de Midden-Europese kandidaat-lidstaten varieerde tussen de 20 en 50% van het BNP per capita in de EU¹⁵. Bij eerdere uitbreidingen werden ook criteria gehanteerd waaraan de nieuwe lidstaten moesten voldoen, maar deze criteria waren niet zo expliciet geformuleerd. Voor de Midden-Europese landen formuleerde de Europese Raad van Kopenhagen in juni 1993 de volgende drie formele toetredingscriteria waaraan nieuwe lidstaten moesten voldoen:

- Het beschikken over stabiele instellingen die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en bescherming van de minderheden garanderen (politieke criteria);
- Het hebben van een functionerende markteconomie alsmede het vermogen om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie te weerstaan (economische criteria);
- In staat zijn om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen, hetgeen onder meer betekent dat zij op moment van toetreding het acquis communautaire dienen te hebben overgenomen en geïmplementeerd (acquis criterium).

De Europese Raad van Luxemburg van december 1997 maakte duidelijk dat er een hiërarchie tussen deze drie criteria bestond. Het voldoen aan de politieke criteria vormde namelijk een voorwaarde voor het openen van de toetredingsonderhandelingen. In de praktijk bleek het echter niet eenvoudig om te beoordelen of een land aan de politieke criteria voldeed, omdat eenduidige meetlatten hiervoor ontbraken.⁸

Naast de drie genoemde criteria stelde de Europese Raad van Kopenhagen ook dat de EU in staat moest zijn om de toetredende landen op te nemen. Dit wordt wel het vierde (informele) criterium genoemd.⁹

⁸ Zie onder andere Kochenev, D., 'Behind the Copenhagen Façade: The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law', *European Integration online Papers (EioP)*, vol. 8, nr. 10, 2004. Zie verder hoofdstuk 7 van dit rapport.

⁹ "Het vermogen van de Unie om nieuwe leden op te nemen, terwijl het momentum van Europese integratie gehandhaafd wordt, is eveneens een belangrijke overweging in het algemeen belang van zowel de Unie als de kandidaat-lidstaten" (Europese Raad van Kopenhagen 1993, conclusies van het Voorzitterschap).

De Kopenhagen-criteria verwoordden de uitdagingen waaraan zowel de Midden-Europese landen als de EU zelf het hoofd moesten bieden in het toetredings- c.q. uitbreidingsproces. De Midden-Europese landen moesten immers nog een grondig transformatieproces doormaken voordat zij voor EU-lidmaatschap in aanmerking kwamen. De Europese Unie stond echter zelf ook voor een aanzienlijke uitdaging door een aanstaande uitbreiding die qua omvang en diversiteit ongeëvenaard was. Daarom kon de discussie over de uitbreiding van de EU niet los worden gezien van de discussie over Europese integratie. De voortschrijdende uitbreiding van de EU noopte immers tot hervormingen die noodzakelijk waren om de Unie bestuurbaar te houden en om te voorkomen dat het Europese integratieproces zou vastlopen.

Sinds het begin van de jaren negentig zijn de discussies over het ‘verbreden, verdiepen en uitbreiden’ van de Unie met elkaar verweven. ‘Verbreden’ verwijst naar de toename van het aantal beleidsterreinen waarop de EU bevoegdheden heeft, ‘verdiepen’ naar de verdere integratie op de diverse bestaande Europese beleidsterreinen, en ‘uitbreiding’ naar de toename van het aantal lidstaten. Deze processen beïnvloeden elkaar op een complexe manier, maar duidelijk is dat er spanningen tussen die processen bestaan. De EU nam een aantal initiatieven, vooral op het gebied van institutionele hervormingen, om deze spanningen te verminderen. Immers, het institutionele systeem was oorspronkelijk ontworpen voor slechts zes lidstaten. Verder richtte het debat binnen de EU15 zich op de begrotingsgevolgen van de uitbreiding en eventuele beleidshervormingen.

Het lag in de bedoeling de institutionele hervormingen af te ronden voor de vijfde uitbreiding zou plaatsvinden. Al met het Verdrag van Amsterdam (juni 1997) deed de Europese Raad een onbevredigende poging tot ingrijpende hervorming. De volgende Intergouvernementele Conferentie (IGC), die leidde tot het Verdrag van Nice (december 2000), bracht de voor uitbreiding puur noodzakelijke hervormingen tot stand,¹⁰ maar slaagde er niet in de ook gewenste hervormingen door te voeren die een democratisch en slagvaardig Europees bestuur zouden zekerstellen. Aan het slot van de IGC riepen de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten op tot een ‘post-Nice’ debat over de toekomst van de Europese Unie. Daarop werd de Europese Conventie opgericht die resulteerde in een ontwerpverdrag voor de vaststelling van een Europese Grondwet. In juni 2004 bereikten de

¹⁰ Dit betrof onder andere nieuwe stemverhoudingen binnen de Raad van Ministers, een nieuwe verdeling van zetels in het Europees Parlement en een gewijzigde samenstelling van de Europese Commissie.

lidstaten overeenstemming over een Grondwettelijk Verdrag voor de Europese Unie en inmiddels zijn de ratificatieprocedures in gang gezet, waarna het nieuwe verdrag in werking zou kunnen treden. Terwijl de kandidaat-lidstaten aanvankelijk slechts geïnformeerd en geraadpleegd werden over de institutionele hervormingen, namen zij vanaf het begin van de Conventie (begin 2002) volwaardig deel aan de beraadslagingen over de constitutionele hervormingen van de EU.

De Europese Raad van Berlijn van juni 1999 stelde de Financiële Perspectieven 2000-2006 vast, waarin ook de gevolgen van de uitbreiding waren opgenomen. Deze hadden betrekking op de omvang van de landbouwuitgaven, de structuurfondsen en de aanvangskosten van de uitbreiding.¹¹ In deze financiële perspectieven werd een bescheiden bedrag uitgetrokken (minder dan 10% van de EU-begroting) voor overdrachten naar de Midden-Europese landen voor de periode tot 2006. Tijdens de onderhandelingen in Berlijn werd nog rekening gehouden met de toetreding van slechts zes landen (de Luxemburg zes), terwijl uiteindelijk op 1 mei 2004 tien landen tegelijk zijn toegetreden binnen de context van een gewijzigde financiële planning. Dit wordt wel ‘tien voor de prijs van zes’ genoemd. Bij de onderhandelingen over nieuwe financiële perspectieven voor de periode na 2006 zullen de kosten van uitbreiding en hervormingen opnieuw ter discussie worden gesteld. In de begrotingsdiscussie worden de kosten van de uitbreiding ook in verband gebracht met de grootste uitgavenposten, namelijk de landbouwuitgaven en de structuurfondsen met respectievelijk 45% en 34% van de EU-begroting in 2003. Daarom dringen sommige lidstaten, met name de nettobetalers waaronder Nederland, aan op hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het regionaal beleid en de structuurfondsen.

3.3 Mijlpalen in het uitbreidingsproces

Na de val van het communisme maakten de Midden-Europese landen hun wens om tot de EU toe te treden kenbaar.¹² De EU besloot daarop de weg naar de toetreding open te stellen.¹³ De belangrijkste beweegredenen voor dit besluit vormden de historische noodzaak om de scheidslijn tussen Oost en West ongedaan te maken, de economische perspectieven van een ‘verenigd’ Europa, de verhoogde

11 Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), *Agenda 2000: Hoe Nederland onderhandelt met Europa*, IOB-evaluaties nr. 290, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2003.

12 Bulgarije, Tsjecho-Slowakije (op 1 januari 1993 opgedeeld in de Tsjechische Republiek en Slowakije), Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen, Roemenië en Slovenië.

13 Artikel 49 van het EU Verdrag bepaalt dat “elke Europese staat die de principes die in artikel 6.1 van dit verdrag zijn neergelegd betreffende vrijheid, democratie, respect voor mensenrechten en de fundamentele vrijheden evenals de rechtsorde respecteert, het EU lidmaatschap kan aanvragen”.

stabiliteit en welvaart in de regio en de toename van het politieke gewicht van een grotere Unie. In deze paragraaf worden de belangrijkste stappen in het proces kort geschetst.

Associatieovereenkomsten of Europa-Akkoorden

Al voor 1989 nam het handelsvolume tussen de EU (toen de Europese Gemeenschap) en een aantal Midden-Europese landen toe. Na het aangaan van diplomatieke betrekkingen sloot de EU vrij snel met de Midden-Europese landen Associatieovereenkomsten, ook bekend als de Europa-Akkoorden. De overeenkomsten met Polen en Hongarije werden getekend in 1991 en de Baltische staten en Slovenië sloten de rij in respectievelijk 1995 en 1996. De overeenkomsten boden een kader voor de geleidelijke integratie van de kandidaat-lidstaten in de EU.

Ondersteuningsprogramma's

Het Phare-programma (*Poland and Hungary Aid for Economic Reconstruction*) van de EU ging in 1990 van start en beoogde aanvankelijk Hongarije en Polen te ondersteunen bij hun economische transformatieproces. Dit hulpprogramma werd al snel uitgebreid naar de andere Midden-Europese landen. Het oorspronkelijke Phare-programma was vraaggericht en voorzag in technische deskundigheid en financiële ondersteuning bij de economische transformatie en wederopbouw. De EU besloot in 1997 het Phare-programma om te vormen tot een toetredingsgericht programma, waarbij 30% van het budget voor institutionele versterking (Phare Twinning) en 70% voor de financiering van investeringen werd bestemd. Het totale Phare-budget voor de periode van 1998 tot 2003 bedroeg 10 miljard euro. 'Twinning' werd in mei 1998 gelanceerd als het belangrijkste mechanisme voor het institutionele ontwikkelingsproces, waarbij overheid- en semi-overheidsorganisaties in kandidaat-lidstaten samenwerken met hun tegenhangers in de lidstaten. Voor het eerst werd een belangrijke rol toegekend aan overheden in de lidstaten om overheden in de kandidaat-lidstaten bij te staan met hun kennis van overname en implementatie van het acquis.¹⁴

Naast Phare gingen in 2000 twee nieuwe EU pre-accessieprogramma's van start: ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) en SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*). ISPA werd opgezet om prioriteiten op het gebied van milieu en vervoersinfrastructuur aan te pakken.

¹⁴ In het 'oude' Phare programma was een belangrijke rol weggelegd voor consultants in de project-uitvoering, maar in het nieuwe Phare programma verschoof het zwaartepunt in de uitvoering naar de overheid.

SAPARD heeft tot doel de landbouw- en plattelandshervorming te ondersteunen en bij te dragen aan de invoering van het acquis betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en aanverwante wetgeving. De budgetten voor deze programma's gedurende de periode van 2000-2003 waren 4 miljard euro voor ISPA en 2 miljard euro voor SAPARD. Na de toetreding zouden deze drie programma's geleidelijk worden uitgefaseerd.

Pre-accessiestrategie van de EU

Nadat de Europese Raad van Kopenhagen in juni 1993 zijn officiële goedkeuring had gegeven aan het principe van de uitbreiding van de EU met de geassocieerde Midden-Europese landen, was de uitbreiding niet meer een vraag van 'indien' maar van 'wanneer' en 'hoe'. In 1994 waren Hongarije en Polen de eerste Midden-Europese landen die hun formele aanvraag tot lidmaatschap van de EU indienden, gevolgd door de anderen. De Europese Raad van Essen besloot in december 1994 om een zogeheten pre-accessiestrategie te ontwikkelen. Dit nam geruime tijd in beslag. In december 1997 nam de Europese Raad van Luxemburg verdergaande besluiten, zoals de reeds genoemde omvorming van het Phare-programma. Daarnaast besloot de Europese Raad tot de instelling van een nieuw instrument dat het fundament van de strategie vormde, de zogeheten toetredingspartnerschappen. Daarin werden voor elke sector prioriteiten vastgesteld voor de overname van het acquis. Dit vormde het beginpunt van de ontwikkeling van actieplannen om de bestuurlijke en juridische capaciteit van de kandidaat-lidstaten te verbeteren. Daarbij bood de EU hulp aan via de bestaande programma's om aan de voorwaarden te voldoen. In de toetredingspartnerschappen is de toetredingsondersteuning direct gekoppeld aan de voorwaarden voor toetreding. Volgend op deze partnerschappen stelde elk land een gedetailleerd *National Programme for the Adoption of the Acquis* (NPAA) op, waarin prioriteiten werden vastgesteld, alsmede de bijbehorende middelen en het tijdspad voor de door te voeren veranderingen.

Start van de onderhandelingen: twee groepen

In juli 1997 publiceerde de Europese Commissie haar advies (*Avis*) over de lidmaatschapsaanvragen van alle Midden-Europese landen, gebaseerd op de Kopenhagen-criteria. De Europese Raad van Luxemburg besloot daarop dat toetredingsonderhandelingen van start konden gaan met zes landen: vijf Midden-Europese landen (Estland, de Tsjechische Republiek, Hongarije, Polen, Slovenië) en Cyprus.¹⁵ Deze groep wordt ook de 'Luxemburg zes' genoemd. Dit besluit ver-

¹⁵ Aan de andere Midden-Europese kandidaat-lidstaten (Bulgarije, Letland, Litouwen, Roemenië, Slowakije) werd € 100 miljoen toegewezen om de achterstand in te halen.

deelde de kandidaat-lidstaten in twee groepen: de ‘ins’ en de ‘pre-ins’. De Europese Raad van Helsinki van december 1999 beëindigde deze tweedeling door het besluit dat ook de andere Midden-Europese landen evenals Malta (ook beschreven als de ‘Helsinki zes’) klaar waren om met hun toetredingsonderhandelingen te beginnen. Het formele onderscheid tussen de ‘ins’ en de ‘pre-ins’ dat tot dat ogenblik had bestaan verdween daarmee. De toetredingsonderhandelingen met de Luxemburg zes gingen van start in maart 1998 en die met de Helsinki zes in februari 2000.

Besluit tot toetreding van tien landen

Op basis van de voortgangsrapportage van oktober 2002 beval de Commissie aan de toetredingsonderhandelingen met de acht Midden-Europese landen, Cyprus en Malta af te sluiten. De Europese Raad, die dezelfde maand in Brussel bijeenkwam, stemde daarmee in en besloot daarnaast dat de Commissie haar toezicht op deze landen zou voortzetten tot hun toetreding. Ten tijde van de Europese Raad van Kopenhagen in december 2002 werden de toetredingsonderhandelingen met de tien landen officieel afgesloten, waardoor zij op 1 mei 2004 lid van de Unie konden worden. De Europese Raad gaf haar goedkeuring aan nieuwe routekaarten voor Bulgarije en Roemenië, zodat zij in 2007 zouden kunnen toetreden.

Het toetredingsverdrag

Een ontwerptoetredingsverdrag werd vervolgens voor goedkeuring aan de Raad en voor instemming aan het Europese Parlement voorgelegd, waarna ondertekening in april 2003 plaats vond. Daarna was ratificatie door de lidstaten en de kandidaat-lidstaten vereist. In alle kandidaat-lidstaten zijn referenda gehouden die alle voldeden aan de vereisten voor voldoende opkomst en een positieve uitslag. De tien landen traden toe op 1 mei 2004.

3.4 De toetredingsonderhandelingen

De onderhandelingen richtten zich op de overname van het *acquis communautaire*,¹⁶ oftewel het derde criterium van Kopenhagen. Het *acquis* beslaat ongeveer 80.000 pagina’s wetgeving en is onderhevig aan een voortdurend proces van amendering, herziening en aanvulling. De kandidaat-lidstaten moesten het *acquis* overnemen zoals het was ten tijde van de onderhandelingen en elke verandering en aanvulling daarna volgen. Dit vestigde het beeld dat onderhandeld werd

¹⁶ Het hele corpus van wetgeving en akkoorden die de EU-lidstaten sinds het begin van de Europese samenwerking tot stand hebben gebracht en is vastgelegd in de verdragen waarop de EU is gebaseerd, vooral de verdragen van Rome, Maastricht en Amsterdam evenals de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

over een bewegend doel, bijvoorbeeld in de landbouwsector en JBZ. Bij de onderhandelingen kwam ook de toekenning van mogelijke overgangsregelingen aan de orde.¹⁷ Overgangsperiodes moesten wel zo kort mogelijk zijn en zo min mogelijk sectoren betreffen. De kandidaat-lidstaten moesten dus op de overgangsregelingen na wel aan alle verplichtingen van het lidmaatschap voldoen, maar konden niet gelijk alle rechten van het lidmaatschap doen gelden.¹⁸

Onderhandelingshoofdstukken

Voor de onderhandelingen is het acquis in 31 hoofdstukken opgedeeld. De hoofdstukken betreffen verschillende onderwerpen, zoals vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal; mededinging, landbouw, justitie en binnenlandse zaken, etc. In principe verliepen de onderhandelingen met elke kandidaat-lidstaat volgens een vergelijkbaar traject: eerst de 'gemakkelijker' hoofdstukken,¹⁹ gevolgd door de meer gecompliceerde en/of politiek gevoelige hoofdstukken.²⁰

De onderhandelingen werden per hoofdstuk geopend nadat de kandidaat-lidstaat zijn standpunt had geformuleerd over de specifieke problematiek die aangepakt moest worden. Elk hoofdstuk werd voorlopig afgesloten nadat de partijen overeenstemming hadden bereikt over de overname en toepassing van het acquis van het desbetreffende hoofdstuk. Een belangrijk beginsel bij de onderhandelingen was dat de hoofdstukken slechts definitief zouden worden afgesloten wanneer een akkoord was bereikt over alle hoofdstukken en de Europese Raad een positief besluit had genomen over de gereedheid van de kandidaat-lidstaat voor toetreding. Tot dat moment konden zowel de EU als de kandidaat-lidstaat voorlopig afgesloten hoofdstukken heropenen indien zij dit noodzakelijk achtten.²¹

De onderhandelingspartijen en andere betrokkenen

De EU onderhandelde met de kandidaat-lidstaten in afzonderlijke Intergouvernementele Conferenties (IGC). Elke kandidaat-lidstaat benoemde een hoofdonderhandelaar, ondersteund door deskundigen, die de onderhandelingen

¹⁷ Regelingen die in de mogelijkheid voorzien om gedurende een korte periode na de toetreding af te wijken van bepaalde delen van het acquis.

¹⁸ Dit geldt bijvoorbeeld het niveau van de landbouwkomenssteun aan de nieuwkomers dat gedurende de eerste jaren lager is dan voor de oude lidstaten (zie hoofdstuk 6 van dit rapport, Landbouw) en de beperkingen van het vrij verkeer van arbeidskrachten.

¹⁹ Bijvoorbeeld hoofdstuk 17 - Wetenschap en Onderzoek - en hoofdstuk 20 - Cultuur en audiovisueel beleid.

²⁰ Zoals hoofdstukken 2 en 4 - Vrij verkeer van personen en kapitaal en hoofdstuk 7 - Landbouw.

²¹ Zo kon de EU veranderingen in het acquis gedurende de onderhandelingen nog in aanmerking nemen voor het definitief sluiten van het hoofdstuk.

zou voeren. Aan de zijde van de Europese Unie stelde de Europese Commissie ontwerponderhandelingsstandpunten op, die vervolgens unaniem door de Raad moesten worden goedgekeurd. Het Voorzitterschap van de Raad van Ministers presenteerde deze standpunten gedurende de onderhandelingszittingen met de kandidaat-lidstaten en zat deze zittingen ook voor. Gedurende het onderhandelingsproces onderhield de Commissie nauw contact met de kandidaat-lidstaten om oplossingen te zoeken voor eventuele problemen.

Het was de taak van de Europese Raad om besluiten te nemen over belangrijke thema's van het toetredingsproces, zoals de geschiktheid van de kandidaat-lidstaten aan het begin van de toetredingsonderhandelingen, de leidende beginselen voor de onderhandelingen en het definitieve besluit over de gereedheid van de kandidaat-lidstaten voor toetreding. Het Europees Parlement had een afzonderlijke positie in het uitbreidingsproces en moest uiteindelijke goedkeuring verlenen aan de toetreding.

Monitoring en toezicht

Bij deze vijfde uitbreiding werd voor het eerst een uitgebreid toezichtstelsel ingesteld om de vorderingen van de kandidaat-lidstaten te volgen. Hiertoe was reeds in 1993 in Kopenhagen besloten. De jaarlijkse voortgangsrapportages (vanaf 1998) van de Commissie dienden als basis voor de onderhandelingsstandpunten van de EU, lagen ten grondslag aan de beslissingen van de Raad in de onderhandelingen en leidden tot zogenaamde 'vroegtijdige waarschuwingsbrieven' (*early warning letters*) van de Commissie aan de kandidaat-lidstaten betreffende zaken die urgent aandacht vroegen. In deze voortgangsrapportages kwam niet alleen de voortgang per hoofdstuk van het acquis aan de orde, maar tevens de stand van zaken in de desbetreffende kandidaat-lidstaat met betrekking tot de politieke en economische criteria. Deze problematiek komt verder aan de orde in hoofdstuk 7.

Vrijwaringsmaatregelen

Zowel bij de toetreders als bij de lidstaten groeide de bezorgdheid over bepaalde gevolgen van de uitbreiding naarmate de toetredingsdatum dichterbij kwam. Zo vreesden de oude lidstaten voor de gevolgen van minder strenge milieunormen, toenemende immigratie en de instroom van goedkope arbeidskrachten. De inwoners van de kandidaat-lidstaten waren op hun beurt bezorgd over de vraag of hun economie zou kunnen concurreren met de economieën van bestaande lidstaten en of hun landbouwers het hoofd zouden kunnen bieden aan de gesubsidieerde

EU-landbouwers. Een deel van deze problemen is opgelost met behulp van overgangsmaatregelen die in het Toetredingsverdrag zijn vastgelegd.²²

In aanvulling op de overgangsmaatregelen kunnen ook zogenaamde 'vrijwaringsclausules' worden ingeroepen, die de EU15 de mogelijkheid bieden de Commissie te vragen om 'gepaste maatregelen te nemen' indien een nieuwe lidstaat er niet in slaagt zijn verplichtingen na te komen.²³ Alleen de 'oude' lidstaten kunnen, tot drie jaar na de toetreding, gebruik maken van deze mogelijkheid.²⁴ Op het moment van toetreding op 1 mei 2004 had de Commissie geen gebieden geïdentificeerd waar inschakeling van zulke vrijwaringsclausules nodig werd geacht.

3.5 Variatie in toetredingsprocessen

In 1997 voerde de Europese Raad van Luxemburg het principe van differentiatie in.²⁵ Dit principe hield in dat elk toetredend land beoordeeld diende te worden op zijn eigen verdiensten met betrekking tot het vervullen van de toetredingsvereisten. Alhoewel officieel aan dit principe is vastgehouden, maakte de 'big bang' beslissing, om tien landen tegelijkertijd toe te laten treden, duidelijk dat politieke motieven een belangrijke rol speelden bij de beslissing over de toetreding van de kandidaat-lidstaten. Al in een vroeg stadium van het toetredingsproces werd duidelijk dat een politieke en administratieve noodzaak bestond om de kandidaat-lidstaten niet één voor één toe te laten treden, maar te groeperen. Deze politieke en administratieve redenen zijn aan elkaar gerelateerd en hadden betrekking op de voorkeur voor het werken met één toetredingsverdrag en één bijbehorende ratificatieprocedure. Daarmee wilde men voorkomen dat nieuwe scheidslijnen zouden ontstaan in Europa en ondervangen dat problemen zouden ontstaan vanwege het feit dat sommige lidstaten niet akkoord zouden gaan met een uitbreiding zonder die landen die zij specifiek steunden (veel lidstaten hechtten aan de toetreding van Polen).

22 Voorbeelden zijn het vrij verkeer van werknemers (een punt van zorg bij de oudere lidstaten) en het verwerven van eigendom (een punt van zorg bij de nieuwkomers).

23 Waardoor bijvoorbeeld een ernstige inbreuk op het functioneren van de interne markt zou ontstaan of waardoor tekortkomingen zouden worden veroorzaakt in het omzetten of toepassen van de wetgeving op het gebied van strafrecht of burgerrecht (respectievelijk artikel 38 en 39 van het Toetredingsverdrag).

24 Een derde vrijwaringsclausule die voor zowel de oude als de nieuwe lidstaten beschikbaar is, biedt de mogelijkheid om goedkeuring te vragen om beschermende maatregelen in te stellen indien zich moeilijkheden voordoen die 'ernstig en mogelijk langdurig zijn in om het even welke sector van de economie of die een ernstige achteruitgang te weeg zouden kunnen brengen in de economische situatie van een bepaald gebied' (artikel 37).

25 Deze Raad stelde dat 'deze uitbreiding een veelomvattend, inclusief en doorlopend proces is, dat in fases zal gebeuren; elk van de kandidaat-lidstaten zal in zijn eigen tempo vorderen, afhankelijk van de mate van zijn voorbereiding'.

Het tempo van de onderhandelingen

Het tempo van de onderhandelingen met elke kandidaat-lidstaat hing af van de mate van voorbereiding van elke kandidaat-lidstaat, de complexiteit van de op te lossen problemen en het standpunt van de onderhandelingspartners. Ondanks het feit dat de Helsinki zes de onderhandelingen bijna twee jaren later begonnen dan de Luxemburg zes, slaagden vier van de Helsinki zes er uiteindelijk in hun onderhandelingen op hetzelfde tijdstip af te sluiten als de Luxemburg zes. Tabel 3.1 toont de grote variëteit in toetredingsprocessen.

De snelheid van het onderhandelingsproces met Litouwen is zeer opmerkelijk en geeft aan dat Litouwen goed gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om de Luxemburg zes in te halen. Na een betrekkelijk trage start in 2000, toen slechts 8 vrij eenvoudige hoofdstukken voorlopig werden afgesloten, versnelde het proces in 2001. De onderhandelingen met Litouwen over meer gecompliceerde onderwerpen zoals justitie en binnenlandse zaken namen minder dan één jaar in beslag, terwijl voor het landbouwhoofdstuk slechts anderhalf jaar nodig was.

Voor Hongarije en Polen vergden de onderhandelingen over bepaalde gecompliceerde hoofdstukken daarentegen bijzonder veel tijd: vaak meer dan twee jaar.²⁶ Toch verliep het onderhandelingsproces voor Hongarije redelijk soepel. Het oorspronkelijke doel van Hongarije was om een snelle toetreding te realiseren met beperkte overgangsperioden. Toen Hongarije merkte dat het 'big bang'-scenario zich zou verwezenlijken, besloot het een aantal voorlopig afgesloten onderwerpen weer te heropenen door in bepaalde gevallen langere overgangsperioden te vragen. Het aanvankelijke tempo in het Hongaarse onderhandelingsproces ging in de loop van de tijd verloren, maar grote problemen bleven uit.

Polen volgde een andere strategie en streefde niet zozeer naar een snelle toetreding, maar naar een toetreding op goede voorwaarden. Het verschil in strategie tussen Polen en Hongarije uitte zich niet in een verschillend tempo van de onderhandelingen, maar in de complexiteit daarvan. Dit was zichtbaar in het grote aantal probleemgebieden dat de Commissie nog in 2003 signaleerde. Polen opteerde voor een harde onderhandelingsstijl en vroeg relatief veel overgangsperioden. Polen drong tevens aan op gelijke voorwaarden als de 'oude' lidstaten.

²⁶ De onderhandelingen over het mededingingsbeleid duurden meer dan drie en een half jaar voor beide landen, en ook landbouw vergde twee en een half jaar voor beide landen. Polen onderhandelde bijna drie jaar over het hoofdstuk vrij verkeer van kapitaal en nog eens twee en een half jaar over justitie en binnenlandse zaken.

Tabel 3.1 Begin van de onderhandelingen en beoordeling van de Kopenhagen-criteria door de Commissie

	Begin onderhandelingen	Politieke criteria	Economische criteria	Overname en implementatie van het acquis
Hongarije	Maart 1998	Avis 1997: Hongarije voldoet aan de politieke criteria	Avis 1997: functionerende markteconomie	Alle 31 hoofdstukken afgesloten einde 2002; Commissierapportage 2003: hoog niveau van aanpassing, maar 4 gebieden van ernstige zorg in 1 hoofdstuk: Landbouw
Litouwen	Februari 2000	Avis 1997: Litouwen voldoet aan de politieke criteria	Avis 1997: voortgang naar markteconomie Rapportage 2001: functionerende markteconomie	Alle 31 hoofdstukken afgesloten einde 2002; Commissierapportage 2003: hoog niveau van aanpassing, maar 2 gebieden van ernstige zorg in 2 hoofdstukken: visserij en vrij verkeer van personen
Polen	Maart 1998	Avis 1997: Polen voldoet aan de politieke criteria	Avis 1997: functionerende markteconomie	Alle 31 hoofdstukken afgesloten einde 2002; Commissierapportage 2003: hoog niveau van aanpassing, maar 9 gebieden van ernstige zorg in 3 hoofdstukken: landbouw, visserij en vrij verkeer van personen

Tabel 3.1 (vervolg)

	Begin onderhandelingen	Politieke criteria	Economische criteria	Overname en implementatie van het acquis
Roemenië	Februari 2000	Commissie-rapportage 1998: Roemenië voldoet aan de politieke criteria	Nog geen status van functionerende markteconomie, maar Roemenië zal status krijgen 'zodra goede voortgang zich onmiskenbaar voortzet' (Commissie-rapportage 2003)	22 hoofdstukken voorlopig afgesloten einde 2003, maar globale capaciteit voor programmering; operationeel beheer en financiële controle blijven beperkt' (Commissie-rapportage 2003)

Ook Roemenië verkoos vrij hard te onderhandelen, maar streefde er niet naar de Luxemburg zes in te halen en hanteerde 2007 als richtdatum. De Europese Raad van Helsinki besloot in 1999 de onderhandelingen met Roemenië te beginnen op basis van het advies van de Commissie dat Roemenië aan de politieke criteria voldeed ondanks bepaalde tekortkomingen. Begin 2004 nam het Europees Parlement echter een buitengewoon kritisch verslag aan over Roemenië's vorderingen op het gebied van de politieke criteria.²⁷ Dit rapport valt buiten de evaluatieperiode. Het geeft echter wel goed de groeiende aandacht voor toezicht op de politieke criteria weer, niet alleen voor Roemenië, maar ook voor andere kandidaat-lidstaten. Roemenië was de enige kandidaat-lidstaat die de status van functionerende markteconomie in 2003 nog niet had verkregen, maar verkreeg die wel in 2004.

In de meeste landen hadden veranderingen in de regering invloed op het onderhandelingsproces, zowel door andere beleidsvisies als door een nieuwe samenstelling van de onderhandelingsdelegatie.

De duur van de onderhandelingen is slechts één indicator om de variatie in toetredingsprocessen aan te tonen. Andere indicatoren zijn: specifieke probleempunten tijdens de onderhandelingen,²⁸ de door de Commissie gesignaleerde probleempunten in 2003 en het aantal en de duur van de overgangsperioden.

Overname en uitvoering van het acquis

De overname van het acquis, wat vooral neerkomt op het aanpassen van de nationale aan Europese wetgeving, leidde in geen van de vier landen tot ernstige problemen. Het vermogen om het acquis daadwerkelijk te implementeren vormde echter dikwijls wel een probleem. Dit vermogen hing samen met de algehele administratieve en bestuurlijke capaciteit van de overheid. Deze capaciteit was grotendeels geërfd uit het communistische verleden, hoewel wel hervormingen zijn doorgevoerd. Culturele factoren en transformatievorderingen bepaalden in

²⁷ In dit rapport wees men op het ontbreken van voldoende anti-corruptie maatregelen, de onafhankelijkheid en het werken van de rechterlijke macht, vrijheid van de media, mishandeling in politiebureaus en bepaalde mensenrechtenproblemen. Het Parlement keurde een motie goed die de toetreding van Roemenië nadrukkelijk losmaakte van die van Bulgarije dat 6 hoofdstukken meer had afgesloten dan Roemenië. Het Parlement heeft geen bevoegdheid in het onderhandelingsproces, maar moet de toetreding goedkeuren. Europees Parlement, *Rapport over de toetredingsvoortgang van Roemenië*, COM(2003) 676 - C5-0534/2003- 2003/2203(INI), Brussel, 24 februari 2004.

²⁸ Voor Litouwen betrof het twee belangrijke kwesties die verband hielden met het sovjetverleden: het uit bedrijf nemen van de Ignalina kerncentrale (totale kosten worden geraamd op € 3 miljard) en de visumproblematiek voor Kaliningrad.

belangrijke mate de capaciteit van de overheid. De transformatie van de overheid, bijvoorbeeld in Hongarije, was al aan het begin van de toetredingsonderhandelingen redelijk ver gevorderd. De Europese Commissie heeft met betrekking tot verschillende toetredende landen herhaaldelijk gewezen op de noodzaak van verdere hervorming van het openbaar bestuur. Dit maakte dus op zich geen expliciet onderdeel uit van de onderhandelingen, maar was wel gerelateerd aan het vereiste bestuurlijke vermogen om het acquis toe te passen en te handhaven. Daarom werd, mede in het kader van de politieke criteria, geleidelijk meer aandacht besteed aan het toezicht op deze capaciteit.

Met het oog op Europese integratie moesten de kandidaat-lidstaten nieuwe institutionele structuren opzetten om de onderhandelingen te voeren, het proces van wetgeving te harmoniseren en toe te zien op de toepassing daarvan, en de pre-accessiesteun te coördineren. In sommige landen was één centrale instelling opgezet om alle drie functies te vervullen, zoals het ministerie van Europese Integratie in Roemenië. In Polen zijn deze functies verdeeld over het ministerie van Buitenlandse Zaken voor de onderhandelingen en het Bureau voor Europese Integratie (UKIE) voor de coördinatie. Tijdens het toetredingsproces waren de verschillende centrale instellingen onderhevig aan veelvuldige mandaatswijzigingen en personeelwisselingen. De interdepartementale coördinatie is een bijzonder probleemgebied in vrijwel alle landen.

Pre-accessie en transformatie

Het is in de praktijk onmogelijk om de voortgaande transformatieprocessen in de kandidaat-lidstaten los te zien van de toetredingsprocessen. Idealiter is het toetredingsproces de laatste fase van het transformatieproces. In de praktijk lopen deze processen echter door elkaar heen en zijn zij ook onderling verweven. De politieke en economische criteria voor toetreding - een stabiele democratie, een rechtsstaat en een functionerende markteconomie - komen voor een groot deel overeen met de doelstellingen van sociale en economische transformatie. Transformatie is vaak een voorwaarde om de vereiste capaciteit voor het implementeren van het acquis op te bouwen. Het acquis heeft betrekking op alle sectoren. De omvang van het acquis per sector en de vereiste inspanningen om het acquis effectief over te nemen varieert echter per sector. Sectoren met beperkte acquisvereisten, zoals de sociale sectoren, onderwijs en gezondheidszorg, kregen daarom relatief weinig aandacht in het toetredingsproces. Vanuit transformatie-oogpunt zouden deze sectoren echter nog wel prioritair zijn, bijvoorbeeld in Litouwen en Roemenië.

Einde aan de tweedeling

De beweegredenen voor de uitbreiding waren voor zowel de EU15 als de toetredende landen van historische, politieke en economische aard. Regeringen en bevolkingen in Midden-Europa verwachtten aanzienlijke voordelen van de toetreding tot de EU. Alle landen wilden vanaf het moment van toetreding als volwaardige lidstaten worden behandeld. Gedurende het onderhandelingsproces werd echter duidelijk dat er voorlopig verschillen zouden blijven bestaan tussen de ‘oude’ en de ‘nieuwe’ lidstaten.²⁹ De nieuwkomers vreesden een ‘Europa van twee snelheden’ en een mogelijke voortzetting van de historische kloof binnen de uitgebreide Unie. In het bijzonder in Polen leefden deze gevoelens, maar ook in Roemenië en de andere landen. Vooral in Roemenië leefde de angst voor toenemende ‘uitbreidingsmoeheid’ in de lidstaten. De afnemende steun voor uitbreiding bleek onder meer in de Eurobarometerpeiling van 2003.³⁰ Ook in de nieuwe lidstaten is het oorspronkelijke enthousiasme voor het EU-lidmaatschap verflauid, hetgeen tot uiting kwam in de lage opkomst aldaar voor de eerste verkiezingen voor het Europese Parlement in juni 2004.

3.6 Samenvatting

- De recente EU-uitbreiding onderscheidde zich van alle eerdere uitbreidingen wat betreft de omvang, de verscheidenheid, het grote aantal toetredingsvereisten en het toezicht daarop.
- De variatie in de toetredingsprocessen van de Midden-Europese landen was groot en dit uitte zich onder andere in start, verloop en tempo van de toetredingsonderhandelingen, het aantal probleemgebieden en het aantal overgangsregelingen.
- Ondanks alle formele vereisten en het toezicht daarop werd de loop van het uitbreidingsproces bepaald door politieke beslissingen. Dit blijkt vooral duidelijk uit de keuze van de Europese Raad voor een ‘big bang’-uitbreiding, waarbij tien landen op hetzelfde tijdstip toetraden.
- Aan het principebesluit tot uitbreiding lagen historische motieven ten grondslag om de tweedeling van Europa ongedaan te maken. Echter gedurende het uitbreidingsproces nam binnen de Unie de vrees voor ongewenste neveneffecten toe, zoals met name de spanning tussen verdere integratie en uitbreiding. Bij de nieuwe lidstaten nam de vrees toe voor een voortzetting van ‘een Europa van twee snelheden’.

²⁹ Naast de inkomensverschillen waren dit: minder landbouwinkomenssteun, beperking van de arbeidsmigratie en de mogelijkheid van het invoeren van vrijwaringsclausules.

³⁰ European Opinion Research Group EFIG, Eurobarometer 59. *Public opinion in the European Union, Spring 2003, Fieldwork March-April 2003*, Brussels: European Commission’s website, 2003.

4 Beleidsanalyse

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het beleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken gericht op de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie geanalyseerd. Het gaat daarbij om de volgende drie onderdelen van het beleid:

- a. Het beleid van Nederland inzake de uitbreiding van de Europese Unie
- b. Het bilaterale beleid gericht op toetreding
- c. Het toetredingsondersteuningsbeleid

Het beleid van Nederland inzake de uitbreiding van de Europese Unie past binnen het algehele beleid voor Europese integratie.³¹ Het bilaterale beleid voor Midden-Europa is gericht op de verbetering en intensivering van alle bilaterale betrekkingen (politiek, economisch en cultureel) met landen in deze regio. Het specifieke op toetreding gerichte beleid is daar een onderdeel van. Het ondersteuningsbeleid voor Midden-Europa startte in 1990 met de val van de Muur en was lange tijd gericht op (economische en sociale) transformatie, waaraan in 1998 een toetredingscomponent is toegevoegd. Verschillende directies en afdelingen binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn verantwoordelijk voor de diverse beleidsonderdelen.

De drie hier bestudeerde onderdelen van het beleid overlappen gedeeltelijk en de (potentiële) effecten van het ene beleid beïnvloeden ook het andere beleid. Het is juist deze samenhang van beleid die in dit hoofdstuk wordt onderzocht. De analyse in dit hoofdstuk richt zich op de formulering van het beleid. In de volgende hoofdstukken komt de beleidsuitvoering aan de orde. Volgens het rationalistisch perspectief is nagegaan wat de doelstellingen waren van de verschillende beleids-

³¹ Het Nederlandse EU-beleid valt onder de algehele noemer van Europese Integratie, waarbij in de periode 1997-2003 drie verschillende onderdelen zijn te onderscheiden: 1) Verdieping van het integratieproces, 2) Uitbreiding van de EU, 3) Versterking van het buitenlands beleid van de EU.

onderdelen, welke motieven daaraan ten grondslag lagen en welke instrumenten daarbij zijn ingezet. Op deze manier is - waar mogelijk - de interventielogica per beleidsonderdeel gereconstrueerd. Tevens is nagegaan in hoeverre doelstellingen en instrumenten van de verschillende beleidsonderdelen in elkaars verlengde lagen. Dit rationalistisch perspectief biedt, zoals gezegd, onvoldoende verklaring voor het soms ontbreken van doelstellingen en een interventielogica. De aanvulling met een multi-actorperspectief biedt de mogelijkheid om aandacht te besteden aan de belangen van de verschillende actoren. Op deze wijze ontstaat beter zicht op de samenhang van het beleid. De nadruk ligt niet zozeer op het vellen van een oordeel over de mate van samenhang als wel op het verklaren van het ontstaan of ontbreken van die samenhang.

Samenhang van beleid van verschillende actoren is nauw verbonden met de coördinatie van dat beleid. Voor de drie bovengenoemde beleidsonderdelen is weliswaar steeds één beleidsafdeling bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) hoofdverantwoordelijk, maar ook de vakdepartementen hebben daarin een eigenstandige rol. Het ministerie van Buitenlandse Zaken vervult een coördinerende rol. De diverse coördinatiemechanismen, zowel intradepartementaal als interdepartementaal, komen aan het einde van dit hoofdstuk aan de orde. De vraag is in hoeverre via coördinatie de samenhang van het beleid is bevorderd.

4.2 Doelstellingen en motieven van beleid

a) *Het beleid van Nederland inzake uitbreiding van de Europese Unie*

De vele aan de Tweede Kamer gepresenteerde beleidsdocumenten³² bevatten geen duidelijke door de Nederlandse regering vastgestelde doelstellingen voor de uitbreiding. Twee principes waren vanaf het begin uitgangspunt voor het Nederlandse beleid:

1. Een snelle toetreding van de Midden-Europese kandidaat-lidstaten;
2. Het voldoen aan alle toetredingscriteria door de kandidaat-lidstaten, oftewel een toetreding met voldoende kwaliteit.

³² Het ministerie van Buitenlandse Zaken begon in 1997 met de formulering van de Nederlandse positie inzake uitbreiding van de EU. In de periode 1997-2003 stuurden de minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken vele documenten aangaande de EU-uitbreiding naar de Tweede Kamer (zie bijlage 8, Bibliografie). Deze documenten hadden een tweeledig doel, namelijk het parlement informeren over het uitbreidingsproces en het uiteenzetten van de Nederlandse positie in dit proces.

De twee sleutelconcepten zijn ‘snelheid’ en ‘kwaliteit’. Enerzijds achtte de regering een snelle toetreding van belang in het licht van het Europese eenwordingsproces en wilde zij niet het momentum verliezen. Anderzijds moesten de kandidaat-lidstaten wel aan alle in Kopenhagen vastgestelde toetredingscriteria voldoen, omdat anders verwatering van het acquis dreigde. Daarmee zou het proces van Europese integratie in gevaar kunnen komen.³³

De Nederlandse regering onderkende vanaf het begin de spanning tussen beide concepten. In het licht van deze spanning wilde de Nederlandse regering het principe van ‘differentiatie’ op het uitbreidingsproces toepassen, zoals ook in een vroeg stadium door de Europese Commissie was voorgesteld. Zo stelde de regering: “Alle kandidaat-lidstaten moeten een gelijke kans krijgen om toe te treden tot de Unie. Maar omdat nu eenmaal sprake is van ongelijke capaciteiten van deze landen, moet een verschil worden gemaakt in tempo. Differentiatie vermindert het risico van slepende onderhandelingen en politieke druk om landen te vroeg toe te laten treden.”³⁴ Daarmee verklaarde de regering zich voorstander van het zogenaamde ‘regatta-model’ waarbij elk land zou worden toegelaten op het moment dat het aan de toetredingscriteria voldeed. De beoordeling van de landen en besluitvorming over toetreding zou dus voor elke kandidaat-lidstaat afzonderlijk moeten plaatsvinden. Al snel werd duidelijk dat het uit praktische overwegingen beter was clusters van kandidaat-lidstaten te vormen. Toetreding zou dan in verschillende groepen kunnen plaatsvinden, oftewel het ‘little bang’-model.³⁵ De Nederlandse regering hield vast aan het principe van differentiatie, maar de Europese Raad besloot uiteindelijk tot een ‘big bang’-toetreding van tien landen tegelijk.

33 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De Staat van de Europese Unie, de Europese Agenda 1999-2000 vanuit Nederlands Perspectief*, Tweede Kamer, 1999-2000, 26 580, nr. 2, Den Haag, 24 september 1999; Ministerie van Buitenlandse Zaken, Memorandum van de Nederlandse regering voor de taskforce IGC ‘96, Den Haag, november 1995; Staatssecretaris van Europese Zaken, Toespraak voor het Irish Institute of European Affairs, Dublin, 5 november 2003.

34 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Agenda 2000*, Tweede Kamer, 1997-1998, 25731, nr. 1, Den Haag, 3 november 1997.

35 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Helsinki en hoe verder*, Tweede Kamer, 1999-2000, 21 501-20, nr. 101, Den Haag, 15 november 1999.

De motieven die aan het beleid van Nederland inzake de uitbreiding van de Europese Unie ten grondslag lagen, kunnen als volgt worden samengevat:

- Historisch-politieke motieven

Het zogenaamde ‘historisch imperatief’ was het belangrijkste motief van de Nederlandse regering om achter de uitbreiding van de EU met Midden-Europese landen te staan. Dit motief komt in vrijwel alle beleidsdocumenten in de periode 1997-2003 aan de orde en staat ook prominent in de brief van de regering aan de Tweede Kamer die aan de uiteindelijke besluitvorming vooraf gaat: “De regering acht de uitbreiding een historische stap. De historische anomalie, die zoveel landen in Midden-Europa een halve eeuw buiten het Europese integratieproces heeft gehouden, kan nu ongedaan worden gemaakt. De uitbreiding die zich nu aandient is niet minder dan dat: het ongedaan maken van de historische tweedeling van het Europese continent.”³⁶

- Economische motieven

Een tweede serie motieven heeft betrekking op de economische voordelen van de uitbreiding voor Nederland. De Sociaal-Economische Raad bracht vanaf 1993 een aantal publicaties uit waarin de voordelen van economische transformatie en toetreding van de kandidaat-lidstaten werden berekend.³⁷ Voor Nederland zou de welvaartswinst hoger zijn dan de kosten. Vanaf 2003 groeide de aandacht voor mogelijke negatieve economische consequenties voor Nederland als gevolg van de instroom van mogelijk grote groepen werknemers uit de nieuwe lidstaten.³⁸

- Financiële en budgettaire motieven

De derde serie motieven heeft betrekking op de mogelijk negatieve financiële consequenties van de uitbreiding voor Nederland als nettobetalder aan de EU. Immers, uitbreiding met een ongewijzigd structuur- en landbouwbeleid zou leiden tot aanzienlijk hogere kosten. Sinds de onderhandeling over de Financiële Perspectieven 2000-2006 en Agenda 2000 streeft Nederland naar een vermindering van de netto-bijdrage aan de EU en hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

³⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Brief over de Toetreding van Nieuwe Leden tot de Europese Unie, Tweede Kamer, 2002-2003, 23 987, nr. 29, Den Haag, 4 december 2002: p.10.

³⁷ Sociaal-Economische Raad, *Sociaal-economische Betrekkingen met Midden- en Oost-Europa*, SER-Advies 93/16, Den Haag, 1993; Sociaal-Economische Raad, *Uitbreiding en verdere ontwikkeling EU*, SER-Advies 95/09, Den Haag, 1995.

³⁸ Dit leidde tot een wijziging van het Nederlandse standpunt betreffende de implementatie van het vrij verkeer van werknemers. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vrij Verkeer Werknemers uit de Nieuwe EU-lidstaten*, Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tweede Kamer, 2003-2004, nr. 29 407, Den Haag, 23 januari 2004.

Deze motieven hebben op diverse tijdstippen in verschillende mate de standpunten van Nederland in de EU omtrent de uitbreiding beïnvloed. In het begin van het uitbreidingsproces speelden vooral de positieve historisch-politieke en economische motieven een rol. In de notitie uit 1999 *Helsinki en hoe verder* stelde de regering “Nederland is een grote voorstander van het uitbreidingsproces [...] Nederland behoort samen met Duitsland tot de landen die de meest uitgesproken gedachten hebben over het tempo waarin uitbreiding gerealiseerd zal kunnen worden.” In een later stadium nam de aandacht voor de mogelijk negatieve financiële en economische consequenties van de uitbreiding toe. Naarmate het toetredingsproces vorderde, nam logischerwijs de aandacht van Nederland voor de kwaliteitsaspecten ook toe, mede omdat de meer complexe onderhandelingshoofdstukken in een later stadium werden geopend. Gedurende het proces verschoof het Nederlandse accent dus geleidelijk van snelheid naar kwaliteit. Politieke factoren bepalen zeker ook het belang dat aan verschillende motieven wordt gehecht en die het beleid van Nederland beïnvloeden. Deze politieke factoren blijven in deze evaluatie buiten beschouwing.

b) *Bilateraal beleid gericht op toetreding*

Met name sinds de val van de Muur in 1989 werkt Nederland aan de verbetering van de betrekkingen met de voormalig communistische landen in Midden- en Oost-Europa. De minister van Buitenlandse Zaken stuurde in september 1997 een *Regiobeleidsdocument Midden-Europa* aan de Tweede Kamer.³⁹ Voor het eerst stond in een beleidsdocument de regio Midden-Europa centraal, hetgeen samenviel met de stappen van de EU om de onderhandelingen te starten met een aantal Midden-Europese kandidaat-lidstaten. Het hoofddoel van het Nederlandse beleid ten opzichte van Midden-Europa was “de bestendiging van vrede en democratie in de desbetreffende landen”. Volgens dit document waren “de bilaterale betrekkingen in het lopende decennium sterk geïntensiveerd. Daarbij gaat het om economische relaties, maatschappelijke transformatie, opbouw van een juridisch systeem, defensie, de agrarische sector, transport en communicatie, milieu, natuurbescherming, onderwijs en onderzoek, verbetering van de kennisinfrastructuur, culturele betrekkingen, migratie en criminaliteitsbestrijding.”

De historisch-politieke en economische motieven die ten grondslag lagen aan het beleid van Nederland inzake uitbreiding van de Europese Unie bepaalden mede het bilaterale beleid, maar daarin speelde tevens het specifieke Nederlandse

³⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Regiobeleidsdocument Midden-Europa*, Tweede Kamer 1997-1998, 25 535, nr. 1, Den Haag, 12 september 1997.

belang een belangrijke rol. Immers bij de herijking werd al gesproken over “behartiging van het Nederlandse belang in brede zin” en dit kwam ook expliciet in het regiobeleid in 1997 aan de orde, gekoppeld aan “de bevordering van de stabiliteit in Midden-Europa”.⁴⁰ De Directeur-Generaal Politieke Zaken (DGPZ) stelde in januari 1998 in een toespraak over de politieke dimensie van de EU-uitbreiding dat Nederland in de toekomst slechts één van de velen zou zijn en dat onze kwantitatieve rol zou afnemen. Daarom moest Nederland volgens hem sterker kijken naar waar onze kwalitatieve kracht lag. Daarvoor achtte hij meer structurele aandacht voor de bilaterale betrekkingen gewenst. Zo was het posten-netwerk in de jaren negentig reeds gestaag uitgebreid om de Nederlandse belangen in Midden-Europa voldoende te behartigen, maar dat moest meer op de EU gericht worden.

De herijkingsnota van 1995 wees op de “internationalisering van het nationale beleid”.⁴¹ Het buitenland was niet meer uitsluitend het werkterrein van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Naarmate het nationaal beleid internationaliseerde, nam volgens de herijkingsnota ook de behoefte aan coördinatie toe. De herijking legde de coördinerende rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken evenals de zelfstandige rol van de vakministeries op hun eigen terrein vast. De interpretatie van deze taakverdeling in de praktijk liep uiteen.

In 1998 stelde het ministerie van Buitenlandse Zaken vast dat de vakdepartementen verschillende initiatieven in Midden-Europa hadden ontplooid, maar dat stroomlijning en afstemming ontbrak. Om die reden nam de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken in januari 1999 het initiatief tot verdere stroomlijning van het beleid voor Midden-Europa. Dit mondde uit in een opdracht van de onderraad van de ministerraad voor Europese en Internationale Aangelegenheden (REIA) aan het ministerie van Buitenlandse Zaken om nieuw beleid te formuleren, mede omdat de Nederlandse op toetreding gerichte inspanningen tot op dat moment niet optimaal effectief zouden zijn.⁴² De afdeling voor het bilaterale beleid (DEU/ME) stel-

40 Het *Regiobeleidsdocument Midden-Europa* uit 1997 was sterk geïnspireerd door de herijkingsnota met de nadruk op geïntegreerd en samenhangend buitenlands beleid. Zo werden de “reeds sterk geïntensiverde” bilaterale betrekkingen in breder verband geplaatst: “Goede bilaterale betrekkingen zijn van belang voor een juiste ondersteuning van het transformatieproces en de behartiging van het Nederlandse belang in brede zin, inclusief de bevordering van stabiliteit in Midden-Europa”.

41 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Herijking van het buitenlands beleid*, Tweede Kamer, 1994-1995, 24 337, nr. 2, Den Haag, 15 september 1995.

42 In 1998 was inmiddels het pre-accessieinstrumentarium door de Matra-afdeling op BuZa (en door EZ voor wat betreft PSO) verder ontwikkeld, terwijl een overkoepelend beleidskader voor het pre-accessiebeleid ontbrak.

de daarom een eerste *Notitie Prioriteitsstelling Midden-Europa* op, waarbij de beoogde winst van gezamenlijke prioriteiten gelegen zou zijn in het “versterken van het Nederlandse profiel door middel van concentratie van de inzet van het instrumentarium in landen waar de Nederlandse belangen relatief het grootst zijn”. Diverse vakdepartementen stelden de meerwaarde van meer samenhang van beleid ter discussie. Economische Zaken stelde: “In een poging alles met alles te verbinden wordt meer gedaan dan gezien de onderliggende problematiek noodzakelijk is.”⁴³ Zowel de vakdepartementen als de Matra-afdeling waren van mening dat de voorgestelde gezamenlijke prioriteitsstelling te ver ging en dat zij door deze poging in hun autonomie werden aangetast. Het nastreven van één prioriteitsstelling zou een ondoenlijk karwei zijn en volgens de vakdepartementen waren zij, en niet het ministerie van Buitenlandse Zaken, verantwoordelijk voor prioriteitsstelling. In feite ging deze discussie over de verdere interpretatie van de verdeling van taken en verantwoordelijkheden volgens de herijkingsnota.

In november 1999 stuurde de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken de notitie *Accenten zetten in Midden-Europa* naar de Tweede Kamer.⁴⁴ De eerdere prioriteiten waren vervangen door accenten in termen van landen en thema’s waarop de Nederlandse inbreng zich zou richten. Er werd niet (meer) gestreefd naar centrale regie. De notitie vormt “een kader voor zelfsturing waarbinnen de ministeries hun eigen afwegingen kunnen maken”. Uit interviews is gebleken dat uit pragmatische overwegingen werd besloten de prioriteiten te laten vallen en te opteren voor een ‘beleidsarme’ aanpak. Het wekt dan ook geen verwondering dat in een dergelijk kader geen duidelijke beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd. De voorwaarde voor gebruik van het rationalistisch beleidsperspectief dat er sprake moet zijn van een centrale actor, blijkt dus niet op te gaan voor het bilaterale beleid. Een nieuwe versie van de Accentennotitie uit 2002 bevestigde dit beeld en hield vast aan dezelfde beleidsarme aanpak.⁴⁵ Terwijl in de aanloop naar de eerste Accentennotitie duidelijk sprake was van politieke betrokkenheid, was de daarop volgende beleidsarme aanpak veel meer een ambtelijke zaak. In de beide accentennotities zijn geen duidelijke doelstellingen geformuleerd. Wel is het mogelijk om achteraf de beleidsdoelstellingen die worden onderschreven door de verantwoordelijke beleidsafdelingen en vakdepartementen te reconstrueren. Deze luiden als volgt:

43 Reactie ministerie van Economische Zaken op de *Notitie Prioriteitsstelling Midden-Europa*, versie 7 april 1999.

44 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Accenten zetten in Midden-Europa*, Tweede Kamer, 1999-2000, 26 800 V, Den Haag, 18 november 1999. (verder: Accentennotitie)

45 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nieuwe Accenten in een groter Europa*, Tweede Kamer, 2001-2002, 23 987, Den Haag, 27 maart 2002.

1. Het versterken van de bilaterale betrekkingen op overheidsniveau met de kandidaat-lidstaten in het licht van hun toetreding tot de EU;
2. Ondersteuning verlenen bij het voldoen aan de EU toetredingscriteria, met name door bij te dragen aan de overname en implementatie van het *acquis communautaire*.

Deze doelstellingen golden gedurende de gehele periode 1997-2003. De diverse actoren interpreteerden deze doelstellingen wel op verschillende manieren. Zo was er discussie over de eerste doelstelling, bijvoorbeeld welk overheidsniveau nu precies werd bedoeld: centrale overheid, lagere overheden of semi-overheidsorganisaties? Verder interpreteerden sommige betrokkenen de versterking van de bilaterale betrekkingen vooral in het licht van de toekomstige coalitievorming in de EU, maar deze interpretatie werd niet breed gedragen. Ook de tweede doelstelling werd zowel breed (capaciteitsversterking of institution-building gericht op toetreding) als eng (overkomen van het *acquis-tekort*) opgevat.

c) *Toetredingsondersteuningsbeleid*

De Nederlandse regering besloot reeds in 1990 het proces van economische en sociale transformatie in Midden- en Oost-Europa te ondersteunen. Daarvoor golden twee transformatiedoelstellingen:

- Het bijdragen aan de ontwikkeling van een pluriforme, democratische rechtsstaat;
- Het bijdragen aan de overgang naar een markteconomie.

Het ministerie van Economische Zaken dat vanaf 1994 verantwoordelijk was voor de economische transformatie, oftewel de realisatie van de tweede doelstelling, hanteerde een tweede doelstelling gericht op het Nederlands belang, namelijk het bijdragen aan de positionering van het Nederlandse bedrijfsleven in de regio. Voor het maatschappelijk-transformatieprogramma (Matra) van Buitenlandse Zaken ontbrak een dergelijke meer op Nederland gerichte doelstelling.

In 1997 besloot de Nederlandse regering in het licht van het naderende besluit over de start van toetredingsonderhandelingen dat de bestaande bilaterale programma's "meer zullen worden toegesneden op voorbereiding tot EU-toetreding".⁴⁶ Dit was een logische stap in het licht van de ontwikkelingen richting toetreding en gezien het feit dat de Europese Commissie bezig was het Phare programma om te vormen tot een pre-accessieprogramma.

Vooral bij de politieke en bilaterale beleidsafdelingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken leefde de opvatting dat Nederland via pre-toetredingssteun een voet tussen de deur bij de kandidaat-lidstaten moest krijgen en op deze wijze *goodwill* kon kweken in het licht van de toekomstige relaties. Dit gold zowel voor de Nederlandse betrokkenheid bij het Phare-programma als voor het opzetten van het bilaterale pre-accessieinstrumentarium. De inzet van vakdepartementen was voor beide vereist.

In mei 1998 maakte de Europese Commissie de opzet van het nieuwe programma Phare Twinning bekend. Vakdepartementen moesten zelf gaan inschrijven op projectvoorstellen en in concurrentie gaan met vakdepartementen van andere lidstaten. Dit stuitte op weerstand bij de vakdepartementen, met name omdat zij over onvoldoende capaciteit zouden beschikken. Een notitie uit 1998 ten behoeve van de ministerraad *Pre-toetredingssteun aan de kandidaat-lidstaten* besteedde veel aandacht aan het Nederlands belang bij actieve inzet in de pre-toetredingsfase, vooral ook in het vernieuwde Phare-programma. De notitie gaf aan dat “een goed functionerende overheid in kandidaat-lidstaten van belang is voor het functioneren van de interne markt; met een positieve presentatie van Nederland zouden politieke en economische netwerken kunnen worden opgebouwd en actieve participatie zou de voorbereiding van de Nederlandse onderhandelingspositie en het verdedigen van onze belangen ten goede komen”. Om dit te realiseren zou Nederland moeten streven naar voldoende deelname aan Phare Twinning. Verschillende streefcijfers passeerden de revue zonder te worden vastgelegd. Het officieus gehanteerde streefcijfer was dat de Nederlandse deelname in Phare Twinning ongeveer overeen zou moeten komen met de Nederlandse bijdrage aan het EU-budget, dat wil zeggen 6% van het totaal.

Voor het bilaterale pre-accessieinstrumentarium waren de vakdepartementen niet gelijk overtuigd van het idee om het beheer daarvan - parallel aan dat van de transformatieprogramma's Matra en PSO - in handen te geven van het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Economische Zaken (EZ). Sommige andere departementen waren van mening dat in het kader van de bij de herijking gevormde Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) zij zelf verantwoordelijk zouden moeten zijn voor het beheer van de bilaterale hulp gelden.⁴⁷ Echter concrete voorstellen daartoe van de vakdepartementen ontbraken. Tevens

⁴⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Regiobeleidsdocument Midden-Europa*, Tweede Kamer, 1997-1998, 25 535, nr. 1, Den Haag, 12 september 1997.

⁴⁷ In financieel opzicht moest de HGIS een kader bieden om beleidsinitiatieven beter op elkaar af te stemmen en de samenwerking tussen de ministeries te bevorderen.

was het kabinet het reeds eens over de voorgestelde beheersformule door het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Economische Zaken.⁴⁸

De Matra-afdeling bij het ministerie van Buitenlandse Zaken zag zich dus in 1998 geconfronteerd met de noodzaak om snel een pre-accessieinstrumentarium op te zetten. Tegelijkertijd was duidelijk dat door het van kracht worden van nieuwe subsidiewetgeving in 1999 de beheerslast van het bestaande Matra-programma zou toenemen. In de eerste helft van 1998 trachtte de Matra-afdeling een nieuw op toetreding gericht programma in eigen beheer op te zetten, maar dit verliep moeizaam. Op dat moment dienden zich verschillende uitvoerders aan van deelprogramma's gericht op gemeentelijke samenwerking (VNG), uitzending van ambtenaren, stages, training etc. Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken groeide tevens de voorkeur om de pre-accessiecomponent snel uit te besteden om zo de beheerslast te beperken. Het afsluiten van overeenkomsten met de verschillende uitvoerende organisaties voor de diverse deelprogramma's vergde vervolgens de nodige tijd en aandacht, waardoor de ontwikkeling van een beleidskader in het gedrang kwam. Via het bilaterale beleid trachtte men in 1999 alsnog een strategisch kader te ontwerpen waar de Matra-inspanningen in Midden-Europa onder zouden moeten vallen. De Accentennotitie ging daar uiteindelijk niet erg ver in, zoals reeds besproken, mede doordat de verantwoordelijkheid voor de pre-accessieprogramma's niet bij de bilaterale beleidsafdeling berustte.

In de Matra-beleidsdocumenten uit de periode 1998-2003 werden geen afzonderlijke beleidsdoelstellingen geformuleerd voor de pre-accessiesteun. Het ondersteunen van de kandidaat-lidstaten bij het voldoen aan de toetredingscriteria was volgens dit beleid onderdeel van de Nederlandse bijdrage aan de transformatie. Terwijl Matra klassiek meer gericht was op het maatschappelijk middenveld, zou Matra pre-accessie zich meer richten op overheidsorganisaties. In eerste instantie werd het doel dan ook wel omschreven als het bijdragen aan het toetredingsproces en bevorderen van *good governance*. In sommige deelprogramma's is deze brede doelstelling terug te vinden, terwijl andere meer direct op toetreding zijn gericht.

Het bijdragen aan de versterking van de bilaterale betrekkingen is in de diverse Matra-beleidsdocumenten tot 2004 geen enkele keer expliciet als doelstelling

⁴⁸ Begin jaren negentig was reeds geëxperimenteerd met interdepartementale besluitvorming voor een breed programma PSO ter ondersteuning van de economische en sociale transformatie, waarin 11 ministeries deelnamen. Dit bleek doelmatig noch effectief. Na een evaluatie in 1994 werd besloten tot twee gescheiden programma's voor economische (PSO) en sociale transformatie (Matra). Deze voorgeschiedenis heeft zeker een rol gespeeld bij het besluit om de bilaterale pre-toetredingsprogramma's te koppelen aan de bestaande beheersformules voor PSO en Matra 'klassiek'.

genoemd. De ondersteuning aan het toetredingsproces stond duidelijk voorop en het Nederlands belang kwam in de vraaggestuurde benadering minder aan de orde.⁴⁹ In de overeenkomst betreffende de uitvoering van het grootste pre-accessie deelprogramma MPAP is het Nederlands belang wel als volgt verwoord: “het programma beoogt een opstap te zijn naar het versterken van de samenwerking tussen de Nederlandse publieke sector en de publieke sector in de ontvangende landen”.

Op hoofdlijnen geldt dat de gereconstrueerde bilaterale beleidsdoelstellingen ook gelden voor het bilaterale toetredingsondersteuningsbeleid. De volgorde is echter omgekeerd en de bijdrage aan het toetredingsproces vanuit de behoefte van de kandidaat-lidstaten staat voorop. De tweede beleidsdoelstelling, gericht op het Nederlands belang, is niet duidelijk geformuleerd en niet in operationele termen vertaald in de overeenkomsten met de uitvoerders van de deelprogramma's.

Conclusie

De reconstructie van doelstellingen en uitgangspunten van de drie beleidsonderdelen duidt in eerste instantie op een samenhangend geheel. Nederland stelde zich binnen de EU op het standpunt dat de Midden-Europese landen snel moesten toetreden tot de EU, mits zij aan de toetredingsvereisten zouden voldoen. Dit standpunt was met name gebaseerd op het historisch imperatief dat de tweedeling van Europa moest worden opgeheven. De kandidaat-lidstaten moest hulp geboden worden bij het voldoen aan die criteria. Een actieve inzet van Nederland bij die hulp zou niet alleen in het belang van de kandidaat-lidstaten zijn, maar zou ook het Nederlands belang dienen. Nederland zou op deze wijze *goodwill* kweken en dit zou onder andere de coalitievorming binnen de vergrote EU met de nieuwe lidstaten kunnen dienen.

Deze op het eerste gezicht samenhangende beleidsvisie moest concreet worden vertaald in doelstellingen, projecten en programma's waarbij vele actoren betrokken waren. Bij die operationalisering van beleid bleek dat de belangen van verschillende actoren uiteenliepen. De Nederlandse vakdepartementen hadden een andere opvatting dan Buitenlandse Zaken over hun beleidsruimte in Midden-Europa en hun zeggenschap over de inzet van middelen. Ook binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken leefden verschillende opvattingen over de invulling

⁴⁹ De grote verscheidenheid aan maatschappelijke organisaties die samenwerkingsrelaties met Midden- en Oost-Europa onderhoudt, is voor de Matra-afdeling wel een verklaring voor de variëteit aan deelprogramma's.

van de bilaterale pre-accessiesteun. Deze uiteenlopende belangen verklaren waarom er geen duidelijke doelstellingen zijn geformuleerd, noch voor het bilaterale beleid, noch voor de bilaterale pre-accessiesteun.

4-3 Strategie, interventielogica en instrumenten

a) *Het beleid van Nederland inzake uitbreiding van de Europese Unie*

Nederland is één van de lidstaten van de EU. Diplomatieke lobby en onderhandelingen zijn het belangrijkste werktuig van de Nederlandse regering om de besluitvorming te beïnvloeden. In het uitbreidingsproces heeft de Nederlandse regering ook gebruik gemaakt van een specifiek beleidsinstrument, namelijk het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO). Twee IBO's zijn uitgevoerd op dit beleidsterrein namelijk naar de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en naar het structuurbeleid van de EU. Publiekscampagnes behoren ook tot het beleidsinstrumentarium, maar blijven hier evenals de lobby en onderhandelingen buiten beschouwing.⁵⁰

b) *Bilateraal beleid gericht op toetreding*

De Accentennotitie concentreerde zich vooral op het thema van landendifferentiatie. Dit sloot aan bij het beleid van Nederland inzake de EU-uitbreiding, waarin immers de 'gelijke kansen', maar 'ongelijke capaciteiten' van de kandidaat-lidstaten centraal stonden. De landenindeling berustte op verschillende wegingsfactoren waarin het Nederlands belang werd meegenomen: politiek (het politieke gewicht van het desbetreffende land dat tot uiting zal komen in het stemgewicht in de EU en veiligheidsbelang), economisch (de omvang van de Nederlandse export en investeringen) en affiniteit (de omvang van bestaande contacten, historische banden, sociaal-culturele relaties). Op grond van deze wegingsfactoren onderscheidde de Accentennotitie drie landengroepen:

Groep 1: Hongarije, Polen, Slowakije en Tsjechië

Deze landen boden volgens de Accentennotitie het meeste perspectief voor een intensieve relatie met Nederland en de meeste ministeries beschouwden hen als prioritair. Op initiatief van de minister van Buitenlandse Zaken was begin 1999 de Utrechtconferentie van start gegaan: een speciaal samenwerkingsverband tussen Nederland en Polen, gericht op het Nederlandse ondersteunen van de Poolse voorbereiding voor toetreding. Aanvankelijk werd gedacht dat Polen geen 'natuurlijke partner' voor Nederland zou zijn vanwege het verschil in grootte tussen beide lan-

⁵⁰ In hoofdstuk 6 van dit rapport (Landbouw) zal de IBO betreffende het GLB aan de orde komen.

den en veel ministeries richtten zich meer op Tsjechië en Hongarije. De minister van Buitenlandse Zaken onderkende de neiging van Polen om de blik te richten op andere grote landen en nam daarom het initiatief tot de Utrechtconferentie. Het samenwerkingsverband tussen Polen en Nederland zou exclusief moeten zijn. Polen vormde daarmee een speciale categorie binnen groep 1.

Groep 2: Roemenië en Bulgarije

Vanwege hun geografische ligging en status van Wereldbank/IMF-kiesgroeppartners zouden deze landen van belang zijn voor Nederland.

Groep 3: De Baltische staten en Slovenië

Nederland had minder intensieve relaties met deze landen, maar op specifieke thema's boden zij aanknopingspunten voor een intensievere relatie met Nederland.

De indeling in landengroepen diende vervolgens operationeel vertaald te worden. Al in het Regiobeleidsdocument van september 1997 werd gesteld dat Nederland voor de meer gevorderde landen in de ontwikkeling naar democratie en markteconomie “meer en meer moet volstaan met reguliere instrumenten voor de relatie met derde landen, zoals handelsbevordering en culturele samenwerking en uitwisseling”.⁵¹ In de Accentennotitie daarentegen kwam dit punt niet meer expliciet naar voren. De landendifferentiatie was daar vrijwel exclusief gekoppeld aan een nieuw instrument: de partnerschappen.⁵² In de Accentennotitie stond wel een opsomming van verschillende instrumenten, maar de samenhang tussen de inzet van deze instrumenten kwam niet aan de orde.⁵³ De staatssecretaris kondigde verder aan dat Nederland in elke kandidaat-lidstaat een diplomatieke vertegenwoordiging zou openen. Het principe van landendifferentiatie was dus niet van toepassing op de aanwezigheid van diplomatieke posten. In 1999 ontbraken nog posten in Slovenië, Estland en Litouwen. Bij de publicatie van de notitie *Nieuwe Accenten in een groter Europa* uit 2002 waren de aangekondigde nieuwe posten inmiddels geopend. Gezien het karakter van een ‘kader voor zelfsturing’ is het te verklaren dat de interventielogica voor het bilaterale beleid niet in detail is uitgewerkt. De autonoo-

mie van de verschillende ministeries, maar ook van de andere beleidsafdelingen binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken moest worden gerespecteerd en daarom ontbrak het grotendeels aan concrete uitwerking van het beleid. Immers, de afdeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor het bilaterale beleid kon niet als centrale sturende actor optreden en uitvoering van het beleid afdwingen.

De bilaterale beleidsinstrumenten zijn vooral communicatieve instrumenten die gericht zijn op de dialoog met de bilaterale partners. De volgende instrumenten behoren tot het bilaterale beleid in het licht van de toetreding:

- Ambassades;
- Bilaterale bezoeken op politiek en ambtelijk niveau;
- Bilaterale overeenkomsten zoals Memoranda of Understanding en werkprogramma's;
- Partnerschappen.

De bilaterale beleidsafdeling is op papier alleen voor de partnerschappen de centrale actor.

c) *Toetredingsondersteuningsbeleid*

De instrumenten van dit beleid zijn financieel van aard en bestaan uit pre-accessieprogramma's. De meer operationele Matra-afdeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken legde in 1998 de nadruk vooral op het starten van nieuwe pre-accessieprogramma's. Aanvankelijk besteedde deze afdeling weinig aandacht aan het ontwikkelen van een beleidskader voor de bilaterale pre-accessiesteun. Belangrijke bepalende factoren bij het inrichten van het nieuwe instrumentarium waren het aanbod van diverse uitvoerders (VNG, NMCP, Nuffic, Senter), de wens tot uitbesteding om de beheerslast te verminderen en de ervaringen met Matra klassiek. Matra klassiek bestaat uit acht deelprogramma's en werkt grotendeels vraaggericht.⁵⁴

⁵⁴ Het Matra Projecten Programma (MPP), Matra Multilateraal Programma (MMP), Matra Programma voor Internationaal Natuurbeheer (PIN), Matra Politieke Partijen Programma (PPP), Matra Opleidingen Programma, Matra Kleine Ambassade Projecten (KAP), Matra Kleine Plaatselijke Activiteiten (KPA) en diversen waaronder een vakbondsprogramma en doelbijdragen.

Parallel aan Matra klassiek richtte de Matra-afdeling het Matra pre-accessie-instrumentarium in, bestaande uit acht deelprogramma's gericht op de volgende activiteiten: projecten (MPAP), training (ADEPT), stages (IMPACT), uitzendingen ambtenaren (PUA), gemeentelijke samenwerking (GST), departementale initiatieven (DIP), partnerschappen en een nationaal contactpunt voor Phare Twinning. De laatste twee componenten zijn administratief bij Matra ondergebracht en vormen in feite geen onderdeel van het Matra pre-accessie-instrumentarium. Het ministerie van Economische Zaken is verantwoordelijk voor het PSO pre-accessieprogramma met een projectencomponent (PSO PA) en een kleine korte variant voor werkbezoeken, conferenties en dergelijke (PSO kort). De totale bilaterale pre-accessieuitgaven bedroegen in de periode 1998-2002 96 miljoen euro. Een overzicht van de belangrijkste kenmerken van de bilaterale pre-accessieprogramma's is opgenomen in bijlage 4.

De interventielogica van het Matra pre-accessie-instrumentarium is gereconstrueerd en luidt als volgt:

- Vraaggerichtheid staat centraal, dat wil zeggen, de behoeften van de kandidaat-lidstaten aan bilaterale pre-accessiesteun zijn richtinggevend in de uitvoering;
- De vraag van overheidorganisaties in de kandidaat-lidstaten voor ondersteuning bij het toetredingsproces dient op adequate wijze te worden geïdentificeerd en daar dient het Nederlandse aanbod op in te spelen;
- Een gediversifieerd pakket aan activiteiten dient te worden ontwikkeld, waarbij de nadruk ligt op de implementatiecapaciteit voor het acquis en daarmee staat *institution-building* centraal;
- Professionele Nederlandse uitvoeringsorganisaties zijn het meest geschikt om vraag en aanbod bij elkaar te brengen, waarbij via uitbesteding de beheerslast voor het ministerie kan worden beperkt;
- Gezien de vraaggerichtheid en de uitbesteding aan professionele uitvoerders vervullen ambassades en vakdepartementen een adviserende rol;
- Overlap met Matra klassiek en andere pre-accessieactiviteiten dient vermeden te worden door goed overleg;
- Door regelmatig overleg en de professionaliteit van de uitvoerders is de noodzakelijke afstemming tussen de verschillende deelprogramma's afdoende geregeld.

Niet voor elk Matra pre-accessieprogramma gold deze interventielogica op alle onderdelen in dezelfde mate.⁵⁵ De vraaggerichtheid en het grote aantal deelprogramma's zijn duidelijk ontleend aan de werkwijze van Matra klassiek. In de praktijk hadden de programmauitvoerders veel ruimte om binnen de overeenkomst met het ministerie van Buitenlandse Zaken hun eigen werkwijze te bepalen en prioriteiten te stellen. De algehele interventielogica is in de periode 1998-2003 ongewijzigd gebleven.

Het principe uit de Accentennotitie van landendifferentiatie is in de Matra-beleidsbrief van 10 juli 2000 overgenomen onder verwijzing naar de evaluatie van het Matra-programma door IOB en naar de Accentennotitie.⁵⁶ In deze beleidsbrief staat: "Het bestaande Pre-accessie Programma zal worden voortgezet. Dit wordt gedifferentieerd conform het partnerschapsbeleid." Deze landendifferentiatie zou ook gelden voor Matra klassiek: "In Polen, Tsjechië, Slowakije en Hongarije zal het 'klassieke' Matra Projecten Programma voortaan vanuit de invalshoek pre-accessie worden vormgegeven in bilateraal overleg met de betrokken overheden." Hoe dit heeft uitgewerkt in de praktijk komt aan de orde in hoofdstuk 5.

Om de Nederlandse deelname via vakdepartementen in het Phare Twinning-programma te bevorderen besloot de staatssecretaris in 1999 een Nationaal Contactpunt in te richten. Vakdepartementen moesten immers het initiatief nemen om in te schrijven op Phare-projectvoorstellen. De fondsen voor departementale initiatieven (DIP) boden de vakdepartementen mogelijkheden om inschrijvings- en aanloopkosten voor Phare Twinning-projecten hieruit te voldoen. Door de vakdepartementen de beschikking te geven over een eigen 'potje', met verantwoording achteraf, maakte het ministerie van Buitenlandse Zaken een duidelijk gebaar om de aanvankelijke weerstand te overwinnen. Op deze wijze creëerde het ministerie van Buitenlandse Zaken de randvoorwaarden om de Nederlandse deelname in Phare Twinning te bevorderen, terwijl het initiatief bij de vakdepartementen bleef berusten. De vakdepartementen hadden dus een grotere rol in de uitvoering van Phare Twinning in de periode 1998-2003 dan in het bilaterale pre-accessieinstrumentarium. Nederland is in de onderzoeksperiode betrokken geweest bij de uitvoering van 112 Phare Twinning-projecten met een totaal budget van 108 miljoen euro.

⁵⁵ De interventielogica gold niet voor het Nationaal Contact Punt en de in de Accentennotitie aangekondigde partnerschappen. In feite zijn deze instrumenten slechts administratief bij Matra ondergebracht.

⁵⁶ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), *Diamonds and Coals. Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe 1994-1997*, IOB-evaluaties nr. 279, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1999.

Conclusie

De instrumenten voor het beleid van Nederland inzake uitbreiding van de Europese Unie zijn volkomen verschillend van de instrumenten voor het bilaterale toetredingsbeleid en het ondersteuningsbeleid. De instrumenten en interventielogica voor het bilaterale beleid dat een centrale plaats zou moeten innemen in de beleidsvorming zijn slechts zeer gedeeltelijk uitgewerkt. Dit is te verklaren doordat de besluitvorming over de inzet van bilaterale instrumenten grotendeels bij andere actoren berustte, zoals bij de vakdepartementen en de Matra-afdeling. De besluitvorming over en het beheer van de financiële instrumenten (pre-accessiesteun) is volledig losgekoppeld van de communicatieve instrumenten die zijn gericht op de bilaterale dialoog. Het bilaterale beleid legde de nadruk op landendifferentiatie en gaf daartoe een aanzet. Deze landendifferentiatie was vooral gekoppeld aan de inzet van één nieuw instrument, de partnerschappen. De koppeling van de inzet van andere instrumenten aan de landendifferentiatie liet men over aan de verschillende actoren. De interventielogica voor het pre-accessie-instrumentarium was in belangrijke mate geschoeid op de leest van Matra klassiek. De uitvoering van de programma's werd uitbesteed aan externe uitvoeringsorganisaties. Het geheel kenmerkte zich door een bewust beleidsarme aanpak. Bij Phare Twinning moesten de vakdepartementen het initiatief nemen om in te schrijven op projectvoorstellen. Dit was niet het geval bij de bilaterale pre-accessieinstrumenten waar de vakdepartementen niet verantwoordelijk waren voor identificatie, maar een adviserende rol vervulden.

4.4 Beleidscoördinatie

Reguliere EU coördinatiestructuren

Nederland beschikt over een aantal coördinatiemechanismen ter voorbereiding van de besluitvorming in EU-verband. De belangrijkste fora zijn: de Ministerraad, de Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden (REIA, 'onderraad' van de Ministerraad) en de Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatiekwesties (de CoCo, een ambtelijk voorportaal van de REIA, die wordt voorgezeten door de staatssecretaris voor Europese Zaken). In deze fora komt ook het beleid van Nederland inzake de EU-uitbreiding aan de orde. Verder stond de voorbereiding van de Accentennotitie in 1999 op de agenda. In 1998 bespraken deze fora tevens de Nederlandse ondersteuning van de toetreding, maar in de periode 1999-2003 kwam de toetredingssteun in het geheel niet meer aan de orde.

Intradepartementale coördinatie

Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn drie verschillende beleidsafdelingen verantwoordelijk voor de drie onderdelen van het beleid die het object van deze evaluatie vormen (zie bijlage 2, ToR). In 1998 vielen de bilaterale beleidsafdeling (DEU/ME) en de Matra-afdeling (DEU/UM) nog beiden onder het Directoraat-Generaal Regiobeleid (DGRB). Het ministerie streefde naar een betere interne coördinatie van EU gerelateerde zaken. In het licht daarvan ontstond in 2000 het idee om alle EU-gerelateerde verantwoordelijkheden samen te brengen binnen het Directoraat-Generaal voor Europese Samenwerking (DGES). Vanuit DGES ontstond een voorstel voor een nieuwe organische organisatiestructuur, gebaseerd op de schillen van een ui. De Directie Integratie Europa (DIE/DGES) zou de kern vormen van deze structuur, tezamen met de regionale afdelingen, die zouden moeten overgaan van DGRB naar DGES. Vervolgens zouden de Matra-afdeling en het steunpunt voor Phare Twinning ook een schil vormen, gevolgd door een BuZa-schil met de permanente vertegenwoordiging in Brussel, de voorlichtingsafdeling, de politieke afdeling e.a. Daar omheen zou een interdepartementale schil zitten met de andere ministeries. Niet alleen de verbanden tussen het EU-beleid en het bilaterale beleid zouden worden versterkt volgens dit model, maar ook de verbanden met de pre-toetredingssteun.

De invoering van deze structuur stuitte op meerdere bezwaren. Allereerst vonden er in de tweede helft van de jaren negentig, mede als gevolg van de herijking, meerdere reorganisaties plaats. In 2000 was er duidelijk sprake van 'reorganisatiemoeheid' binnen het ministerie. Een nieuwe reorganisatie werd niet wenselijk geacht, ongeacht de inhoudelijke argumenten. Daarom werd in eerste instantie in september 2000 overgegaan tot het instellen van een Taskforce Uitbreiding onder leiding van twee coördinatoren, namelijk van de Directie Integratie Europa en van de bilaterale beleidsafdeling (DEU/ME). Uiteindelijk besloot de departementsleiding tot een 'herschikking', waarbij in 2001 de regionale afdelingen voor West- en Midden-Europa van het DGRB overgingen naar het DGES. Hiermee realiseerde men een deel van de voorgestelde uischilstructuur. De toetredingssteun bleef echter deels buiten beschouwing. Het steunpunt voor coördinatie van de Phare Twinning inspanningen (oftewel het Nationaal Contact Punt) dat in 1999 werd opgericht, kwam wel dicht bij de kern terecht, omdat het een aparte eenheid binnen DGES vormde.⁵⁷ De coördinatie van de inspanningen van de vakdepartementen was de belangrijkste taak van dit steunpunt. Daarmee was de plaatsing van dit

⁵⁷ In 2004 kwam de verantwoordelijkheid voor dit steunpunt bij de Matra-afdeling te liggen die een deel van de taken heeft uitbesteed.

steunpunt logisch te verklaren. De Matra-afdeling bleef daarentegen geheel buiten de herschikking. Eén van de redenen hiervoor was dat het werkterrein van Matra niet beperkt was tot de kandidaat-lidstaten, maar zich uitstreckte tot de ‘nieuwe burenen’ aan de oostgrens van de EU en ook (een deel van) de Balkan omvatte. De verantwoordelijken voor Matra achtten noch een geografische splitsing van het Matra-programma noch een scheiding tussen transformatiesteun en pre-accessiesteun wenselijk. Bij DGES overheerste de cultuur van het diplomatieke lobby- en handwerk en daar paste de beheersverantwoordelijkheid voor ondersteuningsprogramma’s niet bij. DGES streefde ook niet naar inlijving van de Matra-afdeling. Door deze organisatorische indeling was de coördinatie van de inzet van Nederland in de EU-programma’s gescheiden van de verantwoordelijkheid voor de bilaterale programma’s.

Interdepartementale coördinatie

In 1998 besloot de Directie Integratie Europa een nieuw consultatiemechanisme op te zetten om de problematiek rond EU-uitbreiding te bespreken: het EU-uitbreidingsoverleg. DIE zat dit overleg voor en ambtenaren van verschillende ministeries alsmede de verschillende beleidsafdelingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken namen deel. Met de oprichting van de Taskforce EU-uitbreiding in september 2000 vond dit uitbreidingsoverleg plaats onder wisselend voorzitterschap van één van de twee coördinatoren van deze taskforce. In dit overleg stond informatie over de Europese besluitvorming en voorbereiding van het Nederlandse standpunt inzake de EU-uitbreiding centraal. In de beginfase van dit overleg stonden ook bilaterale beleidsonderwerpen op de agenda zoals de Accentennotitie, de opzet van het bilaterale pre-accessieinstrumentarium en sectorale notities, bijvoorbeeld van het toenmalige ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) over pre-accessiesteun in de landbouwsector. Na 1999 is niet meer gesproken over het bilaterale pre-accessieinstrumentarium. De meer formele rol van de bilaterale beleidsafdeling in dit overleg via de taskforce uitbreiding is niet zichtbaar tot uiting gekomen in een verdere verbreding van de agenda.

In 1997 organiseerde het Directoraat-Generaal voor het Regiobeleid waaronder de Directie Europa twee interdepartementale bijeenkomsten om de organisatie van de toetredingssteun te bespreken. Het idee was dat dit overleg zou leiden tot de oprichting van een interdepartementale Taskforce Pre-accessie. Dit is echter niet gerealiseerd. In 1998 vond wel enkele malen interdepartementaal overleg plaats over twee vormen van pre-accessiesteun:

1. De participatie van Nederlandse vakdepartementen in Phare Twinning.
2. De opzet van het bilaterale pre-accessieinstrumentarium.

In eerste instantie stonden deze onderwerpen gezamenlijk op de agenda. Na de scheiding van verantwoordelijkheden voor de EU-steun en de bilaterale pre-accessiesteun binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken organiseerden de beide afdelingen gescheiden interdepartementaal overleg. Wel namen zij deel aan het overleg van de andere afdeling. Er ontwikkelden zich dus twee relatief gescheiden trajecten voor het overleg met de vakdepartementen over de EU-steun en de Matra pre-accessiesteun. Het nationaal contactpunt organiseerde vanaf 1999 regelmatige 'Twinning consultaties'.⁵⁸

Aan het Matra pre-accessie Instrumenten Overleg namen aanvankelijk naast de programmauitvoerders ook de betrokken vakdepartementen, het ministerie van Economische Zaken en het contactpunt voor Phare Twinning deel. Vanaf 2001 namen de departementen minder vaak aan het tweemaandelijks overleg deel en kreeg dit overleg meer de vorm van een uitvoerdersoverleg.

Conclusie

Rond 2000 ontstond binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken het idee om alle verantwoordelijkheden betreffende de uitbreiding van de EU en de relaties met de toekomstige lidstaten in een logisch organisatorisch verband onder te brengen teneinde de onderlinge afstemming van het beleid te verbeteren. De voorgestelde organisatorische structuur ter verbetering van die afstemming is slechts gedeeltelijk doorgevoerd. Vooral de afdelingen verantwoordelijk voor het bilaterale beleid en het Nederlandse beleid inzake de uitbreiding van de EU zijn dichterbij elkaar komen te staan. De verantwoordelijkheid voor het Matra ondersteuningsbeleid inclusief de pre-accessiesteun daarentegen is juist op grotere afstand komen te staan van het bilaterale beleid. Door deze organisatorische afstand tussen verschillende beleidsafdelingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken waren de randvoorwaarden voor een goede coördinatie van de inzet van de vakdepartementen bepaald niet optimaal. Ook de interne coördinatie ten behoeve van de afstemming tussen de verschillende beleidsonderdelen liet te wensen over. Desalniettemin vond met name over het Nederlandse beleid inzake de uitbreiding van de Europese Unie en de Nederlandse deelname aan Phare Twinning wel intensief interdepartementaal overleg plaats en daar was wel sprake

⁵⁸ De staatsecretaris voor Europese Zaken organiseerde op 18 mei 1999 een interdepartementale workshop 'Preaccessie voor EU beleid', waarna werd besloten tot de oprichting van een nationaal steunpunt.

van afstemming van standpunten. Dit betekent dat de wel functionerende coördinatiemechanismen voor het EU-uitbreidingsbeleid onvoldoende als uitgangspunt hebben gediend voor de interdepartementale coördinatie van de andere beleidsonderdelen. De gebrekkige coördinatie op onderdelen kwam de samenhang in het beleid niet ten goede.

4.5 Conclusies

- Aanvankelijk was sprake van een samenhangende beleidsvisie inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie. De kandidaat-lidstaten moesten aan de hoge EU-vereisten voldoen om een snelle toetreding te realiseren. Een actieve Nederlandse inzet om die landen daarin bij te staan, zou ook het Nederlandse belang dienen, onder andere door het kweken van *goodwill* ten behoeve van coalitievorming in de uitgebreide EU.
- Die beleidssamenhang ging verloren toen verschillende actoren het beleid verder moesten vormgeven en uitvoeren. Een zekere mate van verkokering bij de beleidsafdelingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken en eveneens bij de vakdepartementen, die verschillende belangen nastreefden, verklaart de beperkte samenhang tussen de beleidsonderdelen. Alle actoren achtten weliswaar de noodzaak van een samenhangend beleid evident, maar in de praktijk waren de mechanismen om die noodzaak af te dwingen onvoldoende ontwikkeld en zijn er geen normen voor de benodigde mate van samenhang.
- Bij sommige beleidsonderdelen is wel sprake van intensief overleg en afstemming. Dit geldt met name voor het Nederlandse beleid inzake de EU-uitbreiding en de Nederlandse deelname aan Phare Twinning. De coördinatie was voornamelijk gericht op een enkel beleidsonderdeel en niet op het gehele beleid.
- De bilaterale beleidsafdeling heeft in 1999 getracht als centrale sturende actor op te treden en een helder beleidskader met duidelijke prioriteiten ten aanzien van landen en thema's te formuleren. Deze poging leed in een vroeg stadium schipbreuk op de complexe intra- en interdepartementale verhoudingen en men ging over tot een beleidsarme aanpak. De aanvankelijke politieke betrokkenheid bij dit beleid nam snel af en het beleid werd vooral een ambtelijke zaak. Dit bilaterale beleid met abstract geformuleerde doelstellingen en zonder duidelijke interventielogica is daarmee een duidelijke resultante van een onderhandelingsproces waarin de autonomie van de verschillende actoren

voorop staat. De beperkingen van het rationalistisch beleidsperspectief in deze situatie zijn dan ook duidelijk en derhalve is de evalueerbaarheid van dit bilaterale beleid beperkt.

- Voor het toetredingsondersteuningsbeleid kunnen uiteindelijk wel doelstellingen en een interventielogica worden gereconstrueerd. Dit hulpbeleid is wel evalueerbaar. De bilaterale pre-accessiesteun is in de loop van het proces op grotere afstand komen te staan van de andere beleidsonderdelen en ook de afstemming met de vakdepartementen is beperkt geweest.

5 Samenhang van beleid in de praktijk

5.1 Inleiding

Als tweede onderdeel van de procesevaluatie komen in dit hoofdstuk enkele centrale thema's en richtlijnen van het beleid aan de orde. Deze centrale thema's zijn reeds in de beleidsanalyse aangestipt. De analyse van de doorwerking van deze thema's of richtlijnen biedt nader zicht op de samenhang van beleid in de praktijk. De focus ligt daarmee op het proces van beleidsuitvoering. De volgende thema's voor nader onderzoek zijn aan de beleidsanalyse ontleend:

- Landendifferentiatie
- Vraagsturing
- Complementariteit

Landendifferentiatie stond centraal in het bilaterale beleid, maar figureerde ook op verschillende wijze in de andere twee beleidsonderdelen. De indeling in landengroepen was helder, maar het was minder duidelijk hoe deze differentiatie in de praktijk gestalte zou moeten krijgen. De analyse van de inzet van verschillende beleidsinstrumenten in de landengroepen gaat hierop in. Vervolgens passeren enkele thema's de revue die een centrale plaats innemen in de interventielogica voor het bilaterale pre-accessieinstrumentarium, namelijk vraagsturing en complementariteit. Terwijl in het vorige hoofdstuk de analyse zich concentreerde op het formele beleid en de instrumentkeuze, gaat dit hoofdstuk in op de uitvoering van het beleid in de kandidaat-lidstaten.

De centrale vraag is wederom naar de samenhang van het beleid op specifieke thema's en de verklaring voor het bestaan of ontbreken van die samenhang. Bij die vraag naar de samenhang is ook nagegaan in hoeverre (neven)effecten van het ene beleid in een landenspecifieke context uitkomsten van het andere beleid beïnvloeden. Zo heeft het Nederlandse beleid inzake de uitbreiding ook neveneffecten op de bilaterale relaties met de kandidaat-lidstaten. Kandidaat-lidstaten reageren

zowel op standpunten van de Nederlandse regering als op politieke debatten in Nederland over die standpunten. Het is methodologisch niet eenvoudig onderscheid te maken tussen de reacties op politieke debatten over bepaalde standpunten en de reacties op formele standpunten die de Nederlandse regering heeft ingenomen. In een beleidsevaluatie zouden slechts de reacties van kandidaat-lidstaten op werkelijke standpunten gezien kunnen worden als neveneffecten van beleid. Echter een dergelijk rationalistisch beleidsmodel van effecten die direct aan Nederlands beleid gerelateerd kunnen worden, is vooralsnog een utopie.

5.2 Landendifferentiatie in de praktijk

a) *Het beleid van Nederland inzake de uitbreiding van de Europese Unie*

Gezien de ongelijke capaciteiten van de kandidaat-lidstaten en de verschillen in de mate van vorderingen gold landendifferentiatie lange tijd als uitgangspunt van het Nederlandse beleid. Daartoe volgde Nederland intensief de voortgang van de kandidaat-lidstaten op de politieke en economische criteria en bij de overname en implementatie van het acquis. Zoals gezegd streefde Nederland naar een gedifferentieerde toetreding (regatta-model), maar de EU koos uiteindelijk voor het *big bang*-model.

Nederland volgde de voortgang van de kandidaat-lidstaten op specifieke terreinen op de voet. Daarbij waren zowel de Nederlandse ambassades in de kandidaat-lidstaten actief voor wat betreft de landenspecifieke informatie als de vakdepartementen die de sectorspecifieke voortgang betreffende de overname en implementatie van het acquis volgden. Deze informatie diende vooral om de voortgangsrapportages van de Europese Commissie te kunnen beoordelen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken coördineerde het geheel. De Nederlandse regering bracht haar standpunten op specifieke uitbreidingskwesties in bij de EU ten behoeve van de onderhandelingen met de kandidaat-lidstaten. Deze onderhandelingen vormen geen onderwerp van analyse. Het gaat in deze evaluatie slechts om de bilaterale uitwerking van de door Nederland uitgedragen standpunten.

De uitwerking van het principe van landendifferentiatie op de bilaterale relaties in dit geval was afhankelijk van de volgende factoren:

1. De vorderingen van de kandidaat-lidstaten bij het voldoen aan de toetredingsvereisten. Geringe vorderingen zouden zich moeten uiten in een grotere Nederlandse aandacht;

2. De mate waarin Nederlandse belangen in het geding waren bij EU-uitbreidingskwesties;
3. De mate waarin de belangen van kandidaat-lidstaten in het geding waren door Nederlandse standpunten.

In de vier geselecteerde landen is onderzocht welke uitbreidingskwesties van invloed zijn geweest op de bilaterale relaties.

De Nederlandse belangen in Litouwen zijn beperkt en daarom was Litouwen geen prioritair land in het Nederlandse beleid. Nederland volgde, zoals gebruikelijk, de voortgang van Litouwen bij het voldoen aan de toetredingsvereisten. Daarbij kregen de onderhandelingen over de Ignalina kerncentrale, alsmede de Kaliningrad visumproblematiek veel aandacht. In de relaties tussen Nederland en Litouwen waren er geen uitbreidingskwesties die zeer prominent en direct de bilaterale relaties op centraal overheidsniveau hebben beïnvloed.

Met Hongarije, dat aanvankelijk gold als één van de meest gevorderde kandidaat-lidstaten, deelde Nederland de voorkeur voor een gedifferentieerd toetredingsproces. Dit was onderwerp van overleg tussen de twee landen. Hongarije kon haar streven om snel tot de EU toe te treden uiteindelijk niet realiseren vanwege het *big bang*-besluit van de EU. In een later stadium van het onderhandelingsproces kwam de kwestie van de verwerving van grond door Nederlandse boeren in het kader van het vrij verkeer van kapitaal tijdens bilateraal overleg enkele keren aan de orde.⁵⁹ Hier was duidelijk een Nederlands belang in het geding. Tijdens enkele bilaterale ontmoetingen in 2002 gaf Hongarije zijn visie op Nederlandse standpunten die het van belang achtte. Zo deelde Hongarije in principe het standpunt van Nederland inzake de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Hongarije was echter van mening dat de trage infasering van de steun de concurrentiepositie van de Hongaarse boeren zou schaden. De standpunten over hervorming van het GLB kwamen dus slechts gedeeltelijk overeen. Verder vroeg Hongarije in 2002 om een bevestiging van het Nederlands standpunt dat het vrij verkeer van werknemers zou bestaan vanaf het moment van toetreding.⁶⁰ Hongarije was van oudsher een prioritair land voor Nederland en het paste in de vrij intensieve bilaterale relaties dat ook uitbreidingskwesties aan de orde

59 Dit was bijvoorbeeld een belangrijk punt van bespreking tijdens het bezoek van de Nederlandse minister van LNV aan Hongarije van 20-22 augustus 2002.

60 Het Nederlandse standpunt hieromtrent werd in januari 2004 herzien.

kwamen. Het valt echter niet aan te tonen dat deze kwesties de bilaterale relaties in positieve of negatieve zin hebben beïnvloed.

Nederland heeft Polen uitgekozen als het land waarmee een unieke en exclusieve relatie zou worden onderhouden, omdat Polen de grootste kandidaat-lidstaat was met bijbehorend politiek en economisch belang. Voor Nederland was Polen vooral ook van belang vanwege de aanzienlijke Nederlandse investeringen. De officiële bilaterale betrekkingen zouden in de jaren negentig achtergebleven zijn bij de economische en sociale betrekkingen. Daarom startte in 1999 de Utrechtconferentie als instrument bij uitstek om de relaties op politiek en ambtelijk niveau te intensiveren. Dit was vooral een instrument van het bilaterale beleid, maar leende zich ook vooral voor frequent formeel en informeel overleg over allerlei uitbreidingskwesties op zowel politiek als ambtelijk niveau. Immers, Nederland beoogde om voorafgaand aan de toetreding goede relaties op te bouwen met de grootste nieuwe lidstaat, hetgeen coalitievorming in de uitgebreide Unie ten goede zou komen.

In het kader van de Utrechtconferentie stonden vanaf het begin uitbreidingskwesties op de agenda. Het accent lag in de beginperiode op uitwisseling van praktische kennis over de toepassing van het acquis. Nederland stelde zich vooral behulpzaam op om Polen bij te staan in het voldoen aan de toetredingsvereisten. Dit gaf Nederland ook de gelegenheid om toetredingskwesties die specifiek voor Nederland van belang waren op de agenda te zetten. Tot 2002 overheerste de positieve toon in de bilaterale discussies over de Poolse toetreding. Dit veranderde echter in 2002 als gevolg van de vele politieke debatten in Nederland over het uiteindelijke Nederlandse standpunt inzake de uitbreiding van de Europese Unie met tien landen en met name ook de toetreding van Polen. In de loop van het verkiezingsjaar 2002 ontstond een ander politiek klimaat in Nederland. In het parlement stelde de leider van één van de coalitiepartijen in oktober 2002 dat Polen niet was geslaagd voor het toetredingsexamen, ondanks het positief-kritische rapport van de Commissie. De regering wees in haar antwoord op de mogelijkheid vrijwaringsclausules toe te passen waar nodig. De Poolse media, maar ook de Poolse regering had Nederland altijd beschouwd als één van de grootste voorstanders van uitbreiding en zij volgden deze debatten in Nederland op de voet. Polen reageerde dan ook op deze debatten en op de standpunten van Nederland waar men zich niet in kon vinden, zoals de vrijwaringsclausules en de hervorming van het landbouwbeleid. Feit was dat het Nederlandse imago als voorstander van de uitbreiding een fikse deuk opliep in Polen. In hoeverre dit het gevolg was van gewijzigde standpun-

ten van de Nederlandse regering is niet te ontrafelen. Het was vooral de toon van het debat in Nederland die leidde tot felle reacties en die de Poolse vrees voedden dat overname van de Nederlandse standpunten in de EU zou leiden tot een soort 'tweederangs lidmaatschap' voor de nieuwkomers. Op deze wijze werden de bilaterale relaties op overheidsniveau wel degelijk op negatieve wijze beïnvloed, hoewel dit niet direct als effect van het gevoerde beleid kan worden gekenmerkt. Toch was sprake van een ongewenst neveneffect waar via het bilaterale beleid aandacht aan moest worden besteed. De Utrechtconferentie heeft toen haar waarde bewezen. De Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken maakte in november 2002 van de gelegenheid van de tiende Utrechtconferentie gebruik om in Warschau het Nederlandse standpunt uit te leggen aan de Poolse president, premier en collegaminister van Buitenlandse Zaken. Het forum van de Utrechtconferentie, dat zich eerst had gericht op allerlei praktische punten, bood nu de gelegenheid ook de wederzijdse strategieën en standpunten te bespreken, waardoor de schade aan de officiële bilaterale relaties kon worden beperkt.⁶¹

Ook in de relatie met Roemenië was sprake van een soortgelijk neveneffect op de bilaterale relaties door de politieke debatten in de tweede helft van 2002. Specifieke zaken die in Roemenië de aandacht trokken waren het - niet door de Nederlandse regering overgenomen - voorstel van één van de coalitiepartijen om weer visumverplichtingen in te stellen voor Roemenië en Bulgarije, alsmede een wel door de regering overgenomen kamermotie van oktober 2002 om geen toetredingsdatum vast te leggen voor Roemenië en Bulgarije. Uiteindelijk leidde alleen de motie betreffende de toetredingsdatum tot een officiële reactie van Roemeense zijde. In de relatie tussen Nederland en Roemenië ontbrak een forum zoals de Utrechtconferentie, hoewel pogingen zijn ondernomen om een dergelijk partnerschap in te voeren.⁶² Andere communicatieve instrumenten waren weliswaar beschikbaar om de standpunten uit te wisselen,⁶³ maar deze mogelijkheden waren beperkter dan in het geval van Polen.

In de vier kandidaat-lidstaten had Nederland lange tijd het imago van voorvechter van de uitbreiding, met name door het accent op de gewenste snelheid van het

⁶¹ In hoofdstuk 9 komt de werking en de effectiviteit van de Utrechtconferentie meer systematisch aan de orde.

⁶² Op 26 februari 2002 tekenden de Roemeense minister voor Europese Integratie en de Nederlandse staatssecretaris een MoU betreffende een 'Practical Partnership' tussen de twee landen (zie hoofdstuk 9).

⁶³ Zo vroeg de Roemeense regering de Nederlandse ambassadeur onmiddellijk om opheldering over de aanvaarding van deze motie. Vervolgens riep de Roemeense minister van Buitenlandse Zaken op 25 oktober 2002 de hulp van het Nederlandse bedrijfsleven aldaar in om in Nederland een betere indruk te geven van de door Roemenië bereikte voortgang op de toetredingsvereisten.

uitbreidingsproces. De grotere nadruk op kwaliteit in een later stadium van het proces is in enkele kandidaat-lidstaten opgevat als een wijziging van het Nederlandse beleid. De reacties op deze vermeende Nederlandse beleidswijziging waren het meest uitgesproken in Roemenië en Polen.⁶⁴ Dit zijn overigens tegelijk de landen die een 'harde' onderhandelingsstijl hanteerden en het meest vreesden voor een Europa van twee snelheden. Polen was tevens het land met de hoogste prioriteit in het bilaterale beleid. In dit geval bleek de Utrechtconferentie, het instrument bij uitstek van de bilaterale prioriteitsstelling, zeer geschikt om het ongewenste neveneffect van schade aan de officiële bilaterale relaties te beperken. In Hongarije als prioriteitsland en Litouwen, geen prioriteitsland, kon in feite niet van aantoonbare schade worden gesproken. Uitbreidingskwesaties werden daar dan ook niet prominenter op de bilaterale agenda geplaatst dan al het geval was.

b) *Bilateraal beleid*

Oorspronkelijk was het de bedoeling de inzet van beleidsinstrumenten te concentreren op landen waar de Nederlandse belangen relatief het grootst waren. Echter, zowel binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken als door vakdepartementen werd daartegen bezwaar aangetekend, omdat dit de departementale beleidsautonomie zou aantasten. De indeling van de kandidaat-lidstaten in drie landengroepen - met een speciale positie voor Polen - is vervolgens vooral gekoppeld aan het beleidsinstrument van de partnerschappen. De concentratie van de inzet van andere beleidsinstrumenten werd overgelaten aan de actoren die voor de inzet daarvan verantwoordelijk waren.

Volgens het rationalistisch beleidsperspectief zou per land een specifiek beleid ontwikkeld kunnen worden met een bijbehorende interventielogica die een verdere uitwerking zou zijn van het algemene beleid. In het licht van de eerdere beleidsanalyse wekt het geen verwondering dat een dergelijk landenspecifiek beleid niet bestaat. Verschillende actoren beschikten over verschillende beleidsinstrumenten en een samenhangende inzet kon niet worden afgedwongen.⁶⁵ Het consequent doorvoeren van het principe van landendifferentiatie zou in dit complexe bestuurlijke geheel veel coördinatie en afstemming vergen.

In de volgende tabel is weergegeven hoe de bilaterale beleidsinstrumenten zijn ingezet in de vier geselecteerde landen, die allen een verschillende prioriteit vertegenwoordigen.

⁶⁴ De voormalige Poolse minister van Buitenlandse Zaken en medeoprichter van de Utrechtconferentie, in 2004 gekozen als lid van het Europese Parlement, toonde zich zeer teleurgesteld en zelfs verbijsterd door de gepercipieerde veranderingen in de Nederlandse opstelling. Postma, R., *Midden-Europa achter de Schermen. Van Habsburg naar Brussel*, Amsterdam: Prometheus/NRC Handelsblad, 2004, p. 251.

Tabel 5.1 Inzet van bilaterale beleidsinstrumenten in de vier onderzoekslanden, 1997-2003

		Hongarije	Litouwen	Polen	Roemenië
Ambassade		Middelgrote ambassade; attachés: landbouw en veterinaire; politie, defensie	Kleine ambassade geopend in 2001	Grote ambassade; attachés: landbouw, politie, defensie, douane	Middelgrote ambassade; attachés: landbouw, defensie
Bilaterale politieke bezoeken	Aan NL	11	6	14	22
	Van NL	28	8	19	15
Memoranda of Understanding		Veel MoU's (>5)	Weinig MoU's (<5)	Veel MoU's (>5)	Groeiend aantal MoU's
Partnerschappen		Thematische Partnerschappen: Verkeer en Waterstaat 2000, Sociale dialoog 2001-2003, Justitie en Binnenlandse Zaken, start in 2002	Geen partnerschap	Utrecht-conferentie sinds 1999 twaalf bijeenkomsten	Praktisch partnerschap: sinds 2002, beperkt aantal activiteiten

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de inzet van de bilaterale beleidsinstrumenten slechts in beperkte mate de landenprioriteitsstelling weerspiegelde. De lagere

65 De bilaterale beleidsafdeling is verantwoordelijk voor de partnerschappen. De opening en grootte van ambassades in kandidaat-lidstaten is een zaak van BuZa. De vakdepartementen zijn verantwoordelijk voor enkele bilaterale beleidsinstrumenten zoals politieke en ambtelijke bezoeken aan kandidaat-lidstaten en MoU's alsmede de deelname in Phare Twinning. Door de plaatsing van attachés en hun betrokkenheid bij partnerschappen hebben de vakdepartementen ook invloed op de voornoemde bilaterale beleidsinstrumenten. De Matra-afdeling en EZ zijn verantwoordelijk voor het bilaterale pre-accessieinstrumentarium. De ambassades tenslotte vervullen op de meeste beleidsonderdelen een ondersteunende en adviserende rol.

prioriteit die aan Litouwen was toegekend (samen met de andere Baltische staten en Slovenië) blijkt wel uit de inzet van de instrumenten: een kleine in 2001 geopende ambassade, een beperkt aantal politieke bezoeken, weinig MoU's en geen partnerschap. De verschillen tussen prioriteitsland Polen, gevolgd door Hongarije en daarna Roemenië die in een andere groep zit, zijn op het eerste gezicht minder duidelijk. Weliswaar was de Utrechtconferentie beperkt tot Polen en is een grote Nederlandse ambassade in Polen gevestigd, maar dit laatste is vooral goed te verklaren uit de omvang van Polen. Het aantal politieke bezoeken vanuit en aan Hongarije was nauwelijks verschillend van dat aan en vanuit Polen. Ook het aantal afgesloten MoU's vertoonde geen significante verschillen.⁶⁶ In Roemenië bleef de inzet aanvankelijk achter, maar later nam het aantal politieke bezoeken toe, evenals het aantal attachés en zijn ook meer MoU's afgesloten. Overigens is de informatie over de inzet van bilaterale beleidsinstrumenten gefragmenteerd en onvolledig. Zo is het niet mogelijk om een goed overzicht op te stellen van ambtelijke bezoeken op hoog niveau in het kader van de toetreding. Zelfs de informatie over de partnerschappen is vaak onvolledig.

De inzet van bilaterale beleidsinstrumenten door de verschillende actoren lijkt de landendifferentiatie op hoofdlijnen te weerspiegelen, hoewel de verschillen met uitzondering van Litouwen vrij marginaal zijn. Dit is in overeenstemming met het compromis van de beleidsarme aanpak, waarbij de differentiatie niet werd opgelegd aan de vakdepartementen die in belangrijke mate verantwoordelijk waren voor de inzet van de meeste bilaterale beleidsinstrumenten. Het bilaterale instrumentarium vormde maar een klein deel van het totale instrumentarium waarin de pre-accessieprogramma's een belangrijke plaats innamen. Daarom is tevens onderzoek gedaan naar de landendifferentiatie en de samenhang van de inzet van beleidsinstrumenten op sectorniveau om meer zicht op de effecten te verkrijgen.

c) *Toetredingsondersteuningsbeleid*

De Matra-afdeling werkte bij Matra klassiek grotendeels vraaggericht en deze lijn werd doorgezet in het pre-accessieprogramma. Een vraaggerichte aanpak verhoudt zich moeilijk met een gedifferentieerde inzet van het hulpinstrumentarium in verschillende landen, omdat dit aanbodsturing impliceert. De Matra-afdeling was dan ook lange tijd geen voorstander van landendifferentiatie. In de Matra-

⁶⁶ De sectorvariatie van politieke bezoeken van en aan Hongarije is groter dan voor Polen, waar de premiers, ministers van Buitenlandse Zaken en Europese Zaken het merendeel van de bezoeken voor hun rekening namen.

beleidsbrief van juli 2000 werd onder verwijzing naar de Accentennotitie toch differentiatie aangekondigd. In de praktijk vatte de Matra-afdeling dit op als een inspanningsverplichting. Voor het grootste projectenprogramma MPAP gaf de Matra-afdeling richtlijnen voor landenallocaties in overeenstemming met de landprioriteiten.⁶⁷ Voor de andere deelprogramma's streefde de Matra-afdeling niet naar landendifferentiatie, maar liet dit over aan de programmauitvoerders.

De Matra voortgangsrapportage *De Transformatie rond 2000* van januari 2003 gaf aan dat “het accent is komen te liggen op de landen waarmee Nederland volgens de Beleidsbrief een speciaal partnerschap wilde aangaan”. En verder: “De in de Beleidsbrief van medio 2000 aangekondigde landendifferentiatie is daarmee in het kader van MPAP gerealiseerd.” Een nadere analyse van de in deze rapportage gepresenteerde cijfers betreffende het Matra Pre-Accessie Projectenprogramma (MPAP) in de periode 1999-2001 toont aan dat Roemenië en Bulgarije gemiddeld het meeste geld ontvingen (1,7 miljoen euro ten opzichte van 1,65 miljoen euro voor de eerste landengroep en 1 miljoen euro voor groep 3).⁶⁸ In tegenstelling tot de constatering in de voortgangsrapportage blijkt uit deze analyse van de gepresenteerde data dat de landendifferentiatie op dat moment slechts zeer gedeeltelijk was gerealiseerd, namelijk alleen voor de laagste prioriteitsgroep. Over de gehele periode 1999-2003 is IOB op basis van de rapportages van de programmauitvoerders nagegaan of de inzet van Matra pre-accessieinstrumenten verschillend was in de drie landengroepen en of dit tot uiting kwam in verschillen in uitgaven.

67 In de periode 1999-2002 werd aan Roemenië en Bulgarije een lagere allocatie toegekend dan de landen uit groep 1. In 2003 daarentegen was het budget voor de landen in groep 1 en 2 gelijk, namelijk € 1 miljoen, terwijl het budget voor groep 3 landen € 0,4 miljoen was.

68 In de eerste prioriteitsgroep van de Visegrádlanden blijkt het kleinste land, Slowakije, de meeste hulp via MPAP te hebben ontvangen.

Tabel 5.2 Matra pre-accessieprogramma's: gemiddelde bedragen per land per landengroep, in mln. euro *

	Groep 1 Visegrád	Groep 2 Roemenië en Bulgarije	Groep 3 Baltische Staten en Slovenië
MPAP	3,4	3,4	1,9
ADEPT	0,8	0,7	0,6
IMPACT	0,3	0,3	0,1
GST	0,6	0,4	0,2
PUA	0,2	0,4	0,2
Totaal	5,3	5,2	3,0

* Bedragen bij benadering berekend op basis van activiteitenoverzichten per land en uitgaven per sub-programma. Voor DIP zijn geen landengegevens beschikbaar. Partnerschappen zijn beschouwd als een bilateraal beleidsinstrument (0,5 mln. euro voor de Visegrádlanden). Het Nationaal Contact Punt Phare Twinning is eveneens geen typisch Matra-instrument.

De conclusie is dat de landendifferentiatie tussen groep 1 en 2 binnen het reguliere Matra pre-accessieinstrumentarium niet gerealiseerd is. Voor groep 3 waren de uitgaven wel significant lager. Een complicerende factor is overigens dat in de voorgenomen landendifferentiatie geen rekening is gehouden met de verschillen in omvang tussen de kandidaat-lidstaten. Immers de gemiddelde bevolking in de groep 3 landen, is 7,5 à 8 maal kleiner dan de gemiddelde bevolking van groep 1 en 2 landen. Daarnaast zijn de verschillen tussen de landen per groep natuurlijk zeer groot. Verder dient te worden opgemerkt dat de totale uitgaven per kandidaat-lidstaat bijzonder beperkt zijn in relatie tot de vereiste investeringen voor toetreding.

Het ministerie van Economische Zaken heeft overigens nooit gestreefd naar landendifferentiatie. EZ kende voor het PSO PA-programma gelijke landenbudgetten toe aan alle kandidaat-lidstaten, ongeacht hun grootte of beleidsprioriteit. In de praktijk zijn de meeste PSO PA-projecten uitgevoerd in Slowakije en Estland.

De verklarende factoren voor het grotendeels ontbreken van landendifferentiatie bij de inzet van de bilaterale pre-accessieprogramma's zijn:

- Landendifferentiatie werd zeer beperkt opgevat, namelijk slechts als inspanningsverplichting voor één van de deelprogramma's. De andere programmauitvoerders kregen dus binnen de overeenkomst met het ministerie van

Buitenlandse Zaken de vrijheid naar eigen inzicht te handelen. Dit heeft geleid tot gevarieerde uitkomsten.⁶⁹

- Ondanks de kleine verschillen in landenallocaties voor het grootste Matra pre-accessieprogramma bleef in drie van de vier belangrijkste prioriteitslanden Polen, Hongarije en Tsjechië de vraag achter bij het aanbod en werd besloten tot overheveling van budgetten naar andere landen.

Het overzicht van de Nederlandse deelname aan Phare Twinning-projecten per kandidaat-lidstaat geeft inzicht in de prioriteitsstelling door de vakdepartementen. Immers de vakdepartementen besluiten op welke projectvoorstellen van welke kandidaat-lidstaten zij inschrijven.⁷⁰ Overigens is de omvang van het Phare-programma, in tegenstelling tot de bilaterale programma's, wel gerelateerd aan de grootte van de kandidaat-lidstaat. De meeste projecten vonden daardoor plaats in Polen en Roemenië. In de volgende tabel is de Nederlandse deelname in Phare Twinning per landengroep weergegeven.

Tabel 5.3 Nederlandse deelname aan Phare Twinning per landengroep

	Visegrád	Roemenië en Bulgarije	Baltische Staten en Slovenië
Gemiddeld aantal projecten met Nederlandse betrokkenheid per kandidaat-lidstaat	15	14	6,5
Projecten met Nederlandse betrokkenheid als % van het totaal aantal projecten	16%	13%	12%

⁶⁹ Zo bleef in het vraaggestuurde programma PUA de vraag in de groep 1 landen achter bij de vraag uit de andere landengroepen. Het trainingsprogramma ADEPT volgde een expliciete strategie om te streven naar een vrijwel gelijk aantal deelnemers uit elke kandidaat-lidstaat, waarbij noch de grootte van het land noch de prioriteitsstelling een rol speelde. Een uitzondering vormde de in 2003 in Polen georganiseerde cursus 'How to operate in Brussels' met 82 Poolse deelnemers als uitvloeisel van de Utrechtconferentie. Gemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn gebaseerd op relaties tussen gemeenten, waarbij er meer interesse is vanuit de Nederlandse gemeenten voor relaties met de Visegrádlanden dan voor landen in de andere groepen.

⁷⁰ Per land kan wel het percentage van geselecteerde Nederlandse voorstellen variëren. Aangezien het hier gaat om een gemiddelde per landengroep heeft dit verschil in slagingspercentage nauwelijks consequenties voor de analyse.

Nederland nam gemiddeld in 14% van het totaal aantal projecten deel. De deelname in de eerste landengroep zat boven dit gemiddelde en in de andere twee landengroepen daaronder. De verschillen in Nederlandse deelname per kandidaat-lidstaat zijn ook interessant: in Polen en Roemenië nam Nederland deel in 14% van de projecten (het gemiddelde), in Tsjechië en Hongarije was dat 19%. De meeste projecten met Nederlandse betrokkenheid zijn uitgevoerd in Polen (22), gevolgd door Roemenië (18) en Tsjechië (17). Dit beeld wijkt dus enigszins af van de inzet van het bilaterale pre-accessieinstrumentarium per kandidaat-lidstaat. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat de Phare budgetten samenhangen met de grootte van het land, dit in tegenstelling tot de bilaterale pre-accessiesteun. De aloude voorkeur van vakdepartementen voor samenwerking met Tsjechië en Hongarije bleek uit de relatief hogere deelname aan Phare Twinning in die landen.

Conclusie

De voorgenomen landendifferentiatie blijkt slechts gedeeltelijk gerealiseerd te zijn. Polen was het prioriteitsland bij uitstek. De bilaterale agenda met Polen werd vooral vormgegeven in de Utrechtconferentie waarin uitbreidingskwesties vanaf het begin aan de orde kwamen. Dit bleek een goed forum te zijn om de in 2002 opgelopen schade aan de officiële bilaterale relaties te beperken. Deze schade was een ongewenst neveneffect van de discussies in Nederland over de Poolse toetreding. De Utrechtconferentie bleek als bilateraal beleidsinstrument ook op andere beleidsonderdelen functioneel. Op deze wijze werd de samenhang in beleid bevorderd. Overigens kwam de prioriteitsstatus van Polen niet tot uiting in de inzet van het bilaterale pre-accessieinstrumentarium. De samenhang was dus partieel.

Met uitzondering van de partnerschappen heeft de prioriteitsstatus van de kandidaat-lidstaten verder weinig invloed gehad op de inzet van het instrumentarium. De laagste prioriteitsgroep met daarin de kleinste kandidaat-lidstaten (de Baltische staten en Slovenië) ontving weliswaar minder bilaterale hulp en had minder politieke bezoeken, maar dit is niet in verhouding met hun grootte of het toegekende belang in het Nederlands beleid. De inzet van verschillende beleidsinstrumenten in de drie landenprioriteitsgroepen vertoont een gefragmenteerd beeld. Aangezien de bilaterale hulp niet alleen was bedoeld om de toetreding van kandidaat-lidstaten te bevorderen, maar tevens om *goodwill* te kweken en de bilaterale relaties te versterken, roept deze gefragmenteerde inzet vragen op naar de mate van afstemming in het licht van de realisering van deze tweede beleidsdoelstelling.

5.3 Vraagsturing van de bilaterale pre-accessieprogramma's

Zoals al in paragraaf 4.2 naar voren kwam, werkten de bilaterale pre-accessieprogramma's in principe vraaggestuurd, maar de variatie tussen de deelprogramma's was groot. In de praktijk hebben vooral de door Senter uitgevoerde programma's MPAP en PSO PA alsmede PUA vraaggestuurd gewerkt.⁷¹

Box 5.1 Mechanismen van vraagsturing bij de bilaterale pre-accessieprogramma's (MPAP en PSO PA)

- Overheidsorganisaties in de kandidaat-lidstaten konden één maal per jaar projectvoorstellen indienen bij een lokale pre-accessiecoördinator die meestal werkzaam was bij een overheidsorganisatie voor Europese integratie en coördinatie van de hulp (de zogenaamde call for proposals).
- De lokale pre-accessiecoördinator maakte een preselectie uit de ingediende projectvoorstellen en legde deze voor aan de programmapuntvoerder.
- De Nederlandse programmapuntvoerder was verantwoordelijk voor de selectie van projectvoorstellen ter uitvoering in consultatie met alle betrokkenen.
- Het verantwoordelijke ministerie (Buitenlandse Zaken of Economische Zaken) keurde deze selectie, die was verantwoord in een jaarlijks productenplan, goed.
- De Nederlandse programmapuntvoerder stelde vervolgens een uitgebreide Terms of Reference op voor de goedgekeurde projecten in overleg met betrokkenen (formuleringsfase) en selecteerde op basis daarvan een geschikte Nederlandse uitvoerder.
- De programmapuntvoerder informeerde de ontvangende organisatie over de geselecteerde projectuitvoerder en startdatum van het project.
- De projectuitvoerder stelde in overleg met de ontvangende organisatie een inceptierapport op dat na goedkeuring door de programmapuntvoerder als formeel projectdocument gold.

⁷¹ Deze drie programma's beslaan bijna 80% van het totale budget.

De programmaevaluaties van MPAP / PSO PA en PUA hebben een aantal problemen met betrekking tot de vraagsturing gesignaleerd. In deze IOB-evaluatie is dit nader onderzocht en dit heeft geleid tot de volgende bevindingen:

- Regelmatig zijn onvoldoende projectvoorstellen van voldoende kwaliteit ingediend, hetgeen het selectieproces compliceerde.⁷² De verklaring voor de vaak gebrekkige kwaliteit van projectvoorstellen is te vinden in de beperkte capaciteit van de indienende organisaties en onbekendheid met de specifieke programmaeisen.
- Het grote aanbod aan pre-accessiegerichte hulpprogramma's die allemaal gericht waren op overheidsorganisaties in de kandidaat-lidstaten creëerde aanzienlijke problemen met de absorptiecapaciteit. Deze problemen en de gevolgen daarvan voor een kleinschalig vraaggestuurd programma zijn onvoldoende onderkend aan Nederlandse zijde.
- De capaciteit van de lokale pre-accessiecoördinator, die in de meeste gevallen een groot aantal hulpprogramma's moest coördineren, was zeer beperkt. Daardoor was de informatievoorziening aan de aanvragers soms beperkt en de preselectie van voorstellen problematisch.⁷³
- De koppeling van vraag en aanbod door de Nederlandse programmauitvoerder riep nogal eens problemen op. De PUA-evaluatie geeft bijvoorbeeld aan dat in 2/3 van de onderzochte missies er sprake was van een adequate koppeling van vraag en aanbod. Ook de programmaevaluatie van MPAP en PSO PA geeft aan dat niet in alle gevallen een geschikt Nederlands aanbod voor de geselecteerde projecten kon worden gevonden, waardoor in enkele gevallen reeds geselecteerde projecten toch niet konden worden uitgevoerd.
- De vraagsturing had vooral betrekking op de identificatiefase. De kandidaat-lidstaten werden wel geconsulteerd in de selectie- en formuleringsfase, maar de besluitvorming vond plaats in Nederland. Ontvangende organisaties waren ook niet betrokken bij de selectie van uitvoerders. In de loop van de tijd zijn wel maatregelen genomen om de betrokkenheid van de ontvangende organisaties in de kandidaat-lidstaten bij de formulering en uitvoering van projecten te vergroten. In 7 van de 24 onderzochte projecten (bijna 30%) is gebleken dat gebrek aan *commitment* en *ownership* van de ontvangende organisatie de uitvoering negatief hebben beïnvloed.

72 Met name in de Visegrádlanden zijn enkele jaren onvoldoende voorstellen van voldoende kwaliteit ingediend, hetgeen tot overheveling van de budgetten naar andere landen leidde.

73 PUA werkte aanvankelijk met consultants als lokale coördinatoren van het programma, waardoor er minder capaciteitsproblemen waren.

De vakdepartementen hebben het principe van volledige vraagsturing tijdens de identificatiefase ter discussie gesteld. Zij hadden slechts een adviserende rol in de selectie- en uitvoeringsfase. Al in een vroeg stadium (bij een Matra pre-accessie-overleg in de tweede helft van 1999) klaagden verschillende ministeries⁷⁴ dat onvoldoende gebruik werd gemaakt van de door hen opgebouwde netwerken bij de identificatie van bilaterale pre-accessieactiviteiten. Begin 2000 meldden de notulen van dit overleg: “Departementen zouden graag zien dat agentschappen zich beperken tot uitvoering. Het is zonder meer ongewenst indien zij in een leidende rol terecht zouden komen.” Zij gaven aan “dat de beleidsuitvoering ter zake aan de betrokken departementen is”. Na bevestiging van dit uitgangspunt door de Matra-afdeling leidde dit niet tot duidelijke wijzigingen in de aanpak en vakdepartementen kregen geen formele rol in de identificatiefase, maar behielden hun adviserende rol in de selectiefase. Tijdens de veldonderzoeken is gebleken dat bepaalde vakdepartementen zich wel actief opstelden tijdens de identificatiefase en aan de wieg stonden van projectvoorstellen. Dit heeft veelal een positief effect gehad op de kwaliteit van de voorstellen en de betrokkenheid van vakdepartementen bij de projectuitvoering vergroot, hetgeen van belang is in het licht van de doelstelling om bilaterale betrekkingen op centraal overheidsniveau te versterken. Dit komt aan de orde in de sectorhoofdstukken.

Ter vergelijking met de vraagsturing van de bilaterale pre-accessieprogramma's is het interessant om de sturing van het Phare Twinning-programma onder de loep te nemen.

Box 5.2 Toetredingssturing bij Phare Twinning

- De Europese Commissie bepaalde jaarlijks in overleg met de kandidaat-lidstaten welke pre-accessieprojecten voor uitvoering in aanmerking zouden komen.
- Vakdepartementen uit de lidstaten konden inschrijven op projectvoorstellen, waarbij zij ook consortia konden vormen.
- De kandidaat-lidstaten waren verantwoordelijk voor selectie van de uitvoerders op basis van de voorstellen.

⁷⁴ LNV en SZW.

Bij Phare Twinning bepaalden de Europese Commissie en de kandidaat-lidstaten gezamenlijk welke projecten uitgevoerd werden. De kandidaat-lidstaten waren zelf verantwoordelijk voor de selectie van de lidstaat die het project ging uitvoeren. Terwijl in de bilaterale programma's de nadruk lag op de formulering van de vraag door de kandidaat-lidstaat zelf, werden in Phare Twinning de projectprioriteiten gezamenlijk bepaald. Daarentegen was bij Phare Twinning de rol van de kandidaat-lidstaat, zowel bij de selectie van de uitvoerder als bij de uitvoering zelf, groter.

De maatregelen in Nederland om de deelname in de uitvoering van Phare Twinning-projecten te vergroten, bestonden uit het instellen van een nationaal steunpunt (o.a. informatievoorziening over nieuwe projecten, ondersteuning bij formulering van projectvoorstellen), het ter beschikking stellen van DIP-gelden aan de ministeries en regelmatig overleg. In EU-verband lobbyde Nederland tevens succesvol voor het toelaten van zelfstandige bestuursorganen en dergelijke als uitvoerders. Doordat vakdepartementen zelf moesten besluiten om in te schrijven op Phare Twinning-projectvoorstellen en deze voorstellen moesten toelichten in de kandidaat-lidstaten teneinde geselecteerd te worden, was hun rol in dit Europese programma vaak groter dan in de bilaterale programma's. Op deze wijze kon de aanvankelijke weerstand van de vakdepartementen snel overwonnen worden, zoals blijkt uit de volgende tabel:

Tabel 5.4 Nederlandse deelname (leidende en junior rol) als % van het totale aantal Phare Twinning-projecten 1998-2003

Jaar	Phare-projecten	NL leidend	NL junior	NL totaal
1998	103	4 (4%)	7 (7%)	11 (11%)
1999	122	8 (7%)	11 (9%)	19 (16%)
2000	146	7 (5%)	6 (4%)	13 (9%)
2001	133	13 (10%)	6 (5%)	19 (14%)
2002	196	21 (11%)	5 (3%)	26 (13%)
2003	153	21 (14%)	10 (7%)	31 (20%)
Totaal	853	74 (9%)	45 (5,3%)	119 (14%)

Bron: Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Twinning Statistics Institution Building*, Twinning Coordination Team, DG Uitbreiding, Brussel, 2004

Alleen in 1998 bleef de Nederlandse deelname, vooral als leidende partner, achter bij het streefcijfer van 6% deelname. Over de gehele periode was alleen het aandeel van Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië en Spanje groter dan dat van Nederland. In 2003 was Nederland zelfs na Duitsland de belangrijkste uitvoerder van Phare Twinning-projecten. Ook de succesgraad van de Nederlandse voorstellen lag met 53% boven het Europese gemiddelde van 45%. De Nederlandse deelname was bepaald niet gelijk verdeeld over de ministeries. LNV nam met 35 projecten een derde van de projecten voor haar rekening, gevolgd door Justitie met 21 projecten.

Conclusie

De vraaggestuurde aanpak van de bilaterale pre-toetredingshulp bleek in de praktijk op veel problemen te stuiten, zowel in de kandidaat-lidstaten als in Nederland. De nadruk lag vooral op de vraagsturing bij de projectidentificatie. Vervolgens vond besluitvorming over de selectie voornamelijk in Nederland plaats. De rol van de ontvangende organisaties in de selectie- en uitvoeringsfase was beperkt. De koppeling van vraag en aanbod riep regelmatig problemen op. Nederlandse vakdepartementen hadden formeel alleen een adviserende rol in de selectie en uitvoering van bilaterale pre-accessieprojecten en hun sturingsmogelijkheden waren beperkt. Op het eerste gezicht deden zich minder belemmeringen voor bij de Nederlandse inzet in het toetredingsgestuurde Phare Twinning-programma. De identificatiefase was in dit programma een gezamenlijke verantwoordelijkheid, terwijl bij de selectie van de uitvoerders en in de uitvoering zelf de rol van de kandidaat-lidstaat groter was dan in de vraaggestuurde pre-accessieprogramma's. De problematische werking van het principe van vraagsturing voor kleinschalige bilaterale programma's in een omgeving waar problemen met absorptiecapaciteit aan de orde van de dag zijn, is onvoldoende onderkend.

5.4 Afstemming en complementariteit

Het Regiobeleidsdocument Midden-Europa stelde in 1997 dat "Nederland zoekt naar optimale aansluiting bij de Europese instrumenten" en dat "de bilaterale Nederlandse instrumenten sterker op elkaar worden afgestemd". Deze opmerkingen over afstemming en complementariteit bleken in de praktijk voor meerdere uitleg vatbaar. Bij de ontwikkeling van het bilaterale pre-accessieinstrumentarium is op verschillende manieren getracht inhoud te geven aan die complementariteit:

- Bij de ontwikkeling van het Matra pre-accessieinstrumentarium in 1998 heeft de Matra-afdeling allereerst gewerkt aan de onderlinge complementariteit van de pre-accessieprogramma's in termen van activiteiten. Elk deelprogramma moest zich richten op een specifieke activiteit, variërend van projecten tot missies, trainingen, stages, e.d.;
- De EU-programma's waren toetredingsgestuurd en de vraagsturing in de bilaterale programma's zou daar complementair aan moeten zijn;
- Door een grotere flexibiliteit en transparantie zouden de bilaterale PA-programma's zich ook onderscheiden van de EU-programma's;
- Het ministerie van Economische Zaken streefde naar uitfasering van PSO klassiek, gericht op het bedrijfsleven, op het moment dat het op de overheid gerichte PSO PA zou starten of vanaf het moment dat de kandidaat-lidstaat de status van functionerende markteconomie zou verkrijgen;
- Matra-PA zou zich uitsluitend op overheidsorganisaties richten, terwijl Matra klassiek voornamelijk op het maatschappelijk middenveld is gericht;
- Naarmate kandidaat-lidstaten verder gevorderd zouden zijn in het toetredingsproces zou Matra klassiek zich meer richten op de minder gevorderde kandidaat-lidstaten en de 'nieuwe burens';
- Overlap van activiteiten en projecten zou voorkomen kunnen worden door regelmatig overleg en informatie-uitwisseling tussen alle programmavitvoerders.

Om die complementariteit te realiseren zijn de volgende concrete maatregelen genomen:

- Regelmatig overleg tussen de uitvoerders van pre-accessiedeelprogramma's, het Matra Pre-Accessie Instrumenten Overleg (zie paragraaf 4.4);
- Plaatsing van informatiesheets over de Matra pre-accessieprogramma's op internet en uitgifte van brochures;
- Economische Zaken en Buitenlandse Zaken hebben dezelfde programmavitvoerder, namelijk Senter/EVD, geselecteerd voor de grootste pre-accessieprogramma's MPAP en PSO PA en daardoor was meer dan voorheen sprake van een gezamenlijk gezicht naar buiten.

Uit dit overzicht blijkt dat de Matra-afdeling vooral streefde naar een praktische invulling van complementariteit en daarvoor enkele concrete afstemmingsmechanismen creëerde. Dit leidde ertoe dat op het niveau van projecten en activiteiten overlap grotendeels voorkomen kon worden, ondanks de veel voorkomende absorptieproblemen. Echter, op de verschillende niveaus deden zich toch problemen voor betreffende afstemming en complementariteit.⁷⁵

Onderlinge complementariteit en afstemming van de bilaterale pre-accessieprogramma's

Al in 1999 stelden Nederlandse ambassades in diverse kandidaat-lidstaten alsmede verschillende vakdepartementen dat de verschillende programmauitvoerders van de pre-accessiedeelprogramma's te gescheiden opereerden in de kandidaat-lidstaten, wat leidde tot verwarring. Afstemming was dringend gewenst. De praktische maatregelen om overlap van activiteiten te voorkomen zijn reeds genoemd. Opvallend is dat de vergaande versnippering van het instrumentarium lange tijd geen onderwerp van discussie was.⁷⁶ Programmauitvoerders hebben aangegeven in interviews dat het ontbrak aan beleidsmatige afstemming. In het begin poogden verschillende actoren wijzigingen aan te brengen in het instrumentarium. Toen dat onmogelijk bleek, hebben de meeste actoren zich ingezet om zo goed mogelijk gebruik te maken van het bestaande instrumentarium binnen de gegeven beperkingen. Echter, de meeste actoren, zowel programmauitvoerders als vakdepartementen en ambassades, hebben aangegeven dat de inrichting van het bilaterale pre-accessieinstrumentarium te versnipperd was en daardoor verre van optimaal.

Complementariteit van klassieke transformatiesteun en pre-accessiesteun

Het onderscheid tussen Matra pre-accessie en Matra klassiek was door het grote aantal deelprogramma's⁷⁷ en de gedeeltelijk overlappende invalshoeken in de praktijk niet altijd duidelijk. Immers, beide programma's hadden een *good governance* component. Matra klassiek richtte zich niet alleen op het maatschappelijk middenveld, maar ook op overheidsorganisaties.⁷⁸ De overlap tussen de programma's deed zich voor bij projecten gericht op de politieke toetredingscriteria (JBZ, mensenrechten, *good governance*) en in die sectoren waarvoor slechts een beperkte hoeveelheid acquis bestond, bijvoorbeeld de sociale sectoren. Het veldonderzoek heeft uitgewezen dat met name in de JBZ-sector en in gezondheidszorg het onder-

75 Complementariteit in de zin van een optimale taakverdeling tussen de actoren en een duidelijke afbakening van werkerreinen.

76 Pas in 2004 kwam de versnippering van het Matra pre-accessieinstrumentarium werkelijk op de agenda. Dit resulteerde in een brief aan de Tweede Kamer d.d. 21-9-2004 inzake nieuwe beleidsvoornemens voor het Matra-programma waarin een voorstel ter vereenvoudiging van de uitvoering. Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Het Matra-programma: de flexibele respons op wisselende transformatieperspectieven*, Kamerbrief inzake Beleidsvoornemens, Tweede Kamer, 2004-2005, 23 987, nr. 39, Den Haag 21 september 2004.

77 Tijdens de onderzoeksperiode waren acht Matra pre-accessieprogramma's, acht Matra klassiek programma's en twee PSO pre-accessieprogramma's actief in de kandidaat-lidstaten.

78 In de periode 1994-1997 was volgens de IOB-evaluatie 23% van de projecten gericht op *good governance* (civil society vormde een separate categorie), waaronder reeds pre-toetredingsprojecten, terwijl 34% van de contractpartners (semi-)overheidsorganisaties waren.

scheid tussen Matra klassiek en pre-accessiesteun moeilijk te maken is. Vrijwel identieke projecten zoals ondersteuning van *public health* en bijdragen aan de vernieuwing van het burgerlijk wetboek zijn zowel via Matra klassiek als Matra-PA ondersteund. De mate van overlap tussen Matra klassiek en Matra-PA is nooit eerder geanalyseerd en is geen onderwerp van discussie geweest.

Het ministerie van Economische Zaken heeft PSO klassiek wel uitgefaseerd in de meeste kandidaat-lidstaten, met uitzondering van Roemenië en Bulgarije. In 2000 kondigde de Matra-beleidsbrief aan dat Matra klassiek zou worden vormgegeven vanuit de invalshoek pre-accessie in bilateraal overleg met de betrokken overheden in de Visegrádlanden. Een geleidelijke integratie van het instrumentarium leek het streven, waarop bij toetreding naar uitfasering gestreefd zou kunnen worden. In 2002 bleek dat dit voornemen niet was gerealiseerd en ook werd dit voornemen niet door de Matra-afdeling gedragen. De geleidelijke vermindering van de klassieke Matra-steun aan de verst gevorderde Visegrádlanden ten gunste van de minder ver gevorderde landen (bijv. Roemenië en Bulgarije) en de nieuwe burens is wel gerealiseerd.

De keuze om programmauitvoerders binnen de grenzen van de met hen gesloten overeenkomsten hun gang te laten gaan en de beperkte aandacht voor samenhang van het instrumentarium leidden ertoe dat beslissingen over de definitieve uitfasering van de transformatiesteun door het ministerie van Buitenlandse Zaken en de uitfasering van de bilaterale pre-accessiesteun⁷⁹ in een relatief laat stadium werden genomen.⁸⁰ Andere lidstaten daarentegen zoals Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Zweden besloten al in 2002 tot uitfasering c.q. wijziging van hun pre-accessiesteun in het licht van de naderende toetreding van acht Midden-Europese landen in 2004.

79 Wel startten in 2003 de discussies binnen BuZa, alsmede tussen BuZa, vakdepartementen en posten over de herinrichting van de steun aan de nieuwe lidstaten.

80 Op 21 september 2004 stuurde de staatssecretaris voor Europese Zaken een brief aan de Tweede Kamer met nieuwe beleidsvoornemens voor het Matra programma in het licht van de toetreding van acht Matra landen tot de EU. In de nieuwe lidstaten zal pre-accessie door Matra-partnerschap vervangen worden en Matra klassiek zal geleidelijk uitgefaseerd worden. In de kandidaat-lidstaten zal zowel pre-accessiesteun als Matra klassiek, nu genoemd Matra Goed Bestuur, naast elkaar bestaan. De overlap tussen beide programma's is niet genoemd. Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Het Matra-programma: de flexibele respons op wisselende transformatieperspectieven*, Kamerbrief inzake Beleidsvoornemens, Tweede Kamer, 2004-2005, 23 987, nr. 39, Den Haag, 21 september 2004.

Complementariteit van de bilaterale pre-toetredingsprogramma's en de EU-programma's

Zoals gezegd is de complementariteit ten opzichte van het EU-instrumentarium wel op praktische wijze ingevuld, maar niet beleidsmatig uitgewerkt. De afstemming met de delegaties van de Europese Commissie in de diverse kandidaat-lidstaten verliep soepel. De donorcoördinatie door de kandidaat-lidstaten zelf liet echter zeer te wensen over. Het ontbreekt aan betrouwbare overzichten van de totale hulp aan die landen.

De enorme dominantie van de EU pre-toetredingssteun met ruim 16 miljard euro ten opzichte van de bilaterale steun (96 miljoen euro oftewel ongeveer 0,6 %) vereiste reflectie op de rol en de plaats van de Nederlandse pre-accessiesteun. In Polen bedroeg de gemiddelde jaarlijkse EU-hulp in de periode 2000-2002 915 miljoen euro ten opzichte van ongeveer 2,5 miljoen euro bilaterale steun. Vraagsturing garandeerde niet automatisch complementariteit. Programma-uitvoerders zochten wel degelijk naar 'niches' voor de bilaterale toetredingssteun, omdat anders het risico bestond dat de overblijfselen van Phare of te risicovolle projecten bij de bilaterale donoren zouden worden ingediend. Pilotprojecten van beperkte omvang die een specifiek aspect van een bepaald toetredingsprobleem aanpakten, waren volgens programma-uitvoerders een voorbeeld van een dergelijke niche. Een bilateraal pilotproject zou zowel voorafgaand als volgend op een groter Phare-project uitgewerkt kunnen worden. Vooral in de landbouwsector zijn dergelijke voorbeelden aangetroffen. Ook het gebied tussen pre-accessie en klassieke transformatiesteun, met name in de sociale sectoren, bleek een terrein waar een bilaterale donor meerwaarde kan hebben. Uit interviews in de kandidaat-lidstaten met ontvangende organisaties bleek dat de Nederlandse programma's zich ook onderscheidden door een grotere flexibiliteit en minder zware procedures in vergelijking met de EU-programma's.

Conclusie

Op beleidsmatig niveau en strategisch niveau is weinig aandacht besteed aan de complementariteit van ondersteuningsinstrumenten. Beheersmatig daarentegen is vooral op het niveau van projecten naar praktische oplossingen gezocht om overlap en duplicatie van activiteiten te voorkomen. De overlap van activiteiten in de praktijk is beperkt, maar er is wel sprake van aanzienlijke overlap tussen de verschillende programma's: zowel tussen de bilaterale pre-accessieprogramma's onderling, tussen Matra transformatie en Matra pre-accessiesteun, als tussen de bilaterale programma's en de EU-programma's.

5.5 Conclusies

- De landendifferentiatie is gedeeltelijk gerealiseerd in de uitvoering van het bilaterale beleid. De unieke prioriteitsstatus van Polen in het bilaterale beleid creëerde de mogelijkheid om ook wederzijdse standpunten ten aanzien van de toetreding van Polen uit te wisselen. Dit was vooral van belang in 2002 toen de bilaterale relaties schade hadden opgelopen als gevolg van de discussies in Nederland over de toetreding van Polen. Nederland verloor toen het imago als voorvechter van de uitbreiding. De Utrechtconferentie bleek als bilateraal beleidsinstrument geschikt om de Nederlandse positie toe te lichten en zo kon de schade beperkt worden.
- De landendifferentiatie is nauwelijks doorgevoerd in het toetredingsondersteuningsbeleid en de inzet van het bilaterale hulpinstrumentarium is zeer gefragmenteerd. Ondanks de beleidsvoornemens om bij de inzet van de Nederlandse hulp de landentprioriteiten van het bilaterale beleid tot uiting te laten komen, is dit niet gerealiseerd door een gebrek aan afstemming. Het ontbrak aan een centrale regie.
- De vraagsturing van de bilaterale pre-accessieprogramma's stond op gespannen voet met de vormgeving van het Nederlands strategisch belang dat uitgangspunt was van het bilaterale beleid. Dit aspect van samenhang heeft nauwelijks aandacht gekregen.
- De vraagsturing van de bilaterale pre-accessieprogramma's werkte op verschillende punten niet goed; zo bleek onder andere het koppelen van vraag en aanbod problematisch. Bovendien had de vraagsturing vrijwel uitsluitend betrekking op de identificatiefase en werd onvoldoende aandacht besteed aan het *ownership* in de selectie- en uitvoeringsfase.
- Complementariteit en afstemming van de ondersteuningsinstrumenten is een gebied waarop de samenhang op pragmatische wijze was vormgegeven door te streven naar het voorkomen van overlap van activiteiten en projecten.

De kleinschalige Nederlandse projecten en programma's onderscheidden zich vooral door een grotere flexibiliteit dan de EU-programma's. Op beleidsmatig niveau is niet gestreefd naar complementariteit van hulpprogramma's.

Er was sprake van aanzienlijke overlap op programmaniveau, zowel tussen de bilaterale pre-accessieprogramma's onderling, tussen het klassieke maatschappelijk transformatieprogramma (Matra) en het bilaterale pre-accessieprogramma, als tussen de EU pre-accessieprogramma's en de bilaterale programma's. Het niet onderkennen van deze overlap, gebrek aan inzicht in de resultaten en effectiviteit van de bilaterale pre-accessiesteun en verschil van inzicht over de gewenste nieuwe inrichting van pre- en post-accessiesteun verklaren waarom de besluitvorming over de uitfasering van de Nederlandse steun aan nieuwe lidstaten in een zeer laat stadium plaatsvond.

6 Landbouw

6.1 Inleiding

De sector landbouw is - evenals de sector justitie en binnenlandse zaken - in alle vier de onderzoekslanden bestudeerd. De selectie van de landbouwsector is gebaseerd op het belang van deze sector in het toetredingsproces, maar ook op het belang dat Nederland toekent aan deze sector.

Ten eerste presenteert dit hoofdstuk de belangrijkste kwesties en de grootste uitdagingen in het toetredingsproces van de landbouwsector van de Midden-Europese landen. Tegen deze achtergrond wordt vervolgens het Nederlands beleid op het gebied van landbouw ten aanzien van de kandidaat-lidstaten geanalyseerd. Bij de analyse van het sectorspecifieke beleid wordt de bekende driedeling aangehouden: het Nederlandse standpunt inzake hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en de EU-uitbreiding, het bilateraal beleid en de pre-toetredingssteun in de landbouwsector. Bij de analyse van het sectorspecifieke beleid staat de vraag naar de samenhang van beleid in deze sector centraal. Dit betreft dus een sectorspecifieke uitwerking van de beleidsanalyse, waarbij zowel beleidsformulering als uitvoering aan de orde komen. Tenslotte komt in dit sectorhoofdstuk de productevaluatie voor het eerst aan de orde. Alle afgeronde bilaterale landbouw pre-accessieprojecten zijn beoordeeld op effectiviteit en doelmatigheid. Op deze wijze dragen de bouwstenen in de verschillende sectorale hoofdstukken bij aan het totaaloordeel over de bilaterale pre-accessiesteun in hoofdstuk 9.

6.2 Transformatie op het gebied van landbouw

Economisch belang van de sector landbouw

Landbouw is een economische sector van belang in de kandidaat-lidstaten. Landbouw vertegenwoordigt een substantieel aandeel van de werkgelegenheid. In elke kandidaat-lidstaat was het aandeel van landbouw in het BBP lager dan het aandeel in de werkgelegenheid, wat duidt op een lage productiviteit en een relatief laag inkomensniveau in de sector.

Tabel 6.1 Kenmerken van de landbouwsectoren van de vier geselecteerde Midden-Europese landen

	BBP/capita als % van EU15 gemiddelde, 2002 ¹	Aandeel van landbouw in werkgelegenheid (%)	Aandeel van landbouw in BBP (%)	Gemiddelde grootte van landbouwbedrijf (ha)
Hongarije	57	6	4	6,7
Litouwen	39	19	6	5,4
Polen	39	18	3	7,2
Roemenië	25	38	13	2,7
LMOE ²	39	22	5	n.a.
Nederland	113	3	2	20,0
EU15	100	4	2	19,0

¹ index gemeten in Koopkrachtstandaard, 2002.

² omvat de 10 landen die in 2004 toetreden, Bulgarije en Roemenië.

Bron: Eurostat en Commissie Directoraat-generaal Landbouw, Landbouwsituatie in de kandidaat-lidstaten, landenrapportages, Brussel, juli 2002.

Kleinschalige landbouwbedrijven overheersen met een gemiddeld oppervlak dat (ruim) onder het EU-gemiddelde ligt. Het individuele gezinsbedrijf komt het meeste voor in de nieuwe lidstaten, waarbij Slowakije de uitzondering op de regel vormt.⁸¹ Gemiddelde cijfers verbergen echter de enorme onderlinge verschillen. In Polen bijvoorbeeld heeft 25% van de bedrijven minder dan 2 hectaren, terwijl 55% uit minder dan 5 hectaren bestaat. In Roemenië bezit 40% van de personen werkzaam in de landbouw minder dan 1 hectare grond en tweederde werkt op bedrijven van minder dan 3 hectaren. Bovendien is de ligging van de percelen bijzonder gefragmenteerd waardoor de situatie nog problematischer is. In de meeste landen komt landbouw voor eigen gebruik nog veel voor.

⁸¹ Dit was al eerder het geval in Polen, waar het communistische regime er niet in slaagde de landbouw tot collectief bezit te maken.

De landbouw omvormen tot een concurrerende sector

Het privatiseren van grote collectieve en staatslandbouwbedrijven vanaf het begin van de jaren negentig evenals de daarmee verwante toeleverings- en verwerkingsindustrie leidde tot een zeer gefragmenteerde structuur van bijna alle onderdelen in de landbouwketen.⁸² De liberalisering van het landbouw- en handelsbeleid veroorzaakte veranderingen in de relatieve prijzen en leidde in eerste instantie tot een achteruitgang van de productieniveaus, in sommige landen zelfs tot 50%. Hongarije en Polen begonnen in het midden van de jaren negentig met de aanpassing van hun productiestructuren, terwijl Litouwen en Roemenië later met dit proces gestart zijn. Ondanks gedeeltelijk herstel van de landbouwproductie heeft geen van deze landen hun niveau van voor 1990 weer bereikt. Het concurrentievermogen van de landbouwsector in deze landen is laag door belangrijke factoren zoals de lage kwaliteit van de producten, achterblijvende investeringen en een slecht functionerend institutioneel kader. Om de concurrentiepositie te verbeteren zijn verdere structuuraanpassingen vereist. Vele hinderpalen belemmeren dat proces, zoals een onderontwikkeld landbouwkredietstelsel, problemen op het gebied van eigendomsrecht⁸³, beperkte mogelijkheden om een inkomen te verdienen buiten de landbouw en beperkte migratie naar de steden door lage scholing en gebrek aan opleidingsmogelijkheden. De EU heeft diverse ondersteuningsprogramma's ontwikkeld ten behoeve van de herstructurering en vernieuwing van de landbouwsector: Phare en SAPARD (zie hoofdstuk 3).

6.3 Toetredingsverseen en onderhandelingen

Overname van het acquis

Het landbouwacquis vormt ongeveer de helft van het volledige acquis communautaire. Bij de toetredingsonderhandelingen behandelt hoofdstuk 7 het acquis betreffende de landbouw. Andere belangrijke hoofdstukken die verband houden met landbouw zijn hoofdstuk 8 (visserij) en 21 (regionaal beleid en structuurmaatregelen).

Het hoofdstuk over de landbouw behandelt vijf onderwerpen. Deze betreffen:

- Horizontale thema's, zoals de maatregelen van het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds (onder andere het instellen van een erkend en volledig operationeel tot betaling gemachtigd interventiebureau en een Geïntegreerd Bestuur en Controle Stelsel) evenals EU-regels betreffende staatsubsidie.
- Thema's op het gebied van de gemeenschappelijke landbouwmartordeningen, zoals marktinterventiemaatregelen, quota en rechtstreekse betalingsprocedures, evenals handelsmaatregelen en de EU-kwaliteitscriteria.
- Thema's op het gebied van plattelandontwikkeling, zoals SAPARD maatregelen en het toezicht op het naleven van wetgeving op het gebied van landbouwmilieu-maatregelen.
- Veterinaire en fytosanitaire thema's, zoals de regels en verordeningen inzake veterinaire overheidsorganen, de identificatie en registratie van dieren en eisen aan laboratoria die verantwoordelijk zijn voor onderzoeken op deze gebieden.
- Voedselveiligheidsthema's, zoals het instellen van een operationeel Nationaal Agentschap voor de Veiligheid van Levensmiddelen en Voedsel.

Alle kandidaat-lidstaten hebben in hun respectieve regeringsstandpunten bij het begin van de toetredingsonderhandelingen met de EU verklaard dat zij het acquis aanvaardden. De voorbereidingen concentreerden zich op de wijziging van wetgeving en het creëren van de vereiste overheidsinstellingen en regelingen om aan het acquis te voldoen. Naast de overname van wet- en regelgeving waren de onderhandelingen gericht op de mate waarin de landbouwsector in de nieuwe lidstaten in aanmerking zou komen voor ondersteuning in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB).

Centrale onderhandelingsvraagstukken

De landbouwonderhandelingen met de kandidaat-lidstaten werden bemoeilijkt door de gelijktijdige discussie over de hervorming van het GLB. Eén van de redenen voor deze discussie was de geraamde verhoging van de begrotingskosten die de uitbreiding met zich mee zou brengen.⁸⁴ Hogere begrotingsuitgaven waren onaanvaardbaar voor een aantal van de 'oude' lidstaten, in het bijzonder de nettobetalers aan de EU-begroting, waaronder Nederland. De Europese Raad van

⁸⁴ In veel studies zijn de kosten van de uitbreiding geraamd, zie bijvoorbeeld Silvis, Van Rijkwick en De Kleijn, *EU Landbouw Uitgaven voor Verschillende Toetredingsscenario's*, Landbouw Economisch Instituut, Den Haag, 2001. Eén van de beleidsopties die in deze studie in aanmerking werd genomen was een geleidelijke vermindering (*phasing out*) van bestaande betalingen als een methode om de kosten van de uitbreiding te beperken.

Berlijn in 1999 besloot in het kader van Agenda 2000 tot voortzetting van de directe inkomenssteun in plaats van ondersteuning van de prijzen als belangrijkste beleidsinstrument voor de landbouw. Begin 2002 stelde de Commissie een systeem van geleidelijke infasering van de directe inkomenssteun voor de Midden-Europese landen voor, te beginnen met 25% van de bestaande EU-niveaus en geleidelijk aan toenemend totdat zij het volledige EU-niveau zouden bereiken in 2013. De belangrijkste argumenten om de landbouwers in de nieuwe lidstaten niet de volledige directe betalingen direct toe te kennen, waren dat deze landbouwers het prijsniveau voor hun producten zouden zien stijgen (daarom zouden directe betalingen niet als compensatie voor lagere prijzen kunnen worden beschouwd); dat uitkeringen aan één sociale groep (de boeren) tot spanningen zouden leiden bij de bevolking die niet met de landbouw te maken had; en dat het toekennen van volledige betalingen de structurele transformatie in de landbouwsector in de nieuwe lidstaten zou hinderen. De toetredende landen waren teleurgesteld door dit voorstel en verklaarden dat de goedkeuring ervan zou betekenen dat hun landbouwsector gedurende vele jaren zou zijn uitgesloten van een volledig EU-lidmaatschap. De kandidaat-lidstaten waren vooral geërgerd, omdat zij het voorstel beschouwden als een schending van de EU mededingingswetgeving.⁸⁵ Bovendien merkten zij op dat het voorstel onbillijk was, omdat zij op het ogenblik van hun toetreding tot de Unie wel moesten voldoen aan alle regels, maar niet konden profiteren van alle voordelen. Pools onderzoek gaf tevens aan dat de veronderstellingen van de Commissie betreffende prijsverschillen tussen de nieuwe en oude lidstaten te hoog geraamd waren.⁸⁶ De beperkte mogelijkheden tot werkgelegenheid buiten de landbouw voor diegenen die de landbouwsector wensten te verlaten, zouden een belangrijke belemmering vormen voor structurele transformatie van de sector, veel meer dan het niveau van steun aan de landbouwproductie. Ook het argument dat de EU niet in staat zou zijn de uitbreiding op

⁸⁵ Zij beriepen zich op artikel 87 van het Verdrag tot Oprichting van de Europese Gemeenschap dat verklaart dat elke overheidssubsidie die een inbreuk is op of bedreiging inhoudt voor de mededinging door het begunstigen van bepaalde ondernemingen of goederen, onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Zij verwezen ook naar artikel 34 van het EG-Verdrag dat verklaart dat de gemeenschappelijke landbouwmarktordeningen om het even welke discriminatie tussen producenten in de Gemeenschap verbiedt.

⁸⁶ Foundation of Assistance Programmes for Agriculture/Agricultural Policy Analysis Unit, *Analyse en Evaluatie van het Voorstel van de Europese Commissie van 30 januari 2002 met betrekking tot de Kandidaat Landen*, SAEPR/FAPA Werkdocument, Warschau, 2002. Hoewel volledige directe betalingen zouden leiden tot een verhoging van de landbouwinkomens, zou dit niet buitensporig zijn in vergelijking met andere sectoren, gezien het feit dat het inkomen in de landbouw per voltijdse werknemer op slechts 35% van het gemiddelde inkomen in Polen wordt geraamd. Dit resultaat is bevestigd in Terluin, I.J., S. van Berkum en J.H. Post, 'Shifts in Regional Income Disparities in the EU25 as a Result of the Implementation of the CAP in the New Member States', Paper for the International Conference of the Regional Studies Association, *Reinventing Regions in the Global Economy*, Pisa, 12-15 April 2003.

basis van gelijke regels te financieren werd door de kandidaat-lidstaten weerlegd, op grond van de ramingen door de Commissie van de kosten en baten van de uitbreiding.⁸⁷

Het uiteindelijke onderhandelingsresultaat in Kopenhagen (december 2002) bestond uit een geleidelijke infasering van de directe betalingen voor landbouwers in Midden-Europa. Men zou in 2004 met 25% beginnen, met een optie de directe betalingen elk jaar met een maximum van 30% te verhogen (*topping up*) via nationale en/of EU-fondsen, totdat het EU-niveau bereikt zou worden in niet meer dan tien jaar.

Bij de vaststelling van productie- en steunquota was de vraag in hoeverre de meest recente jaren konden worden beschouwd als gepaste grondslag voor het vaststellen van deze quota. Immers, de productie was laag vanwege de gevolgen van de transformatie en de veel lagere productiesteun aan de sector dan in de EU. Daarom stelden Polen, Hongarije en andere toetredingslanden voor om eerdere jaren als grondslag in aanmerking te nemen. Met een paar uitzonderingen (bijv. melkquota) heeft de EU deze interpretatie niet aanvaard. In het algemeen werden productie- en steunquota gebaseerd op de recente jaren voor de onderhandelingen.

Overgangstermijnen / regelingen

De onderhandelingen over landbouw waren in alle gevallen gecompliceerd. Het hoofdstuk werd dan ook in een relatief laat stadium van de onderhandelingen geopend en ook afgesloten. Bij het sluiten van de onderhandelingen met de tien toetreders voor 2004 voldeden die landen echter nog steeds niet aan alle verplichtingen en eisen op bepaalde landbouwgebieden. De Commissie drong er in haar voortgangsrapportages bij deze landen op aan om onmiddellijk acties te ondernemen om de kwesties die de Commissie ernstige zorgen baarden aan te pakken, bijvoorbeeld de betaalorganen, tekortkomen in handelsverkeer, enkele gemeenschappelijke marktordeningsvereisten en een aantal veterinaire en voedselveiligheidsvereisten.

⁸⁷ Commissie van de Europese Gemeenschappen, *De economische gevolgen van de uitbreiding*, Directoraat-Generaal voor Economische en Financiële Zaken, Brussel, juni 2003. De EU-begrotingsuitgaven voor de uitbreiding geraamd voor 2006, met uitsluiting van de directe betalingen bedragen ongeveer € 16,8 miljard. Deze uitgaven vermeerderd met het bedrag van de directe betalingen bedragen ongeveer € 25 miljard. Volgens de kandidaat-lidstaten zou de EU-begroting de kosten van de volledige directe betaling aan de landbouwers in nieuwe lidstaten op kunnen brengen.

Tegelijkertijd stond de EU overgangperiodes toe voor zaken met betrekking tot openbare gezondheid, en veterinaire en fytosanitaire vereisten. Zo zijn overgangsmaatregelen toegekend voor een aanzienlijk aantal vlees-, zuivel- en visverwerkingsbedrijven in de nieuwe lidstaten, omdat vele bedrijven in de verwerkende industrie niet in staat waren voldoende verbeteringen aan te brengen in de veterinaire en hygiënische normen om te voldoen aan EU-eisen. Producten afkomstig van die bedrijven moeten apart gemerkt worden en kunnen niet in welke vorm dan ook op de markt gebracht worden in enig ander EU land.

6.4 Het Nederlandse beleid

a) *Het Nederlandse standpunt inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid in relatie tot de EU-uitbreiding*

De hervorming van het GLB was volgens de Nederlandse regering urgent door de naderende uitbreiding van de EU. Aan dit standpunt lagen vooral financiële argumenten ten grondslag. De belangrijkste ministeries die verantwoordelijk zijn voor het Nederlandse standpunt op dit terrein zijn het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselveiligheid (het vakministerie LNV), het ministerie van Buitenlandse Zaken (als coördinator van de onderhandelingen over EU-dossiers) en het ministerie van Financiën (gezien het grote financiële belang). In de Nederlandse landbouwsector is al decennialang intensief ervaring opgedaan met EU-beleid.

Al in de aanloop naar Agenda 2000 wees de Nederlandse regering op de veel lagere landbouwprijzen in de kandidaat-lidstaten dan in de EU15 en op het economische belang van deze sector in de toetredingslanden. De regering achtte het toenmalige GLB niet geschikt om de grote structurele problemen in de landbouwsector in Midden-Europa aan te pakken. Daarom ondersteunde Nederland de Agenda 2000 hervormingen, die prijsverminderingen en (gedeeltelijk compenserende) directe betalingen inhielden, evenals een versterking van het landbouwstructuurbeleid.

De Nederlandse regering beschouwde Agenda 2000 niet als de laatste noodzakelijke hervorming van het landbouwbeleid. Handelsverstoringe maatregelen zoals ondersteuning van prijzen, invoertarieven en uitvoersubsidies zouden in de uitgebreide EU moeten worden beperkt om WTO-regels na te komen.⁸⁸ Bij eerdere hervormingen van het GLB was de prijsondersteuning gekoppeld aan de productie

⁸⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Stappen naar toetreding - een nieuwe fase in het EU-uitbreidingsproces, Tweede Kamer, 2000-2001, 23 987, nr. 3, Den Haag, 17 november 2000.

vervangen door directe inkomensbetalingen. De Nederlandse regering wilde dat de inkomenssteun verder zou worden ontkoppeld van de productieniveaus en dat de landbouwsteun over de gehele linie zou worden verminderd.

Het standpunt van de regering was mede gebaseerd op een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO, 2001) betreffende de financiering van het GLB na de uitbreiding.⁸⁹ Deze IBO raamde dat de extra kosten veroorzaakt door de uitbreiding ongeveer 13 miljard euro zouden bedragen, indien landbouwers in de nieuwe lidstaten in aanmerking zouden komen voor directe betalingen. In de eerste jaren na de uitbreiding zou deze optie Nederland, als nettobetaler aan de EU-begroting, een aanvullende 440 miljoen euro per jaar kosten. Het resultaat van de studie bevestigde het standpunt van de regering dat kandidaat-lidstaten niet in aanmerking zouden moeten komen voor directe betalingen vanwege begrotingsredenen en ook omdat het de noodzakelijke structuuraanpassingen in de sector zou hinderen.

De regering was van mening dat een hervormd GLB voor elke EU-landbouwer zou moeten gelden, maar verwierp tegelijkertijd de eis van de kandidaat-lidstaten om dezelfde behandeling te ontvangen als bestaande lidstaten vanaf het moment dat zij tot de Unie zouden toetreden. Toetredingsonderhandelingen zouden moeten worden toegespitst op een hervormd GLB en niet op de voortzetting van het bestaande beleid. Gedurende het hervormingsproces zou de EU heel terughoudend moeten zijn in het aanbieden van directe inkomensbetalingen aan de nieuwe lidstaten. De Nederlandse regering benadrukte dat gezien de enorme structuurproblemen en de scherpe concurrentie na de toetreding, structurele steun veel nuttiger zou zijn dan directe betalingen om de landbouwsector bij te staan in het snel uitvoeren van structuuraanpassingen.

Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden steunden aanvankelijk het standpunt van de Nederlandse regering om uitbreiding afhankelijk te maken van verminderingen van steun aan de landbouw. Noch de overige lidstaten, noch de Commissie deelden dit standpunt. Na het voorstel van de Commissie in januari 2002 om de directe landbouwincomenssteun aan de nieuwe lidstaten geleidelijk in te faseren, bleef Nederland het reeds ingenomen standpunt verdedigen dat indien directe betalingen werden aangeboden aan de nieuwe lidstaten, dan de

⁸⁹ Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Financiën, *Interdepartementaal Beleidsonderzoek: De Financiering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na Uitbreiding van de Europese Unie*, Tweede Kamer, 2000-2001, 27 912, nr.1, Den Haag, 7 september 2001.

directe betalingen in de oude lidstaten zouden moeten worden verminderd. Kortom: “geen geleidelijk opbouw (*phasing-in*) zonder geleidelijke afbouw (*phasing-out*).⁹⁰ Nederland hield tot aan het einde van de onderhandelingen aan dit standpunt vast, maar stond daarin alleen.⁹¹

De verschillende ministeries legden verschillende accenten in hun communicatie over dit standpunt. De ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken legden de nadruk op de negatieve gevolgen van de uitbreiding voor de begroting en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de Nederlandse positie als nettobetaler. Het ministerie van LNV benadrukte daarentegen de noodzaak van geleidelijke invoering van de hervormingen om de sector tijd te geven zich aan te passen en wees op de noodzaak tot strategisch overleg met de nieuwe lidstaten. Zo maakte LNV in het overleg met Polen gebruik van de Utrechtconferentie om de standpunten betreffende de hervorming van het GLB met het Poolse ministerie van Landbouw te bespreken. Een dergelijk forum was niet direct beschikbaar om de beleidsdialoog met andere kandidaat-lidstaten te voeren. In die gevallen maakte LNV gebruik van andere beschikbare mogelijkheden via de reeds opgebouwde contacten om het Nederlandse standpunt uit te leggen en van gedachten te wisselen.

Een goede communicatie en beleidsdialoog was van belang, omdat het Nederlandse standpunt betreffende GLB-hervorming, hoewel niet nieuw, nogal opzienbarende in de kandidaat-lidstaten in de tweede helft van 2002. Krantenkoppen suggereerden dat Nederland het EU-lidmaatschap van de Midden-Europese landen blokkeerde. De Poolse minister bracht het algemene standpunt van de nieuwe lidstaten onder woorden dat directe inkomenssteun een inherent onderdeel van het GLB was geworden dat bepalend is voor het concurrentievermogen in de Europese markt. Vermindering van deze steun zou tegelijkertijd in alle lidstaten moeten worden doorgevoerd en er zou geen andere (tijdelijke) regeling voor de nieuwe lidstaten moeten gelden. Gedurende zijn bezoek in april 2002 besprak de minister van LNV het Nederlandse standpunt met zijn Poolse ambtgenoot en verder vond intensief overleg op ambtelijk niveau plaats. Hoewel de standpunten zeer uiteenliepen, kwam de beleidsdialoog snel op gang door de reeds opgebouwde contacten, zowel tussen ministeries als in het bedrijfsleven.

⁹⁰ Zie bijvoorbeeld de Hofstadlezing door de minister van LNV op 21 februari 2002.

⁹¹ Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden veranderden van standpunt in september 2002, met het argument dat zij er niet van beschuldigd wilden worden dat zij de EU-uitbreiding zouden tegenhouden.

b) *Bilateraal landbouwbeleid*

Het Nederlandse bilaterale beleid voor de landbouwsector is niet in beleidsdocumenten vastgelegd, maar is gereconstrueerd via interviews met betrokkenen en literatuur- en dossieronderzoek. Vanaf de val van de Muur in 1989 vormden de agro-industriële belangen de belangrijkste drijfveer voor de activiteiten van de Nederlandse overheid in de landbouwsector in Midden- en Oost-Europa. Toen de Nederlandse agro-industrie op zoek ging naar markten in de oostelijke gebieden, erkende het vakministerie - traditiegetrouw een pleitbezorger van de belangen van de sector - de moeilijkheden die Nederlandse bedrijven zouden ondervinden in deze voormalig communistische landen, waar de essentiële elementen van een goed functionerende markt ontbraken. LNV probeerde deze problemen te verlichten door daar een sterk netwerk op te bouwen, zowel op overheidsniveau als in het bedrijfsleven. Via deze contacten zouden de Nederlandse belangen behartigd kunnen worden. Tevens werden bilaterale economische transformatieprojecten in de landbouwsector opgestart om de herstructurering te bevorderen. Nederland als belangrijk landbouwexport- en doorvoerland zou op deze wijze moeten profiteren van het afschaffen van handelsbeperkingen tussen Oost- en West-Europa.

De toetreding van Midden-Europese lidstaten tot de EU paste goed in het streven van de Nederlandse landbouwsector. Immers, de uitbreiding van de EU is van groot belang voor de Nederlandse agrarische sector die in grote mate afhankelijk is van uitbreiding van de handelsmogelijkheden via de verdere openstelling van nieuwe markten. Het vakministerie zag het als haar taak toe te zien op het ontstaan van gelijke concurrentievoorwaarden voor alle marktdeelnemers. Dit is voorzien in het *acquis communautaire*. Daarom hechtte Nederland ook in het bijzonder aan het naleven van de voedselveiligheidsvoorschriften en controlemaatregelen voor de interne markt.

Uit deze reconstructie kan afgeleid worden dat de belangrijkste doelstellingen van het Nederlandse beleid waren:

- De belangen van de Nederlandse agro-industrie in Midden-Europa bevorderen door het creëren van gelijke markttoegang en handelsvoorwaarden;
- De herstructurering van de landbouwsector in Midden-Europa bevorderen zowel via economische transformatie als toetreding tot de EU;
- De bilaterale betrekkingen in de landbouwsector op overheidsniveau versterken.

Deze gereconstrueerde beleidsdoelstellingen voor de landbouwsector sporen met de bilaterale beleidsdoelstellingen voor Midden-Europa zoals door het ministerie van Buitenlandse Zaken geformuleerd. Een specifieke doelstelling om de belangen van de Nederlandse agro-industrie en instellingen te bevorderen was voor deze sector toegevoegd aan de algemene bilaterale beleidsdoelstellingen. Hierin zag LNV een duidelijke rol voor zichzelf weggelegd.

Uit deze beleidsdoelstellingen en de motieven die daaraan ten grondslag lagen, volgden ook strategische keuzes om bepaalde landen of thema's prioritair te stellen en de inzet van beleidsinstrumenten daaraan te koppelen. Polen, Hongarije, Roemenië en de Tsjechische Republiek waren voor LNV de prioriteitslanden in Midden-Europa. Dit komt grotendeels overeen met de in de Accentennotitie uit 1999 genoemde prioriteitslanden. Het verschil betreft Slowakije dat door het ministerie van Buitenlandse Zaken als prioriteitsland in de eerste groep was aangeduid in plaats van Roemenië. De prioriteitsstatus zou moeten blijken uit de inzet van bilaterale beleidsinstrumenten, oftewel de communicatieve instrumenten.

Tabel 6.2 Inzet van bilaterale beleidsinstrumenten in de landbouwsector in de vier geselecteerde Midden-Europese landen.

	Hongarije	Litouwen	Polen	Roemenië
Landbouw-attaché op ambassade	Sinds 1993	Geen attaché	Sinds 1990	Sinds 1998
Bilaterale bezoeken	Nederlandse minister bezocht Hongarije in 1996, 2000 en 2002 2 bezoeken door Hongaarse minister van Landbouw	Geen bezoeken van topambtenaren Geen bezoek van minister	Frequente bezoeken van topambtenaren, ook in UC-kader; bezoek minister in 2002 Bezoek door Poolse minister van Landbouw in 2000	Pas sinds 2000 af en toe bezoeken topambtenaren 1 bezoek Roemeense minister van Landbouw 2002
Memoranda of Understanding	1996	Geen MoU	1996	2002
Partnerschappen			Utrecht-conferentie Sinds 1999 12 conferenties	

De inzet van **landbouwattachés** vormde vanaf de val van de Muur een belangrijk beleidsinstrument van het ministerie. In Warschau en Praag werden al in 1990 landbouwattachés geplaatst, gevolgd door Boedapest in 1993 en Boekarest in 1998. Deze posten dekten alle prioriteitslanden af die LNV had gedefinieerd. Elke post was verantwoordelijk voor één of meer nabuurlanden, maar de plaatsing van de attaché gaf aan waar de hoofdbelangen van het ministerie in de regio lagen. Door hun permanente vestiging waren de attachés in staat een breed netwerk

binnen de overheid en het bedrijfsleven op te bouwen en ze konden zo als ‘ogen en oren’ van het vakministerie en het bedrijfsleven functioneren. De bemiddeling door de attachés had ook betrekking op de identificatie van specifieke transformatie- en pre-accessiesteun waar Nederland een rol in kon spelen via de diverse bilaterale en communautaire programma’s.

Bilaterale bezoeken vormden een tweede bilateraal beleidsinstrument. Bezoeken aan Polen en Hongarije begonnen al in een vroeg stadium. De bezoeken aan deze landen waren ook frequenter dan de reizen van en naar de overige landen in de regio (zie ook Tabel 6.2). Bezoeken van hoge ambtenaren waren uiteraard frequenter dan bezoeken van ministers. Zo ontving LNV vele delegaties van vertegenwoordigers van ministeries van Landbouw van alle kandidaat-lidstaten gedurende de periode van 1998 tot 2002.⁹² Tijdens ministeriële bezoeken werden regelmatig MoU’s of daarmee verbonden werkprogramma’s ondertekend. De frequentie van bezoeken door de Nederlandse minister van LNV nam ook tijdelijk toe in 2001 en 2002 teneinde begrip te kweken in de kandidaat-lidstaten voor het Nederlandse standpunt inzake de hervorming van het GLB.

Beleidsdiscussies vonden meestal plaats op een ad hoc basis. Daarentegen speelde de landbouwbeleidsdialoog met Polen zich af in het kader van het partnerschap, de **Utrechtconferentie**. De Utrechtconferentie was voor de landbouwsector een belangrijk instrument om de bilaterale relaties tussen de ministeries te versterken via discussies in de landbouwwerkgroep. Het begon als een forum voor het bespreken van mogelijkheden voor bilaterale pre-accessiesteun en evolueerde tot een forum waar beide partijen gedachten en standpunten uitwisselden met betrekking tot het uitbreidingsproces. De Utrechtconferentie was erg instrumenteel om het reeds genoemde Nederlandse standpunt dat landbouwers in de nieuwe lidstaten niet in aanmerking zouden moeten komen voor directe GLB inkomensbetalingen, nader toe te lichten. Zo werd wederzijds begrip voor elkaars uiteenlopende standpunten gecreëerd.

⁹² Voortgangsrapportage Kernteam Pre-accessie ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, jaarlijkse rapportages 1999-2002.

In de landbouwsector werden verschillende *Memoranda of Understanding* en/of *Letters of Intent* getekend, eerst met Polen, Hongarije en de Tsjechische Republiek en later met andere Midden-Europese landen. In principe werden MoU's afgesloten met prioriteitslanden en dit verklaart waarom er geen MoU met Litouwen is afgesloten. De MoU's bevatten een aanzet tot een gezamenlijk landbouwbeleid, waarin gemeenschappelijke thema's aan de orde komen. De hoofdlijnen uit de MoU zijn vervolgens in meer concrete actie vertaald in de bijbehorende **bilaterale werkprogramma's**. De thema's hadden betrekking op zowel handelsbetrekkingen, uitwisseling van kennis en ervaring, beleidsdialoog als op concrete transformatie- en pre-accessiesteun. Het instrument van de MoU's in de landbouwsector maakte een duidelijke ontwikkeling door en in de loop der jaren is de sturingsfunctie van dit beleidsinstrument versterkt. Deze sturingsfunctie vereiste dat beide partijen vóóraf gezamenlijke prioritaire thema's voor bilaterale activiteiten zouden identificeren, waarop vervolgens bijvoorbeeld de bilaterale pre-accessiesteun zich zou kunnen richten.

c) *Toetredingsondersteuningsbeleid voor de landbouwsector*

In de beleidsnotitie LNV & *Pre-accessiesteun Midden-Europa* van september 1998 formuleerde LNV een aantal beleidsdoelstellingen en criteria om gericht het bilaterale en communautaire pre-accessieinstrumentarium in te zetten. De doelstellingen kwamen overeen met de gereconstrueerde doelstellingen van het bilaterale beleid. De doelstelling om de herstructurering van de Midden-Europese landbouwsector te bevorderen is verder als volgt gespecificeerd: een bijdrage leveren aan het proces van het overnemen van het volledig acquis door de nieuwe lidstaten en hun integratie als volwaardige lidstaten van de Unie. In interviews benadrukten Nederlandse betrokkenen dat het behartigen van de Nederlandse agro-industriële belangen één van de belangrijkste motieven was om zeer actief te zijn op het gebied van pre-toetredingssteun.

De inzet van LNV op pre-accessiegebied sloot aan bij de eerdere actieve inzet op transformatiegebied sinds 1990. Daarbij werd gebruik gemaakt van PSO klassiek voor economische transformatie en ook een Matra-deelprogramma voor natuurbehoud in Midden- en Oost Europa (PIN-MATRA). Bovendien was LNV de initiatiefnemer van en actieve deelnemer in vele internationale workshops, onder andere georganiseerd door de EU en de OESO, vooral gericht op de uitwisseling van kennis en discussie over landbouwtransformatievraagstukken.

In 1999 werd binnen LNV een speciale afdeling (**Kernteam Pre-accessie**) opgezet om de betrokkenheid in de pre-accessieprocessen te bevorderen en te begeleiden en om toezicht te houden op de voortgang. Dit kernteam kreeg de beschikking over een eigen budget om enige kleinschalige acties te financieren en werkte nauw samen met gespecialiseerde agentschappen. De hoofdmoot van de activiteiten richtte zich op het actief gebruik maken van het gehele beschikbare pre-accessieinstrumentarium, zoals weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 6.3 Inzet van het pre-accessieinstrumentarium in de landbouwsector

	Hongarije	Litouwen	Polen	Roemenië	TOTAAL Pre-accessie steun
Matra pre-accessie	3 projecten	1	0	0	8 projecten
PSO pre-accessie	3 projecten	5	5	3	35 projecten
Phare Twinning projecten met Nederlandse betrokkenheid	6 projecten	1	6	5	35 projecten
Trainingen (ADEPT)	Drie ADEPT-cursussen, <i>European Policies on Agriculture, Chain Management in Agriculture, Food Safety First</i> met in totaal ruim 300 deelnemers uit alle kandidaat-lidstaten				
Stages (IMPACT), studiebezoeken conferenties	Enkele honderden studiebezoeken en stages van ambtenaren en deskundigen aan Nederlandse organisaties alsmede organisatie van en deelname aan internationale conferenties				

Dit overzicht toont dat een heel scala van steuninstrumenten is ingezet in de landbouwsector. De landenprioriteiten werden niet exclusief gehanteerd, want er was ook ruimte voor steun aan niet-prioritaire landen (bijvoorbeeld Litouwen), maar daar was de steun minder intensief dan in de prioriteitslanden. Indien het aandeel van landbouw in de gehele bilaterale pre-accessiesteun wordt berekend, blijkt dat de landbouwsector verreweg het belangrijkste is. Immers, met 8 MPAP en 35 PSO PA-projecten maakte deze sector 22% van de bilaterale pre-accessieprojectsteun uit. Niet alleen was het aantal projecten per land significant hoger dan het gemiddelde, maar ook de combinatie van de verschillende instrumenten is opvallend. Eenderde van alle Phare Twinning-projecten met Nederlandse deelname betrof landbouwprojecten (namelijk 35 projecten in totaal), waarmee deze sector veruit voorop liep qua inzet in dit programma

Het Matra-ADEPT-trainingsprogramma is eveneens uitgebreid ingezet in de landbouwsector. Naast de drie specifieke in de tabel genoemde cursussen, namen mensen uit de landbouwsector ook deel aan meer algemene ADEPT-cursussen zoals *How to operate in Brussels*. Verder organiseerde het ministerie zelf ook cursussen, seminars, studiebezoeken, conferenties en missies teneinde kennisoverdracht en uitwisseling te bevorderen rond diverse thema's. Daarbij maakte LNV ook gebruik van eigen middelen naast andere instrumenten zoals EU TAIEX (Technische Steun) financiering en het stageprogramma IMPACT. Cursussen en studiebezoeken werden in het algemeen positief gewaardeerd door de deelnemers.⁹³

Zoals gezegd speelden de bilaterale werkprogramma's een belangrijke rol in het strategisch groeperen van activiteiten in de landbouwsector. De in de LNV-beleidsnota genoemde inhoudelijke prioriteiten zijn terug te vinden in deze bilaterale werkprogramma's en vervolgens in de concrete ondersteuningsactiviteiten. Bij de bepaling van prioriteiten speelden zowel de Nederlandse belangen als de belangen van de kandidaat-lidstaten een rol. Zo was bijvoorbeeld kwaliteitscontrole een belangrijke zaak voor de Nederlandse tuinbouwsector, aangezien deze groten-deels op de uitvoer was gericht en daarom voordeel zou hebben bij gelijke concurrentievoorwaarden op de markt. De pre-accessieactiviteiten op het gebied van landbouw met Nederlandse betrokkenheid in de vier geselecteerde landen kunnen thematisch in drie hoofdgroepen ingedeeld worden:

93 CROSS, Evaluatie ADEPT 1 juli 1999 - 1 april 2002, CROSS 02-1264, Den Haag, 2002.

- Veterinaire vraagstukken en veeteeltzaken
In Hongarije begon de Nederlandse steun aan de veeteeltsector al in de jaren negentig en richtte zich eerst op runderen, maar breidde zich spoedig uit naar de varkens-, schapen- en geitensector. Ook in Roemenië concentreerden de bilaterale steun en Phare Twinning-projecten zich grotendeels op veterinaire onderwerpen. Zowel veterinaire zaken als markttoegang waren belangrijke onderliggende thema's. Conferenties, studiebezoeken e.d. die hierop aansloten, waren bijvoorbeeld melkquota en veterinaire keuring.
- Fytosanitaire kwesties, onder andere fruit en groente (inclusief aardappelen)
Nederland begon al in de jaren negentig steun te verlenen aan de fruit- en groentesector, bijvoorbeeld in Roemenië, Hongarije en Litouwen, terwijl in Polen de aandacht zich vooral richtte op de aardappelen. Thema's van conferenties, studiebezoeken e.d. die hierop aansloten, waren bijvoorbeeld controle op de voedselkwaliteit, plantenziektes en de gemeenschappelijke markt voor fruit en groenten.
- Institutionele opbouw - betalingsinstellingen en gemeenschappelijke marktorganisaties
Deze activiteiten waren vooral gericht op de versterking van het technische en institutionele vermogen van de kandidaat-lidstaten teneinde GLB-maatregelen in te voeren en te implementeren.

Bovenstaande groepen met prioritaire activiteiten die daadwerkelijk zijn uitgevoerd, geven goed de beleidsprioriteiten van LNV weer. Plattelandsontwikkeling is een opkomende prioriteit die niet in de beleidsnota was genoemd. Activiteiten op dit terrein, bijvoorbeeld in Hongarije en Polen, kwamen pas in een relatief laat stadium op gang. De groeiende aandacht voor structuurvraagstukken lag ten grondslag aan deze nieuwe prioriteit. LNV is er dus in geslaagd om ondanks het zeer diverse instrumentarium de vraag te sturen in de richting van de eigen prioriteiten. De vraag is of deze wijze van sturing via beleid op gespannen voet staat met het principe van vraagsturing van de bilaterale pre-accessiesteun. Het basisprincipe van vraagsturing van de bilaterale pre-accessieprogramma's is wel gerespecteerd in de landbouwsector, omdat na het vooroverleg over vormen van samenwerking de organisatie in het ontvangende land (in dit geval meestal het ministerie van Landbouw) de projectvoorstellen indiende bij de programma-uitvoerders. Zoals we reeds zagen in hoofdstuk 5 had het principe van vraagsturing vooral betrekking op de formele indiening van projectvoorstellen door de kandidaat-lidstaten en werden andere aspecten relatief veronachtzaamd.

Conclusie

In de landbouwsector is een samenhangend beleid ontwikkeld en uitgevoerd. In de doelstellingen zijn zowel de Nederlandse belangen als de belangen van de toetredende landen te herkennen. De Nederlandse agro-industrie heeft haar blik sinds de jaren negentig oostwaarts gericht en streefde gelijke markttoegang en gelijke concurrentievoorwaarden na. Daarom stelde de Nederlandse overheid zich actief op om deze belangen te behartigen. Door gebruik te maken van het opgebouwde netwerk aan contacten kon een begin gemaakt worden met een structurele beleidsdialoog, waarbij ook het Nederlandse standpunt betreffende de hervorming van het GLB toegelicht kon worden. LNV zette pre-accessiesteun strategisch in op de hoofdprioriteiten van het beleid.

6.5 Evaluatie van de bilaterale pre-accessiesteun

De evaluatie van de bilaterale pre-accessiesteun aan de landbouwsector is gebaseerd op een selectie van twaalf bilaterale projecten die in de periode 1998 tot en met 2002 werden uitgevoerd.⁹⁴ De evaluatiecriteria, methodologie en kenmerken van geëvalueerde projecten bevinden zich in bijlage 3. De twaalf projecten (elf PSO PA projecten en één MPAP project) passen in de hiervoor genoemde drie prioritaire thema's: vijf projecten betreffen veterinaire onderwerpen, eveneens vijf projecten in de fytosanitaire sfeer en één project op het gebied van institutionele opbouw. Een twaalfde project betreft de nieuwe prioriteit van plattelandontwikkeling. Drie van de twaalf geselecteerde projecten worden kort in deze paragraaf beschreven in een tekstbox. In hoofdstuk 9 worden de bevindingen betreffende de evaluatie van de landbouwprojecten ingepast in de gehele productevaluatie.

Achtergrond

De projecten zijn, zoals gezegd, vrijwel zonder uitzondering tot stand gekomen na overleg tussen Nederland en het ontvangende land over mogelijke vormen van pre-accessiesteun. Vaak was het ministerie van Landbouw in de kandidaat-lidstaat op de hoogte van het Nederlandse aanbod door eerdere transformatieprojecten van Nederland op hetzelfde gebied en was daarom geïnteresseerd in nieuwe samenwerking. Het ministerie uit de kandidaat-lidstaat diende de projectvoorstellen via de lokale pre-accessiecoördinator in bij Senter. De projecten richtten zich in het algemeen op concrete, afgebakende probleemgebieden en waren in alle gevallen gericht op toetredingskwesaties.

⁹⁴ Van de 20 bilaterale landbouw pre-accessieprojecten in de vier landen waren 8 projecten recent gestart en nog in uitvoering. Deze projecten zijn niet geëvalueerd.

Box 6.1 Kwaliteitscontrole voor groenten en fruit in Litouwen

Het algemene doel van het project was het Litouwse ministerie van Landbouw bij te staan in het inrichten van een kwaliteitssysteem voor tuinbouwproducten (vooral fruit en groenten) in overeenstemming met EU kwaliteitsnormen. Het project heeft bijgedragen aan de aanpassing van de Litouwse wetgeving op het gebied van kwaliteitscontrole en certificering, de ontwikkeling van toegankelijke instrumenten voor kwaliteitscontrole, het ontwikkelen van een certificering en etiketteringsstelsel voor fruit en groente in overeenstemming met de nationale geharmoniseerde wetgeving, en het opzetten van een administratief stelsel om de certificering- en etiketteringsactiviteiten te registreren (toezichtstelsel). Op deze wijze heeft het project bijgedragen aan de overname en implementatie van het acquis op dit specifieke fytosanitaire terrein.

Effectiviteit: Bijdrage aan het toetredingsproces

Tien van de twaalf bilaterale projecten in de landbouwsector hebben een positieve bijdrage geleverd aan het toetredingsproces van de kandidaat-lidstaten doordat acquis is overgenomen en ingevoerd. Dit is een positieve score voor wat betreft de realisatie van de eerste beleidsdoelstelling. Bij de twee niet-effectieve projecten lag het ambitieniveau, gegeven de institutionele problemen, te hoog om de doelstellingen te realiseren. In beide gevallen waren vervolprojecten noodzakelijk om een werkelijke bijdrage aan het toetredingsproces te realiseren.

De belangrijkste verklarende factoren voor de effectiviteit van de projecten zijn: *commitment* en goede organisatie bij de ontvangende partij, kwaliteit van de projectuitvoering, realistisch ambitieniveau, en een goede inbedding in breder beleid en strategie. De effectiviteit van enkele projecten in Hongarije en Polen leed onder institutionele reorganisaties, veranderingen in personeel en in wetgeving.

Box 6.2 Oprichting van een betaalorgaan voor de landbouwsector in Hongarije

Dit project richtte zich op een topprioriteit voor Hongarije, aangezien de Europese Unie voorschrijft dat elke lidstaat over ten minste één erkende betalingsinstelling moet beschikken die na de toetreding de nationale verantwoordelijkheid op zich kan nemen voor de controle en het beheer van het Europese Oriëntatie en Garantie Fonds voor de Landbouw (EOGFL).

Het project was vooral gericht op kennisoverdracht en met vertraging is een deel van de geplande projectoutputs gerealiseerd. De projectdoelstellingen waren zeer ambitieus. Veelvuldige personeelwisselingen, overbelasting en frequente reorganisaties beïnvloedden de projectresultaten in negatieve zin. Bovendien bestond aan het einde van de projectperiode nog onzekerheid over welke organisatie geaccrediteerd zou worden als betalingsinstelling. Daardoor was de realisering van het einddoel van dit project niet in zicht. Een Phare Twinning-project werd vervolgens geformuleerd om daadwerkelijk de betalingsinstelling te realiseren. Nederland voerde ook dit project uit.

Effectiviteit: Versterken van bilaterale betrekkingen

De landbouwprojecten droegen allemaal bij aan de versterking van de bilaterale betrekkingen in brede zin tussen Nederland en de toetredingslanden op het niveau van deskundigen en instellingen. De projecten droegen echter niet bij aan een zichtbare versterking van de contacten op centraal overheidsniveau. Op uitvoeringsniveau hadden consultants en deskundigen van Nederlandse organisaties en agentschappen (commercieel en semi-overheid) direct en intensief contact met hun collega's in de kandidaat-lidstaten. De staf van LNV was slechts zelden direct betrokken bij de uitvoering van deze projecten. De projecten maakten wel deel uit van een gestructureerd bilateraal programma dat enerzijds gebaseerd was op de prioriteiten van het Nederlandse beleid en anderzijds op de steunbehoefte inzake pre-accessie van de kandidaat-lidstaat. Echter de directe bijdrage van deze projecten aan de versterking van de bilaterale relaties op centraal overheidsniveau valt niet concreet vast te stellen.

Box 6.3 Ontwikkeling van een melkquotumstelsel voor Polen

Dit pilotproject wilde een geschikt model voor een Pools melkquotumstelsel ontwikkelen dat vervolgens op nationale schaal ingevoerd zou kunnen worden. Het project richtte zich op de overheid en twee zuivelfabrieken waarbij het registreren van melkleveranties door melkveehouders werd getest.

Het stelsel dat bij de twee zuivelbedrijven in het modelproject was ingevoerd, werd als goede basis gezien voor de implementatie van het stelsel op nationale schaal. Dit werd verder benadrukt door het feit dat het consortium dat door Nederland (en dezelfde consultant) geleid was een Phare Twinning tender won voor de implementatie van het melkquotumstelsel op nationale schaal.

Doelmatigheid

De meeste projecten zijn op tijd en correct uitgevoerd. Sommige projecten hadden te kampen met institutionele reorganisaties of met veranderingen van de prioriteiten gedurende het project, waardoor vertraging ontstond en de projecten niet binnen de geplande tijd konden worden afgerond. Gebrek aan betrokkenheid van de ontvangende organisaties is een factor die de doelmatigheid negatief beïnvloedde. De begunstigen in de geselecteerde landen gaven herhaaldelijk hun tevredenheid te kennen met de flexibiliteit en deskundigheid van de Nederlandse inzet. In het algemeen toonden de Nederlanders een grote bereidheid om op veranderende behoeften in te spelen en het project aan te passen indien dit noodzakelijk was.

6.6 Conclusies

- Voor de landbouwsector is een samenhangend beleid betreffende de uitbreiding van de EU geformuleerd. Daarbij trad het ministerie van LNV op als centrale actor. Economische motieven, namelijk de belangen van de expansieve Nederlandse agro-industrie bij gelijke concurrentievoorwaarden in Midden-Europa, verklaren in belangrijke mate de zeer actieve rol van Nederland in de landbouwtoetredingsprocessen. Bovendien is de langdurige ervaring van het vakdepartement met EU-zaken ook een factor van belang geweest. Het Nederlands beleid kwam eveneens gedeeltelijk tegemoet aan de belangen van de kandidaat-lidstaten door een bijdrage te leveren aan de herstructurering van de landbouwsector aldaar. Uiteraard kwamen de belangen van Nederland en die van de kandidaat-lidstaten lang niet altijd overeen, maar gezamenlijk streefde men naar een afstemming van de beleidsagenda's.

- Het landbouwbeleid en de uitvoering daarvan kenmerkte zich door de gecombineerde inzet van een veelheid aan beleidsinstrumenten om de doelstellingen te realiseren. Daarbij lagen de verschillende beleidsonderdelen in elkaars verlengde. Zo zijn communicatieve instrumenten zoals bezoeken en de Utrechtconferentie ingezet om het voor de kandidaat-lidstaten problematische Nederlandse standpunt inzake de hervorming van het GLB toe te lichten. Tegelijkertijd speelde het bilaterale instrumentarium, vooral de MoU's en de bijbehorende werkprogramma's, een rol bij de vaststelling van thematische en landensprioriteiten voor de ondersteuning van de landbouwsector in de kandidaat-lidstaten. Het vakministerie heeft via deze pro-actieve benadering zeer beleidsmatig gewerkt. Daarbij is het principe van vraagsturing van de bilaterale pre-accessieprogramma's formeel gerespecteerd, maar op een pragmatische manier toegepast.
- Landbouw was veruit de belangrijkste sector in de Nederlandse pre-accessiesteun en omvatte bijna eenderde van alle activiteiten. De twaalf geëvalueerde bilaterale pre-accessieactiviteiten zijn grotendeels (meer dan 80%) effectief en doelmatig uitgevoerd. Ook op sectorniveau was in de prioritaire kandidaat-lidstaten sprake van een positieve bijdrage aan het toetredingsproces en versterking van de bilaterale relaties. Zowel de concentratie van activiteiten als de kwaliteit hebben daartoe bijgedragen.

7 Justitie en Binnenlandse Zaken

7.1 Inleiding

Naast de sector landbouw is justitie en binnenlandse zaken (JBZ) de tweede sector die in alle vier de geselecteerde landen bestudeerd is. Justitie en binnenlandse zaken is geselecteerd vanwege het snel in omvang toenemende acquis op dit terrein en het toenemende belang van JBZ-thema's tijdens het toetredingsproces. Ook in het Nederlandse beleid inzake de uitbreiding was deze sector in groeiende mate van belang.

Tegen de achtergrond van de toetredingsvereisten en de toetredingsonderhandelingen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken wordt in dit hoofdstuk het Nederlandse beleid op JBZ-gebied ten aanzien van de toetredende landen geanalyseerd. Dit beleid wordt vanuit drie invalshoeken beschreven: het Nederlandse beleid inzake de JBZ-aspecten van de EU-uitbreiding, het bilateraal beleid en de pre-toetredingssteun in de JBZ-sector. Bij de analyse van het sector-specifieke beleid staat de vraag naar de samenhang van beleid in deze sector centraal. Dit betreft dus een tweede sectorspecifieke uitwerking van de beleidsanalyse, waarbij zowel beleidsformulering als uitvoering aan de orde komen. Tevens komt in dit sectorhoofdstuk de productevaluatie aan de orde. Op het gebied van justitie en binnenlandse zaken konden echter maar drie pre-accessieactiviteiten in drie verschillende landen worden geëvalueerd, waardoor het niet mogelijk is de vragen omtrent effectiviteit en doelmatigheid op sectorniveau te beantwoorden. De effectiviteit van de geëvalueerde activiteiten is wel beoordeeld, maar aggregatie is niet mogelijk. Dit sectorale hoofdstuk levert bouwstenen voor het totaaloordeel over de bilaterale pre-accessiesteun in hoofdstuk 9.

7.2 Transformatie op het gebied van justitie en binnenlandse zaken

Juridische hervormingen vormden een cruciale component van het algehele transformatieproces. Vanaf het einde van de jaren tachtig moesten de rechterlijke

macht en ministeries van Justitie in Midden-Europa een eigen positie zien te verwerven in de nieuwe democratische samenlevingen. Daarnaast moest de politie geherstructureerd worden. Dit impliceerde een ingrijpende hervorming van wet- en regelgeving, procedures en de oprichting van nieuwe organisaties. Echter, voor de transformatie van een samenleving is meer nodig dan alleen het aanpassen van wetgeving en de herstructurering en oprichting van organisaties. Er kan alleen van echte of *de facto* transformatie gesproken worden als de mensen die de regels moeten toepassen en de mensen die in de organisaties en de maatschappij werken ook zelf een veranderde houding en gedrag vertonen.⁹⁵ Naast de voornoemde hervormingen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, moesten daarom ook de werkwijze en de mentaliteit van wetgevers, rechters, politie en grenswachten veranderen.

Terwijl de Midden-Europese landen voorafgaand aan de communistische periode ook de principes van Montesquieu (*De l'esprit de lois*, 1748) volgden over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de scheiding van de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende machten, veranderde dit onder het communistische regime. De macht van de staat werd geconsolideerd in de handen van de communistische partij. In plaats van het principe van de scheiding der machten overheerste het principe van de eenheid van macht. Een goed voorbeeld van de concentratie van macht in één lichaam was in veel communistische staten het bureau van de openbare aanklager, de *Prokuratura*. De openbare aanklager was volledig afhankelijk van de communistische partij en had zowel wetgevende als controlerende macht, alsmede de volledige macht over de onderzoekswerkzaamheden van de politie. De communistische landen bezaten geen onafhankelijk en efficiënt juridisch systeem. Ook beschikten de Midden- en Oost-Europese landen niet over een goed functionerend en modern politie- en grenscontrolesysteem.⁹⁶

Eén van de grootste uitdagingen voor deze landen na de val van de Muur was daarom het vestigen van een democratische rechtsstaat, gebaseerd op het principe van de scheiding der machten. Transformatie in de JBZ-sector startte dan ook met grootschalige aanpassing van wetgeving (onder andere nieuwe grondwetten),

95 Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), *Diamonds and Coals. Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe 1994-1997*, IOB-evaluaties nr. 279, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1999, p. 4.

96 Deze alinea is gebaseerd op: Center for International Legal Cooperation (CILC), *Reinforcement of the Rule of Law*, Final Report on the First Part of the Project - Phare Horizontal Programme on Justice and Home Affairs, Nijmegen: Wolf Legal Productions, 2002, p. 11 en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Naar een Europabrede Unie*, Rapporten aan de Regering nr. 59, Den Haag: SdU Uitgevers, 2001, p. 77.

wijziging van regelgeving, procedures en mandaten, oprichting van nieuwe instituten en training en scholing van personeel. Het effectief functioneren van deze instituten en de effectieve scheiding der machten is een langdurig proces dat in de meeste landen nog niet geheel voltooid is. Het zijn deze aspecten waar de politieke Kopenhagen-criteria op gericht zijn.

7.3 Toetredingsvereisten en onderhandelingen

De JBZ-vereisten voor toetreding zijn vervat in zowel de politieke criteria als in het specifieke JBZ-onderhandelingshoofdstuk (hoofdstuk 24).

De politieke criteria en de Rule of Law paradox

De politieke criteria stellen dat lidmaatschap van de EU vereist dat de kandidaat stabiele instellingen verworven heeft die democratie, de principes van de rechtsstaat (*Rule of Law*), de rechten van de mens en respect voor en bescherming van minderheden garanderen.⁹⁷

De EU-lidstaten verstaan onder de beginselen van de rechtsstaat het bestaan van een constitutioneel systeem dat de verschillende staatsorganen zodanig ordent en begrenst, dat de staat niet op illegale wijze inbreuk kan plegen op de rechten van de burger.⁹⁸ EU-wetgeving zelf geeft alleen beperkte, specifieke parameters aan voor de vereiste hervormingen.⁹⁹ De basisbeginselen van de rechtsstaat vereisen een gekwalificeerde en effectieve rechtspraak en de garantie van een onafhankelijk rechtssysteem. Hiervoor is ook de onafhankelijkheid van individuele rechters noodzakelijk alsmede toegang tot de rechtspraak, waarborging van een eerlijk proces en een effectief systeem voor de uitvoering van vonnissen.

Kandidaat-lidstaten moesten voldoen aan de politieke criteria, inclusief het rechtsstaatsbeginsel, voordat de onderhandelingen over toetreding met hen van start gingen. In de voortgangsrapportages van 2000 constateerde de Commissie dat de destijds twaalf kandidaat-lidstaten op hoofdlijnen voldeden aan deze crite-

⁹⁷ Deze waarden werden door het Verdrag van Amsterdam tot fundamentele principes van de Unie verheven en zijn daarnaast noodzakelijk om een correcte toepassing en afdwinging van het acquis te kunnen bewerkstelligen. Indien een lidstaat met betrekking tot deze principes in gebreke blijft, kan lidmaatschap van de Unie zelfs worden opgeschort (zie respectievelijk artikelen 6 en 7 EU-Verdrag). Het EU-Verdrag stelt tevens dat landen die een aanvraag indienen voor lidmaatschap van de EU verplicht zijn zich aan deze principes te houden (artikel 49).

⁹⁸ Deze basisbeginselen van de rechtsstaat zijn verder uitgewerkt en toegepast in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en zijn ook, in mindere mate, terug te vinden in de jurisprudentie van het Europees Gerechtshof.

⁹⁹ Center for International Legal Cooperation (CILC), 2002, p. 10.

ria. Tegelijkertijd constateerde de Commissie echter dat deze landen nog steeds tekortkomingen vertoonden voor wat betreft het aanpassen van hun wetgeving in lijn met het JBZ-acquis en voor wat betreft het opbouwen van de juridische en bestuurlijke vermogens, vereist voor de correcte implementatie van het acquis. In feite hanteerde de Commissie minimumnormen voor de politieke criteria zoals het houden van verkiezingen, het bestaan van een onafhankelijke rechterlijke macht en de bereidheid tot hervorming van het overheidsapparaat. Met name op het gebied van het functioneren van de rechterlijke en uitvoerende macht was de getoonde bereidheid tot verdere hervormingen voor de Commissie vaak voldoende om tot een positief oordeel te komen.¹⁰⁰ De Commissie constateerde dan ook dat de kandidaat-lidstaten voldeden aan het principe van de rechtsstaat, terwijl tegelijkertijd tekortkomingen werden gesignaleerd. De meetlat was dus niet eenduidig gedefinieerd. Dit bleek uit de voortgezette monitoring van de politieke criteria door de Commissie, ook nadat de Europese Raden van Luxemburg en Helsinki het startsein hadden gegeven voor de onderhandelingen met die landen die volgens de Commissie voldeden aan de politieke criteria. Deze schijnbare tegenstelling wordt wel met de term de *Rule of Law paradox* aangeduid.

Onderhandelingshoofdstuk 24: justitie en binnenlandse zaken

Het JBZ-acquis omvat een divers en breed gebied aan beleid en regelgeving, waarbij hoofdzakelijk de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken zijn betrokken, maar ook bijvoorbeeld de ministeries van Buitenlandse Zaken (op het gebied van visa en reisdocumenten). Hoofdstuk 24¹⁰¹ bestaat uit vier hoofdonderwerpen:

- Bewaking van de buitengrenzen (in het bijzonder het Schengen-acquis dat uit het oogpunt van zowel wetgeving als van investeringen de hoofdmoot vormt);
- Asiel, visa and migratie;
- Politiesamenwerking en douane (in het bijzonder de bestrijding van fraude, corruptie en drugs);
- Justitiële samenwerking in civiele zaken en strafzaken.

Veel onderwerpen die onder dit hoofdstuk vallen, raken aan de kern van de soevereiniteit van de lidstaten: hun wetgeving en de handhaving daarvan. De lidstaten

¹⁰⁰ Zie Kochenev, D., 'Behind the Copenhagen Façade: The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law', *European Integration online Papers (EioP)*, vol. 8, nr. 10, 2004.

¹⁰¹ De bronnen van hoofdstuk 24 van het acquis zijn complex. Dit acquis is namelijk te vinden in de oprichtingsverdragen van de EU, de hiervan afgeleide verdragen, gemeenschappelijke posities en kaderbesluiten, het Schengenverdrag uit 1985, de Schengen uitvoeringsovereenkomst uit 1990 met inbegrip van de hiervan afgeleide besluiten, en in verdragen van de Raad van Europa, de VN en de OESO.

zijn om die reden van nature huiverig hun soevereiniteit op dit gebied af te staan. De ontwikkeling van JBZ-acquis kwam daarom pas relatief laat op gang. Om deze reden bestaat een groot deel van het JBZ-acquis uit zogenaamd *soft acquis*; acquis dat op intergouvernementele basis tot stand komt en dat niet rechtens afgedwongen kan worden. Niet alle lidstaten implementeren dit soort acquis consequent. De WRR spreekt zelfs van een ‘implementatie deficit’ op JBZ-gebied.¹⁰² Enkele oude lidstaten hebben geweigerd bepaalde delen van het harde JBZ-acquis over te nemen en te implementeren.¹⁰³ De kandidaat-lidstaten daarentegen waren verplicht het gehele JBZ-acquis, hard en zacht, over te nemen en zij konden geen vrijstelling krijgen voor bepaalde regelingen. Bij sommige kandidaten stuitte deze in hun ogen ongelijke behandeling van oude en nieuwe lidstaten op weerstand. Polen stelde bijvoorbeeld in zijn *position paper* voor de onderhandelingen over hoofdstuk 24 dat het weigerde toe te treden tot twee conventies van de Raad van Europa¹⁰⁴ zolang deze wetten geen breed geaccepteerde standaard zijn onder de lidstaten. Polen meende dat van de nieuwe lidstaten niet meer mocht worden verlangd dan van de oude lidstaten. Hongarije deelde deze mening grotendeels.

Doordat de samenwerking op JBZ-gebied de afgelopen jaren door externe factoren als de toename van grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme in een stroomversnelling was geraakt, zagen de kandidaat-lidstaten zich voor een enorme uitdaging gesteld. Zo slaagde de EU er pas in 1998 in de inhoud van het JBZ-acquis vast te stellen. De definitie van het Schengen-acquis volgde een jaar later, in mei 1999. De kandidaat-lidstaten hadden het gevoel dat ze te maken hadden met een bewegend doel.

Afgezien van de complexiteit en impact van het JBZ-acquis, was de hoeveelheid acquis dat moest worden omgezet in nationale wet- en regelgeving relatief beperkt. De implementatie van het acquis vormde echter een groter probleem. Dit illustreert hoe nauw de implementatie van het acquis verbonden is aan de transformatie, waarbij het immers ook (deels) gaat om het in de praktijk brengen van de formeel ingevoerde regelgeving. Hierbij gaat het om de vragen als: zal, na

¹⁰² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Naar een Europabrede Unie*, 2001, p. 198.

¹⁰³ Het Verenigd Koninkrijk en Ierland zijn met de andere lidstaten overeengekomen dat zij niet verplicht zijn wetgeving over te nemen die is aangenomen onder Titel IV van het EG Verdrag (visa, asiel en migratie) en ook Denemarken mag uitzonderingen maken met betrekking tot de overname van dit harde acquis.

¹⁰⁴ *European Convention on international validity of criminal judgements*, Den Haag, mei 1970, en de *European Convention on the transfer of proceedings in criminal matters*, Straatsburg, mei 1972. Daarnaast weigerde Polen toe te treden tot de Overeenkomst betreffende illegaal maritiem transport, gebruikmakend van het argument dat deze overeenkomst niet in alle lidstaten van toepassing is.

de toetreding, de rechterlijke macht de ingevoerde wetten correct toepassen? Zal eenieder die een buitengrens van de Unie overschrijdt op correcte wijze gecontroleerd worden? Zullen de consulaten voorbereid zijn op de vele aanvragen voor visa? Zullen de wetshandhavinginstanties in staat zijn effectief samen te werken bij de bestrijding van terrorisme en illegale migratie? Dit zijn voorbeelden van *bottlenecks* die tijdens het toetredingsproces aangepakt moesten worden.¹⁰⁵

De toetredingsonderhandelingen

De artikelen van het Schengen-acquis die betrekking hebben op het beheer van de binnengrenzen vormen de uitzondering op de regel, want daar vergde de overname en implementatie van het acquis substantiële aanpassingen.¹⁰⁶ De kandidaat-lidstaten dienden het JBZ-acquis zowel in de huidige als in de toekomstige vorm over te nemen en overgangsregelingen waren niet mogelijk.

In mei 2000 startten de Luxemburg zes hun onderhandelingen over hoofdstuk 24. In april 2002 was Roemenië de laatste kandidaat-lidstaat die de onderhandelingen over dit hoofdstuk opende. Al in november 2001 sloot Hongarije als eerste de onderhandelingen over het JBZ-acquis voorlopig af, gevolgd door Cyprus en Tsjechië een maand later. Polen sloot het hoofdstuk in juli 2002 af en Bulgarije in oktober 2003. Eind 2003 had Roemenië dit hoofdstuk nog niet afgesloten.¹⁰⁷

In de voortgangsrapportages van 2003 signaleerde de Commissie nog een paar tekortkomingen op JBZ-gebied. Omdat justitie en binnenlandse zaken één van de politiek meest gevoelige en veeleisende terreinen was tijdens het toetredingsproces en omdat het voldoen aan de gestelde eisen op dit gebied een bron van zorgen was voor veel oude lidstaten, was in het Toetredingsverdrag van april 2003 een vrijwaringsclausule opgenomen met betrekking tot justitiële samenwerking op civiel en strafgebied.

¹⁰⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2001, op.cit., pp. 203-204.

¹⁰⁶ Deze binnengrenzen zullen na de toetreding in stand worden gehouden. Zij zullen pas worden opengesteld na een unanieme beslissing van de Raad, genomen op basis van een evaluatie van de stand van zaken met betrekking tot het vervullen van de condities voor toetreding tot het Schengen Informatie Systeem en voor de effectieve controle van de buitengrenzen van de Unie.

¹⁰⁷ Dit gebeurde pas eind 2004, tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap.

Monitoring

Naast de gebruikelijke monitoring door de Commissie speelde de Werkgroep Collectieve Evaluatie ook een rol bij de monitoring van de ontwikkelingen op JBZ-gebied in de kandidaat-lidstaten. Deze werkgroep was in 1998 geïnstalleerd door de Raad van Ministers. De groep was verantwoordelijk voor de collectieve evaluatie van de situatie in de kandidaat-lidstaten met betrekking tot de overname en implementatie van het JBZ-acquis en het voldoen aan de politieke criteria. De werkgroep besteedde in het bijzonder aandacht aan de toepassing en effectieve implementatie van het acquis, aangezien dit - en niet de feitelijke overname van de regelgeving - op JBZ-gebied als het grootste struikelblok werd beschouwd. Deze werkgroep bracht elk jaar, parallel aan de voortgangsrapportages van de Commissie, landenrapporten uit.

7.4 Het Nederlandse beleid

a) *Het beleid van Nederland met betrekking tot JBZ en de EU-uitbreiding*

Op JBZ-gebied heeft Nederland altijd gehamerd op een goede monitoring van de kandidaat-lidstaten, met name ten aanzien van hun implementatiecapaciteit. De Nederlandse regering vond het van groot belang dat de voormalig communistische landen in staat zouden zijn de rechtsstaatprincipes te handhaven. Ook op het gebied van JBZ is de spanning tussen snelheid en kwaliteit in het uitbreidingsproces zichtbaar. Zo steunde Nederland het besluit om over te gaan tot het openen van de onderhandelingen, omdat aan de politieke criteria zou zijn voldaan. Tegelijkertijd was Nederland voorstander van het voortzetten van het monitoren van de vervulling van deze criteria door de Commissie, tot aan het moment van toetreding (zie de reeds beschreven *Rule of Law paradox*). Tevens was Nederland één van de lidstaten die het initiatief namen tot de oprichting van de Werkgroep Collectieve Evaluatie. Nederland nam dikwijls een kritische positie in bij de onderhandelingen en discussies over het JBZ-acquis en de politieke criteria.¹⁰⁸

b) *Bilateraal beleid op het gebied van JBZ*

Er zijn geen formele sectorbeleidsdocumenten voor de JBZ-samenwerking met Midden-Europa. Wel stelde het ministerie van Justitie landenplannen voor de samenwerking op. In feite viel het bilaterale beleid voor deze sector in grote mate

¹⁰⁸ Bijvoorbeeld met betrekking tot de voortgang van Roemenië op het gebied van implementatie van JBZ-acquis gebruikte Nederland zelfs het woord 'worrisome', omdat mogelijke gevaren met betrekking tot niet-toereikende grenscontroles, illegale migratie en smokkel van mensen, wapens en drugs waren geïdentificeerd (Verslag van de Europese Raad van 25-26 maart 2002).

samen met het ondersteuningsbeleid. De eerste doelstelling van het bilaterale beleid in deze sector was om de kandidaat-lidstaten te assisteren bij de vereiste hervormingen in de JBZ-sector teneinde bij te dragen aan hun toetreding tot de EU. Er werd geen onderscheid gemaakt tussen ondersteuning bij transformatie en toetreding. De karakteristieken van de JBZ-sector, waarbinnen de transformatie zeer verweven is met de toetredingsvereisten en -problematiek, verklaart deze keus.

Een tweede doelstelling was het langs deze weg opbouwen van professionele contacten. Hierbij lag het zwaartepunt bij professionele organisaties zoals de politie, Openbaar Ministerie, rechterlijke macht, brandweer en gemeentes en in mindere mate op centraal overheidsniveau. De rol van de internationale directies van de Nederlandse ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken was hoofdzakelijk faciliterend. Dit verklaart voor een groot deel het karakter en de intensiteit van de bilaterale samenwerking met Midden-Europese landen op JBZ-gebied. Tevens vormde de verschillen in mandaat van deze ministeries in de kandidaat-lidstaten een complicerende factor voor de samenwerking.

Zowel hulpmotieven als de noodzaak tot gezamenlijke bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en internationaal terrorisme lagen ten grondslag aan de initiatieven tot samenwerking met Midden-Europa. De uitbreiding had op zichzelf geen absolute prioriteit voor beide vakministeries. Nationale (veiligheids)belangen domineerden immers grotendeels de beleidsagenda's op JBZ-gebied. Hierin stond Nederland bepaald niet alleen en dit verklaart waarom de samenwerking op JBZ-gebied in de EU zo langzaam op gang kwam en nog hoofdzakelijk plaatsvindt op intergouvernementele basis. Echter, de groeiende noodzaak tot bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit leidde tot geleidelijk meer aandacht van beide vakministeries voor internationale samenwerking.

De bilaterale politiesamenwerking bijvoorbeeld is sinds de jaren negentig één van de belangrijkste gebieden van samenwerking en illustreert goed de ontwikkeling van samenwerkingsmotieven. Het waren de politiecorpsen zelf die het initiatief namen tot samenwerking met hun collega's in Midden-Europa. In 2000 werd met medewerking van zowel het Nederlandse ministerie van Justitie als het ministerie van Binnenlandse Zaken een speciale organisatie opgericht, gericht op de coördinatie van niet-operationele internationale politiesamenwerking (NCIPS - Nederlands Centrum voor Internationale Politie Samenwerking). Volgens NCIPS was de politiesamenwerking in eerste instantie gebaseerd op persoonlijke initiatieven en

ontbrak een formeel kader. Toen op ministerieel niveau het besef groeide dat internationale samenwerking ook de interne veiligheid ten goede zou komen, werd besloten tot het oprichten van een formeel kader voor deze samenwerking.

Beide ministeries behoorden tot de felste tegenstanders van het initiatief van het ministerie van Buitenlandse Zaken om in 1999 duidelijke landen- en themaprioriteiten te stellen in het kader van de bilaterale samenwerking met de toetredende landen. Het ministerie van Justitie definieerde dan ook geen landenprioriteiten. Voor elk van de landen behorend tot deze regio stelde zij jaarplannen op. De landenprioriteiten van het ministerie van Binnenlandse Zaken waren de Visegrád-landen, waaraan later Roemenië werd toegevoegd. Deze prioriteiten kwamen dus wel overeen met de Accentennotitie.

In tabel 7.1 wordt een overzicht gepresenteerd van de inzet van de communicatieve beleidsinstrumenten in de JBZ-sector in de vier bestudeerde landen.

Tabel 7.1 Inzet van bilaterale beleidsinstrumenten in de JBZ-sector in de vier onderzoekslanden, 1997-2003

	Hongarije	Litouwen	Polen	Roemenië
JBZ-medewerker werkzaam op de ambassade*	Ja	Nee	Ja	Ja
Politie-liaisonofficier werkzaam op de ambassade	Ja	Nee (wel inzet van de in Polen geplaatste liaisonofficier vanaf 2004)	Ja	Nee (voorzien vanaf zomer 2004)
Bilaterale bezoeken	Justitie: -NL minister bezocht HO in 1999 Binnenlandse zaken: -HO minister bezocht NL in 1998 -NL minister bezocht HO in 1999	Geen ministeriële bezoeken	Geen ministeriële bezoeken	Justitie: -RO minister bezocht NL in 1999 -NL minister bezocht RO in 2000 Binnenlandse zaken: Geen ministeriële bezoeken
Memoranda of Understanding	Justitie: 1993 Binnenlandse zaken: 1990, hernieuwd in 1993, gemeenschappelijke verklaring toegevoegd in 1999	Justitie: 2003 Binnenlandse zaken: Geen MoU	Justitie: 1996 Binnenlandse zaken: Geen MoU	Justitie: 1999 (MinJus) 2003 (openbare aanklagers) Binnenlandse zaken: MoU voorbereid in 2004

* De JBZ-medewerkers werkzaam op de ambassades zijn ambtenaren in dienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Een projectteam of internationale directie was bij beide vakministeries verantwoordelijk voor de bilaterale betrekkingen en ondersteuningsactiviteiten van deze ministeries in Midden-Europa.¹⁰⁹ Zij stonden in nauw contact met de JBZ-medewerkers op diverse ambassades en met agentschappen en professionele organisaties zoals NCIPS, VNG, het Nederlands Helsinki Commissie (NHC), het Asscher Instituut en het Centre for International Legal Cooperation (CILC). In tegenstelling tot de landbouwwattachés waren de JBZ-medewerkers niet in dienst van een vakministerie, maar van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De politie-liaisonofficieren die op diverse ambassades gestationeerd zijn, behoren wel tot de staf van politie. Zij vervulden een belangrijke rol bij het faciliteren en stimuleren van de betrekkingen en samenwerking tussen de lokale en Nederlandse politiecorpsen.

Bilaterale bezoeken op ministerieel niveau vormden een weinig ingezet instrument in de JBZ-sector. Wel waren de bezoeken dikwijls gelieerd aan de ondertekening van een MoU.¹¹⁰ Deze MoU's functioneerden vaak als een paraplu voor de reeds bestaande activiteiten. Soms werd geprobeerd nieuwe samenwerkingsgebieden onder de MoU te scharen, maar dit leidde meestal niet tot de ontwikkeling van nieuwe activiteiten op deze gebieden.

Partnerschappen zijn een instrument van het ministerie van Buitenlandse Zaken, bedoeld om bilaterale betrekkingen te versterken en vakministeries hierbij te betrekken. In 2001 deed de Nederlandse ambassade in Hongarije de suggestie om een thematisch partnerschap op JBZ-gebied te ontwikkelen. Na stroeve voorbereidingen ging dit partnerschap van start in 2003 (zie verder paragraaf 7.5). In het kader van de Utrechtconferentie met Polen was de werkgroep 'Justitie en Binnenlandse Zaken' actief. De in deze werkgroep besproken onderwerpen operationele politiesamenwerking en crisismanagement behoorden meestal tot het domein van Binnenlandse Zaken. Ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken waren niet onverdeeld positief over de Utrechtconferentie en zeiden deze conferentie niet als een geschikte plaats te beschouwen voor het uitwisselen van politieke standpunten. De ministeries van Justitie van beide landen toonden geringe

¹⁰⁹ Binnen het Nederlandse ministerie van Justitie was sinds 2001 de Projectgroep Midden- en Oost-Europa verantwoordelijk voor de coördinatie van alle ondersteuningsactiviteiten in deze regio. Binnen het Nederlandse ministerie van Justitie waren de verantwoordelijkheden voor de onderhandelingen op het gebied de uitbreiding volledig gescheiden van de samenwerkingsactiviteiten. Binnen het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken was een speciale directie belast met de coördinatie van internationale activiteiten en de onderhandelingen over de uitbreiding.

¹¹⁰ Van de onderzochte landen is Hongarije het enige land dat een MoU heeft gesloten met het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken, terwijl Roemenië volgde in 2004. Op justitiegebied is met alle vier de onderzochte landen een MoU gesloten.

interesse in deelname aan de Utrechtconferentie. Zowel in het geval van het JBZ-partnerschap met Hongarije als de JBZ-werkgroep van de Utrechtconferentie voelden de vakministeries zich onvoldoende ‘eigenaar’ van deze samenwerkingsinitiatieven.

c) *Toetredingsondersteuningsbeleid*

Terwijl op bepaalde onderdelen van het bilaterale beleid de standpunten van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de JBZ-vakministeries al uiteenliepen, was op het gebied van het toetredingsondersteuningsbeleid de onenigheid tussen deze ministeries nog groter. Volgens de vakministeries zouden professionele JBZ-organisaties, ondersteund door de vakministeries, het voortouw moeten nemen bij de pre-accessiesamenwerking, zoals ook het geval was geweest bij de klassieke transformatiesteun. Immers, identificatie van JBZ-samenwerkingsactiviteiten zou niet aan anderen dan de gespecialiseerde organisaties kunnen worden overgelaten, zoals het ministerie van Buitenlandse Zaken voorstelde. Daarbij beargumenteerden zij dat het onderscheid tussen transformatiesteun en toetredingssteun op JBZ-gebied kunstmatig was. Met name het ministerie van Justitie wenste een meer sectorspecifieke opzet van het pre-accessieinstrumentarium. Nadat aan deze wensen geen gehoor was gegeven, benaderde het ministerie van Justitie het ministerie van Buitenlandse Zaken in 2000 met het verzoek om een apart budget van NLG 0,4 miljoen (€ 180.000) in het kader van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) voor de financiering van justitiële samenwerkingsactiviteiten in Midden-Europa. Deze claim was gebaseerd op een interpretatie van de HGIS, waarbij vakministeries eigen beleidsruimte hebben en de mogelijkheid om zelfgemaakte afspraken, bijvoorbeeld in het kader van MoU's, na te komen. Het ministerie van Justitie voelde zich hierin beperkt door de uitbesteding van de pre-accessieprogramma's aan uitvoerende agentschappen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken was echter van mening dat het vraaggestuurde karakter van de pre-accessieprogramma's moest prevaleren en dat de DIP-fondsen het ministerie voldoende bewegingsvrijheid verschaften. Daarnaast vreesde het ministerie van Buitenlandse Zaken voor precedentwerking naar andere vakministeries. Zodoende werd dit verzoek afgewezen.

Het ministerie van Justitie nam zelf initiatieven tot samenwerking, maar ondersteunde ook initiatieven van professionele organisaties en besloot daarbij vooral gebruik te maken van Matra klassiek en van de via Phare geboden mogelijkheden. Het bilaterale pre-accessieinstrumentarium werd door dit ministerie gemeden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) volgde gedeeltelijk een andere stra-

tegie. Allereerst had de VNG in 1998 al het initiatief genomen tot een afzonderlijk pre-accessieprogramma. Dit verzoek was gehonoreerd en resulteerde in het Matra deelprogramma Gemeentelijke Samenwerking Toetredingslanden (GST). BZK ontwikkelde nauwelijks eigen activiteiten, maar liet het initiatief over aan (semi-) autonome organisaties, zoals de politie en gemeenten. Een complicerende factor voor samenwerking was dat de mandaten van de ministeries van Binnenlandse Zaken in de verschillende landen zeer uiteenlopen.

Tabel 7.2 Inzet van het pre-accessieinstrumentarium in de JBZ-sector

	Hongarije	Litouwen	Polen	Roemenië	TOTAAL
Matra pre-accessie projecten	3	1	0	1	15
Phare Twinning-projecten waarbij NL betrokken was	2	1	7	1	21
Phare Horizontal-projecten waarbij NL betrokken was	3 (Rule of Law, Money Laundering, Synthetic drugs).				
ADEPT-cursussen	Geen cursussen				
IMPACT-stages	10 groepen met in totaal 29 deelnemers				
PUA -missies 1999-2002	1	9	1	18	57
Matra klassiek-projecten (1998-2002)*	7	4	1	4	70

* Overzicht Matra klassiek niet compleet. Alleen projecten in Midden-Europese kandidaat-lidstaten opgenomen.

In de JBZ-sector waren het klassieke Matra transformatieprogramma en het EU Phare-programma de belangrijkste instrumenten. Na landbouw is JBZ de sector met de hoogste Nederlandse deelname aan Phare Twinning, namelijk 21 projecten (19%). Daarnaast was het Nederlandse ministerie van Justitie *leading partner* in drie Phare Horizontaal-projecten die uitgevoerd werden in vrijwel alle kandidaat-lidstaten. Het grote aantal Matra klassiek-projecten op JBZ-gebied trekt de aandacht. Maar liefst 36 van de 70 projecten hadden betrekking op minderheden en mensenrechten, waarvan het merendeel de Roma betrof. Het aantal bilaterale pre-accessieprojecten in deze sector bleef relatief achter, zeker wanneer in ogenschouw wordt genomen dat meerdere ministeries betrokken waren. Verklarende factoren met betrekking tot het achterblijvende gebruik van het pre-accessie-instrumentarium, in het bijzonder met betrekking tot MPAP en het ADEPT-trainingprogramma, vergeleken bij andere sectoren, hebben te maken met de reeds genoemde verschillen van inzicht over de gewenste inrichting van het pre-accessie-instrumentarium tussen de vakministeries en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Tenslotte organiseerden de vakministeries zelf nog een aantal cursussen, seminars en trainingen met betrekking tot JBZ-onderwerpen, soms binnen het kader van een MoU en dikwijls gefinancierd door de vakministeries zelf of met behulp van DIP-gelden.

Thematische prioriteiten

Als we het gebruik van de verschillende instrumenten als geheel in ogenschouw nemen, kunnen een aantal thema's waarop Nederland in de onderzochte Midden-Europese landen actief was, onderscheiden worden. Daarbij was in sommige gevallen sprake van aanbodsturing, terwijl in andere gevallen samenwerking tot stand kwam via gerichte vragen.

- **Politiesamenwerking**
Politiesamenwerking startte onmiddellijk na de val van de Muur en intensiverde snel. De contacten tussen de politiecorpsen ontwikkelden zich grotendeels rechtstreeks en buiten de bevoegde ministeries om. Wel werden MoU's afgesloten om deze samenwerking formeel vast te leggen. Matra klassiek was en is een belangrijke financieringsbron, maar ook eigen fondsen zijn ingezet. Wat betreft de onderzoekslanden is zowel met Hongarije als Polen sprake van langdurige politiesamenwerking. Politiesamenwerking was ook één van de meest besproken onderwerpen in de JBZ-werkgroep van de Utrechtconferentie. Soms werd ook gebruik gemaakt van pre-accessie-instrumenten, zoals IMPACT voor de financiering van studiereizen, PUA voor advies op de korte termijn en

DIP voor de financiering van missies ter voorbereiding van Phare-projecten. Er werden geen bilaterale pre-accessieprojecten ontwikkeld op het gebied van politiesamenwerking.

- Rule of Law

In 1997 organiseerde het toenmalige Nederlandse voorzitterschap van de EU een internationale conferentie met als thema de *Rule of Law*. Op basis van de conclusies van de conferentie werd een groot horizontaal Phare-project geformuleerd, dat in alle tien de toetredende Midden-Europese landen uitgevoerd zou worden. Nederland was de leidende partner in dit *Rule of Law*-project. Naast dit meer algemene project maakte het Nederlandse ministerie van Justitie regelmatig gebruik van instrumenten om in trainingen en technische assistentie voor de rechterlijke macht en de openbare aanklager te voorzien. Op dit gebied werden zowel Phare-projecten als MPAP en Matra-klassiek projecten (in Hongarije, Litouwen en Roemenië) uitgevoerd. Daarnaast werden in het kader van sommige MoU's trainingen op het gebied van de rechterlijke macht en de rechtsstaat verzorgd (in Hongarije en Roemenië).

- Hervorming van het gevangeniswezen en reclassering

In het bijzonder in Hongarije en Roemenië, en in mindere mate in Litouwen, heeft het Nederlandse ministerie van Justitie een aantal activiteiten ontwikkeld die gericht waren op de hervorming van het gevangeniswezen en reclassering. Dit onderwerp kwam ook voor in de MoU's die met deze landen gesloten waren. Ook hier stond Matra klassiek centraal, gevolgd door activiteiten gefinancierd door PUA of uit het DIP-fonds en één Phare Twinning-project op dit gebied in Hongarije.

- Burgerlijk wetboek

Nederland heeft een zeer modern burgerlijk wetboek. Een aantal Midden-Europese landen toonde interesse dit wetboek als voorbeeld te gebruiken bij het opstellen van hun eigen burgerlijk wetboek. Al vanaf het begin van de jaren negentig zijn verschillende Matra klassiek-projecten met betrekking tot dit onderwerp geïmplementeerd (o.a. in de Russische Federatie, de nieuwe onafhankelijke staten en de Baltische staten). In Hongarije werd via een pre-accessieproject assistentie verleend bij het opstellen van een burgerlijk wetboek. Het Nederlandse ministerie van Justitie plaatste voor langere tijd een Nederlandse adviseur op het Poolse ministerie om hen op dit terrein bij te staan (vanaf 2004 zal een Matra klassiek-project in de assistentie voorzien).

- **Goed bestuur**
In 1997 organiseerde het Nederlandse voorzitterschap van de EU ook een internationale conferentie over goed bestuur die, in tegenstelling tot de *Rule of Law*-conferentie, geen beleidsmatige *follow-up* kreeg. Toch financierde Nederland een groot aantal Matra klassiek-projecten op dit gebied (22 projecten in de kandidaat-lidstaten) die op vraaggerichte wijze tot stand kwamen. De meeste activiteiten op dit terrein speelden zich af op lokaal niveau en werden geïmplementeerd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in het kader van het programma Gemeentelijke Samenwerking Toetredingslanden (GST).
- **Rampenbestrijding**
Alhoewel het aantal activiteiten beperkt was, was rampenbestrijding een van de belangrijkste aandachtspunten van BZK. De samenwerking vond vooral plaats binnen de kaders van de met de Visegrádlanden opgestelde werkprogramma's. Deze programma's omvatten workshops, studiebezoeken en traineeships, welke alle uit eigen fondsen gefinancierd werden. De implementatie van de activiteiten verliep niet geheel volgens planning, onder andere vanwege de vuurwerkramp in Enschede. Ook via PUA werden activiteiten op dit gebied gefinancierd.¹¹¹
- **Mensenrechten en minderheden**
Dit thema is rechtstreeks gerelateerd aan de politieke Kopenhagen-criteria. Het is een van de belangrijkste thema's sinds het van start gaan van het Matra klassiek-programma. Veel projecten gericht op de Roma werden uitgevoerd, maar ook meer algemene mensenrechtenprojecten. In de pre-accessieprojecten waarbij Nederland betrokken was, kwam het mensenrechtenthema nauwelijks terug.

De activiteiten op JBZ-gebied richtten zich op een groot aantal terreinen en waren vooral transformatiegericht. In de meeste gevallen werd de betrokkenheid van Nederland in de JBZ-sector positief gewaardeerd door de toetredende landen, met name op die gebieden waar Nederland een veronderstelde meerwaarde heeft (bijv. burgerlijk wetboek en gevangeniswezen). Op belangrijke pre-accessiegebieden zoals grensbewaking was Nederland vrijwel afwezig. Nederland behoorde dan ook niet, ondanks alle activiteiten, tot de eerste groep van donoren en partners voor de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken in de vier geselecteerde landen. In

¹¹¹ In 2000 en 2002 vonden bijvoorbeeld een aantal PUA-missies naar het Public Safety Department en het Fire and Rescue Department van het Litouwse ministerie van Binnenlandse Zaken plaats.

de JBZ-sector deden zich veel problemen met absorptiecapaciteit voor en dit vormde een additioneel probleem bij de samenwerking.

Conclusie

Alhoewel de inzet van het instrumentarium een versnipperd beeld vertoont, zijn toch bepaalde thema's zichtbaar rond welke de Nederlandse inzet zich concentreerde. Dit zijn thema's als politiesamenwerking en de rechtsstaat, waarop verschillende instrumenten op samenhangende wijze werden ingezet. De samenwerking op deze thema's ontwikkelde zich vaak reeds voor de aanvang van de toetredingsonderhandelingen. De grotendeels autonome organisaties die betrokken waren bij beleid en uitvoering op JBZ-gebied speelden een belangrijke rol bij de ontwikkelde activiteiten. Op belangrijke toetredingsthema's zoals grensbewaking speelde de Nederlandse assistentie een zeer beperkte rol. De samenwerking op JBZ-gebied was in het algemeen meer transformatiegericht dan toetredings- of acquisgericht. Dit kan verklaard worden door het feit dat in de JBZ-sector de acquisvereisten beperkt zijn en het voldoen aan de acquisvereisten niet los gezien kan worden van de transformatie van de sector. Daarnaast bevorderde de inrichting van de bilaterale pre-accessieprogramma's en de moeizame communicatie daarover, de inzet van deze instrumenten in de JBZ-sector niet.

7.5 Evaluatie van de bilaterale pre-accessiesteun

De evaluatie van de bilaterale pre-accessieactiviteiten in de JBZ-sector in de vier onderzoekslanden beperkt zich tot drie activiteiten, namelijk twee MPAP-projecten¹¹² (aanpassing burgerlijk wetboek in Hongarije en ondersteuning van het hooggerechtshof in Roemenië) en het JBZ thematisch partnerschap met Hongarije. Beide projecten passen in het thema *Rule of Law*, terwijl het partnerschap meerdere thema's beslaat. Het overzicht van de geëvalueerde projecten en de gehanteerde methodologie is te vinden in bijlage 3. Op basis van het beperkte aantal projecten kunnen geen conclusies op sectorniveau getrokken worden. In hoofdstuk 9 volgt de eindbeoordeling van de effectiviteit en doelmatigheid.

Achtergrond

De twee projecten zijn goede voorbeelden van de reeds gesignaleerde problematiek om transformatie- en toetredingsvereisten van elkaar te scheiden. Zo zou de oprichting van een informatie- en documentatiecentrum voor het Roemeense hooggerechtshof zowel onder transformatie- als pre-accessiesteun kunnen vallen.

¹¹² Drie andere MPAP-projecten op JBZ-gebied (2 in Hongarije en 1 in Litouwen) waren nog niet afgerond.

Wat betreft het JBZ-partnerschap waren er vanaf het begin onduidelijkheden over de doelstellingen, reikwijdte en financiering van het partnerschap. Beide landen gaven aan dat zij te kampen hadden met capaciteitsproblemen en dit zorgde ook voor aanzienlijke vertraging bij de voorbereidingen, waarna in augustus 2003 de verschillende partners de overeenkomst ondertekenden.¹¹³ Het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken besloot niet deel te nemen aan het partnerschap. Slechts enkele van de thema's in het partnerschap sloten aan bij eerdere onderwerpen van samenwerking.

Effectiviteit A: Bijdrage aan het toetredingsproces

Aangezien de activiteiten niet direct gericht waren op het voldoen aan de toetredingsvereisten is de beoordeling van de effectiviteit op dit punt problematisch. In Roemenië is een informatie- en documentatiecentrum bij het hooggerechtshof opgezet, waardoor dit hof efficiënter kan functioneren. Dit is één van de punten waar de Commissie in haar voortgangsrapportage op heeft gewezen. Via dit centrum is EU-wetgeving sneller beschikbaar. Op deze wijze heeft het project dat gericht is op de politieke toetredingscriteria op indirecte wijze bijgedragen aan het toetredingsproces. In Hongarije is veel vertraging opgetreden bij de aanpassing van het burgerlijk wetboek. De Nederlandse bijdrage aan het wetgevingstraject kon niet worden vastgesteld. Dit project heeft dan ook geen duidelijke bijdrage geleverd aan het Hongaarse toetredingsproces. Ook voor het JBZ-partnerschap kon die bijdrage nog niet ingeschat worden. De onduidelijkheid over de doelstellingen van dit partnerschap, de versnippering van thema's en de vertraging bij de uitvoering van activiteiten wijzen op grote risico's voor de effectiviteit.

Effectiviteit B: versterking van de bilaterale relaties

Vooraf op professioneel niveau van uitvoerders zijn via de geëvalueerde activiteiten nieuwe contacten ontwikkeld. Dit is in veel mindere mate het geval op centraal overheidsniveau.

¹¹³ Het betrof het Nederlandse ministerie van Justitie en haar Hongaarse tegenhanger, het Hongaarse ministerie van Binnenlandse Zaken, de Hongaarse openbare aanklager en de Nationale Raad voor Justitie.

Box 7.1 Ondersteuning bij het opstellen van een nieuw Hongaars burgerlijk wetboek

De Hongaarse overheid besloot in 1998 tot de invoering van een geheel nieuw burgerlijk wetboek, dat in overeenstemming zou zijn met het Europees recht. Door contacten tussen de Nederlandse en Hongaarse ministeries van Justitie ontstond het idee om Nederlandse hulp in te zetten bij het codificatieproces. Nederland had reeds meerdere Midden- en Oost-Europese landen bijgestaan in dergelijke processen, vooral ondersteund via Matra klassiek. Het MPAP-project beoogde de expertise met betrekking tot vijf EU-gerelateerde wetgevingsvelden te verhogen, maar was niet direct gelieerd aan het codificatieproces. Het codificeren van het nieuwe burgerlijk wetboek moest in feite nog beginnen aan het einde van 2003. Vanwege de beperkte absorptiecapaciteit aan Hongaarse zijde, overlap met Duitse en Oostenrijkse assistentie en institutionele veranderingen was de Hongaarse ownership van het project beperkt. Dit leidde tot 'pushen' van de projectactiviteiten door de Nederlandse kant.

Alle geplande projectactiviteiten werden wel uitgevoerd. Het project heeft niet direct bijgedragen aan de overname en implementatie van het acquis, omdat het wetgevingstraject nog moest starten eind 2003. Het project droeg ook niet bij aan het versterken van overheidsrelaties. Ondanks de Hongaarse interesse voor de Nederlandse expertise op het vereiste gebied, was dit project niet de beste vorm om in de assistentie te voorzien. Volgens de uitvoerende instantie worden Matra klassiek-projecten gekenmerkt door meer flexibiliteit, wat van belang zou zijn bij dit soort projecten.

Doelmatigheid

Het project in Roemenië is op doelmatige wijze uitgevoerd: er was nauwelijks vertraging in de projectuitvoering, de samenwerking verliep goed en het projectbudget werd niet overschreden. In Hongarije daarentegen werden de activiteiten niet doelmatig uitgevoerd. In beide gevallen was er sprake van substantiële vertragingen en deden zich problemen met ownership voor aan Hongaarse zijde.

7.6 Conclusies

- In de JBZ-sector is het Nederlandse standpunt in de onderhandelingen over JBZ strikt gescheiden van het bilaterale beleid en de ondersteuning op dit terrein.
- De opkomst van internationaal terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit hebben ook in Nederland geleid tot een groeiend besef dat internationale samenwerking op deze gebieden van belang is. Bij de bilaterale samenwerking en ondersteuning van de JBZ-sector in de kandidaat-lidstaten kenden de vak-

ministeries een grote rol toe aan (semi-)autonome professionele organisaties. Het ontwerp van het bilaterale pre-accessieprogramma sloot niet aan bij de sectorspecifieke wijze van samenwerking in de JBZ-sector.

- De beide vakministeries maakten nauwelijks onderscheid tussen transformatie- en pre-accessievereisten die in deze sector in elkaars verlengde liggen. Het bilaterale pre-accessieinstrumentarium werd nauwelijks ingezet voor deze sector, mede doordat de vakdepartementen het niet eens waren met de inrichting van dit instrumentarium.
- Ondanks de concentratie van activiteiten rond bepaalde thema's zoals politie-samenwerking en mensenrechten/minderheden vertoont de implementatie van activiteiten vaak een versnipperd beeld. De samenhang tussen de inzet van de communicatieve beleidsinstrumenten en de hulpinstrumenten - vooral Matra klassiek en Phare Twinning - is beperkt.
- De effectiviteit en doelmatigheid van de drie onderzochte pre-accessieactiviteiten in de JBZ-sector is variabel. Aggregatie op sectorniveau is niet mogelijk.

8 Vier overige sectoren

8.1 Inleiding

Naast de sectoren landbouw en justitie en binnenlandse zaken zijn nog vier andere sectoren onderzocht in de geselecteerde onderzoekslanden: sociale zaken en werkgelegenheid in Hongarije, verkeer en waterbeheer in Polen, milieu (inclusief waterbeheer¹¹⁴) in Roemenië en gezondheidszorg in Litouwen. Een belangrijk analytisch verschil met de twee vorige sectorhoofdstukken is dat deze vier sectoren bij het veldonderzoek elk in slechts één land zijn onderzocht in plaats van in alle vier. De analyse per sector is derhalve minder diepgaand dan in de vorige twee hoofdstukken. Zo wordt de transformatie- en toetredingscontext van de sectoren niet apart uiteengezet, maar deze wordt wel gepresenteerd in de vier landenrapporten in het kader van de sectorspecifieke analyses per land. Evenals in de vorige sectorhoofdstukken komen in dit hoofdstuk zowel de proces- als de productevaluatie aan de orde. Allereerst volgt een analyse van het gevoerde beleid in de verschillende sectoren, de doelstellingen, de achterliggende motieven en gevolgde strategieën. Vervolgens is de inzet van de verschillende beleidsinstrumenten per sector geanalyseerd. Tenslotte volgt de beoordeling van de effectiviteit en doelmatigheid van een aantal specifieke pre-accessieprojecten en activiteiten.

8.2 Analyse van het sectorbeleid

Doelstellingen en motieven

In twee van de vier sectoren zijn beleidsdocumenten ten aanzien van de samenwerking met Midden-Europese kandidaat-lidstaten opgesteld. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) publiceerde twee documenten (één over transport en één over waterbeheer) en ook het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en

¹¹⁴ De sector waterbeheer valt in Nederland onder het ministerie van VenW. In kandidaat-lidstaten valt deze sector meestal onder milieu. Voor de indeling van de projecten in sectoren is de Nederlandse indeling aangehouden. Voor de selectie van projecten voor het veldonderzoek is de indeling van de kandidaat-lidstaten als criterium gehanteerd.

Sport (VWS) stelde een dergelijk document op.¹¹⁵ Met behulp van de beschikbare beleidsdocumenten en interviews met betrokkenen is het beleid voor de vier sectoren gereconstrueerd.¹¹⁶

De actoren in de vier sectoren onderschreven de twee algemene doelstellingen van het bilaterale beleid en het toetredingsondersteuningsbeleid, namelijk het versterken van de bilaterale betrekkingen op overheidsniveau en het bijdragen aan het toetredingsproces van de Midden-Europese landen. De accenten verschilden per sector en kunnen verklaard worden door de uiteenlopende motieven en belangen van de betrokkenen. Voor de internationaal georiënteerde sector verkeer en waterbeheer gold het creëren van maximale markttoegang voor het Nederlandse bedrijfsleven in Midden-Europa als derde beleidsdoelstelling. De beleidsnotities voor deze sector stelden expliciet dat het in het Nederlands belang is om “de risico’s te minimaliseren en de kansen die worden gecreëerd door het toetredingsproces te maximaliseren”. Voor wat betreft deze doelstelling ligt er een duidelijke parallel met de landbouwsector, waar ook de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven leidden tot het formuleren van een vergelijkbare derde additionele doelstelling. In de drie andere sectoren speelde de behartiging van de Nederlandse (economische) belangen een minder expliciete rol.

Wel wezen zowel VWS als het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) op een andere doelstelling, namelijk het bevorderen van coalitievorming in de uitgebreide EU. Deze doelstelling lag in het verlengde van de doelstelling om de bilaterale betrekkingen te versterken, maar was niet expliciet geformuleerd in het algemene bilaterale beleid, terwijl het eveneens ontbrak aan een interventielogica. Volgens SZW zou samenwerking toekomstige coalitievorming kunnen bevorderen, niet door convergentie van belangen of standpunten, maar door betere kennis van elkaars systemen en voorkeuren, bijvoorbeeld op het gebied van de sociale dialoog. VWS identificeerde kansen en risico’s voor de Nederlandse gezondheidssector. Als het *acquis communautaire* onvoldoende zou worden overgenomen en geïmplementeerd door de nieuwe lidstaten, zou de Nederlandse gezondheidszorgsector kwetsbaar worden voor de instroom van personeel en goederen vanuit Midden-Europa. De kansen zouden betrekking hebben op de moge-

115 Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *VenW en Midden-Europa in het licht van de toetreding tot de EU*, Den Haag, 2001; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *VenW en het waterbeheer in Midden- en Oost-Europa*, Den Haag, 2001; Ministerie of Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *VWS en de EU-uitbreiding - strategische nota*, Den Haag, 2002.

116 Reeds voor de formulering van deze sectorspecifieke beleidsdocumenten hadden de vakministeries al ruimschoots ervaring in het bevorderen van de samenwerking met Midden-Europese landen.

lijkheid om specifieke arbeidstekorten te verminderen door de toegenomen mobiliteit van gekwalificeerd zorgpersoneel en de uitwisseling van *best practices*. Deze arbeidsmobiliteit was in het algemeen een belangrijk beleidsthema van SZW.¹¹⁷

In diverse sectoren paste de samenwerking met de kandidaat-lidstaten in een bredere EU overstijgende internationale context. Zo werd verwezen naar de rol van sectororganisaties zoals de Wereld Gezondheidsorganisatie of naar de verplichtingen in verband met het naleven van internationale overeenkomsten zoals het Kyoto-protocol ter vermindering van de CO₂-uitstoot.¹¹⁸ Op het gebied van verkeer waren er belangrijke afspraken gemaakt in het kader van de OESO, terwijl internationale transportverdragen ook in bilaterale afspraken werden omgezet.

Het hulpmotief speelde een rol in alle vier de sectoren. De vakministeries bouwden de samenwerking met Midden-Europa geleidelijk op in de jaren negentig, al varieerde de intensiteit van de samenwerking gericht op economische en maatschappelijke transformatie per sector. Later speelde ook het belang en de omvang van het acquis een rol voor het bepalen van de gewenste samenwerkingsintensiteit in de pre-accessieperiode. Zo moest in de sector milieu een omvangrijk acquis worden overgenomen, wat enorme investeringen in de kandidaat-lidstaten vergde. Dit was een belangrijk argument voor het ministerie van VROM om actief te zijn in het pre-toetredingsproces.¹¹⁹ In de sector sociale zaken en werkgelegenheid was het acquis beperkt tot een aantal specifieke terreinen zoals arbeidsomstandigheden en veiligheidsvoorschriften en dergelijke.¹²⁰ In de sector gezondheidszorg waren de acquisvereisten beperkt vergeleken met de enorme transformatiebehoeften, oftewel de noodzaak tot hervorming van de gezondheidszorg. Het was in de meeste sectoren dan ook niet eenvoudig transformatievereisten en pre-accessievereisten strikt van elkaar te scheiden, omdat zij immers in elkaars verlengde lagen. In de verkeerssector streefde Nederland een transparante en

¹¹⁷ Dit ministerie heeft diverse studies laten verrichten naar de gevolgen van de toegenomen arbeidsmobiliteit voor de Nederlandse arbeidsmarkt als gevolg van de EU-uitbreiding. In een gezamenlijke beleidsnota van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt gesteld dat de implementatie van het sociale acquis zal bijdragen aan het voorkomen van migratie: Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Notitie betreffende het Vrij Verkeer van Personen in het EU-Uitbreidingsproces*, Tweede Kamer 2000-2001, 23 987, nr. 5, Den Haag, 17 mei 2001.

¹¹⁸ Om deze verplichting te vervullen, besloot de Nederlandse overheid om zogenaamde *Joint Implementation* projecten met de Midden-Europese landen uit te voeren.

¹¹⁹ Een andere overweging was dat te lange overgangperiodes voor het milieu-acquis, met name ten aanzien van industriële processen, de Nederlandse concurrentiepositie zouden kunnen schaden.

¹²⁰ De sociale dialoog kan worden beschouwd als een vorm van *soft acquis* waarbij lidstaten een vrije keuze hebben ten aanzien van de institutionele vormgeving op verschillende niveaus (individuele ondernemingen, sectoraal en nationaal), volgens de capaciteiten en voorkeuren van de verschillende partners (inclusief vakbonden, werkgeversorganisatie en de overheid).

functionerende markteconomie na, zodat gelijke marktvoorwaarden en een *level playing field* zouden ontstaan.

De vakministeries hadden dus verschillende motieven om actief te zijn in de kandidaat-lidstaten en legden verschillende accenten. Niet alle departementen kenden dezelfde prioriteit toe aan de internationale activiteiten. Zij onderschreven allen de twee algemene doelstellingen van het bilaterale beleid (het ondersteunen van de overname en implementatie van het acquis en het versterken van de bilaterale betrekkingen). De reconstructie van het sectorbeleid wordt gecompliceerd, doordat met uitzondering van verkeer en waterstaat, in de meeste sectoren geen concrete doelen zijn geformuleerd, hetgeen overigens ook geldt voor het algemene bilaterale beleid.

Strategieën, interventielogica en inzet van instrumenten

In alle vier de sectoren identificeerden de vakministeries min of meer dezelfde kandidaat-lidstaten als prioritaire landen voor samenwerking, waarbij het accent aanvankelijk lag op de Visegrád-landen. Voor VenW was de keuze voor prioriteitslanden vooral gebaseerd op het (potentiële) belang voor het Nederlandse bedrijfsleven. Na de Visegrád-landen werden de meeste ministeries geleidelijk ook actiever in andere Midden-Europese landen.¹²¹ Evenals in het algemene bilaterale beleid was het ook binnen de sectoren niet geheel duidelijk wat de operationele gevolgen waren van een landenprioriteitstatus. Ditzelfde gold voor de thematische prioriteiten die door de vakministeries werden genoemd.¹²²

De sturing via beleid was in de meeste gevallen beperkt. In de discussies met het ministerie van Buitenlandse Zaken over de accentennotities benadrukten alle vakministeries dat zij hun eigen prioriteiten wilden stellen en dit niet aan het ministerie van Buitenlandse Zaken wilden overlaten. Vaak vloeiden deze prioriteiten voort uit eerdere samenwerkingsactiviteiten in het kader van transformatiesteun.¹²³ Echter, de capaciteiten en mogelijkheden van de verschillende vakminis-

¹²¹ Zo voegde VenW Roemenië en Estland toe aan de lijst van prioriteitslanden.

¹²² Voor SZW was de ontwikkeling van institutionele capaciteit op het gebied van de sociale dialoog (sociaal-economisch overleg tussen de sociale partners) prioritair. Speciale aandacht ging ook uit naar arbeidsomstandigheden en het versterken van de arbeidsinspecties, sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid. Op milieugebied richtte de transformatiesteun zich aanvankelijk op het versterken van NGO's en milieueducatie en voorlichting. Later werd het versterken van milieuthoriteiten ook in de transformatiesteun opgenomen en dit kon eenvoudig worden uitgebreid in de pre-accessieondersteuning. Prioriteit op het gebied van verkeer en waterbeheer waren het openen van markttoegang, het faciliteren van goederentransport, verbetering van het waterbeheer en de ontwikkeling van de communicatiesector. VWS onderscheidde de prioritaire thema's kwaliteit in de zorg, veiligheid en risicobeheersing, gezondheidsdeterminanten, biotechnologie en maatschappelijke participatie.

teries om daadwerkelijk een pro-actief beleid te ontwikkelen en uit te voeren, liepen aanzienlijk uiteen. Vakdepartementen met veel internationale contacten zoals VenW en SZW klaagden over de vergaande versnippering van het ondersteuningsinstrumentarium voor Midden-Europa. Ook waren zij van mening dat hun internationale netwerken onvoldoende werden benut bij de identificatie van bilaterale pre-accessieactiviteiten door de programmauitvoerders. Na een moeizaam begin met de pre-accessiesteun besloten de vakdepartementen een pragmatische aanpak te volgen. Vakministeries met voldoende capaciteit en een bepaalde visie zetten de grote lijnen uit en besloten daarna 'rond te shoppen' bij de verschillende programma's voor financiering. Andere vakministeries met beperktere capaciteit lieten de identificatie graag over aan de vraaggestuurde programma's en beperkten zich voornamelijk tot een adviesrol. Vooral mengvormen van aanbodsturing en vraagsturing deden zich in de vier onderzochte sectoren voor. Teneinde na te gaan in welke mate er sprake is geweest van een samenhangend sectorbeleid, is de inzet van de beleidsinstrumenten per sector nader bestudeerd.

Er is een aanzienlijke variatie in de **capaciteit** en middelen die de verschillende vakministeries beschikbaar stelden voor de samenwerking met de Midden-Europese kandidaat-lidstaten, naast de middelen die door het ministerie van Buitenlandse Zaken beschikbaar werden gesteld in het kader van de Homogene Groep voor Internationale Samenwerking (HGIS). Het ministerie van VenW onderscheidde zich door het beschikbaar stellen van een aanzienlijke coördinatiecapaciteit, inclusief enkele attachés in Midden-Europa, alsmede budgetten om kleinschalige activiteiten te financieren.¹²⁴ Ook het ministerie van SZW had lange tijd een redelijk omvangrijke directie voor de samenwerking met Midden-Europese landen met een eigen samenwerkingsbudget. Het ministerie van VROM daarentegen stelde minder personeel beschikbaar voor internationale samenwerking dan de twee hiervoor genoemde ministeries, maar creëerde nieuwe eigen ondersteuningsinstrumenten om activiteiten in Midden-Europa te financieren. Zo werd bij-

¹²³ Dit was bijvoorbeeld het geval bij de aanzienlijke hoeveelheid transformatiesteun die zich richtte op het versterken van de vakbonden en werkgeversorganisaties en die later werd verbreed bij de pre-accessie tot het terrein van de sociale dialoog. De implementatie van de kaderrichtlijn voor water speelde al een leidende rol in de transformatiesteun, maar werd een nog centraler onderdeel van de pre-accessiesteun.

¹²⁴ Het 'Coördinerend Overleg Internationale Betrekkingen' (COIB) beschikte tot 2003 over een jaarlijks budget van rond de € 450.000 om kleinschalige activiteiten op het gebied van transport te financieren. Binnen het Directoraat-generaal Rijkswaterstaat was een coördinator verantwoordelijk voor de samenwerkingsactiviteiten op het gebied van waterbeheer, inclusief die van de gedecentraliseerde lichamen zoals het Rijksinstituut voor Zoetwater- en Afvalwaterbeheer (RIZA) en het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ), alsmede voor enkele budgetten die landenspecifieke samenwerking op dit terrein mogelijk maakte. VenW plaatste tijdelijke attachés in Hongarije en later in Polen. Inmiddels zijn er geen VenW-attachés meer werkzaam in Midden-Europa.

voorbeeld in 2002 een nieuwe specifiek op milieu gerichte faciliteit in het leven geroepen. Deze faciliteit, met een budget van € 6 miljoen werd, evenals MPAP en PSO PA, geïmplementeerd door Senter. Het ministerie van VWS tenslotte beschikte over beperkte middelen en capaciteit voor de samenwerking met Midden-Europese landen, maar werkte nauw samen met vier gespecialiseerde organisaties.¹²⁵ Daarbij maakten de meeste ministeries gebruik van de **DIP-gelden** (Departementale Initiatieven Programma) om hun eigen budgetten voor kleinschalige activiteiten aan te vullen en de gaten te dichten.¹²⁶

Er valt geen duidelijk patroon te ontdekken in de frequentie en thema's van de **bilaterale bezoeken** per sector. De inzet van dit instrument was te ad hoc en het aantal bezoeken te laag om hieruit conclusies te trekken. Het bezoek van een minister ging wel vaak gepaard met het ondertekenen van een MoU.¹²⁷ In het algemeen ontmoetten ministers van Verkeer en Waterstaat hun collega's geregeld tijdens bilaterale bezoeken, maar ook vaak op internationale vergaderingen en conferenties. Dit weerspiegelt het internationale karakter van dit beleidsterrein. In de andere sectoren waren bilaterale bezoeken en contacten met de Midden-Europese collega's minder frequent.

In alle vier de sectoren zijn meerdere **Memoranda of Understanding** (MoU's) getekend met vakdepartementen in de kandidaat-lidstaten. De eerste MoU's werden getekend in de vroege jaren negentig en zijn in veel gevallen na een aantal jaren vernieuwd. De aard van deze niet-juridische documenten verschilt aanzienlijk per sector. In sommige gevallen bevatten ze lange lijsten met voorgenomen activiteiten en is er een budget aan verbonden, terwijl zij in andere gevallen voornamelijk fungeren als een nogal vage overeenkomst om in de toekomst samenwerkingsactiviteiten te ondernemen. De landenstudies laten zien dat zelfs waar jaarlijkse werkprogramma's aan een MoU werden gehecht, hun praktisch nut in de meeste sectoren beperkt bleef, aangezien de prioriteitenlijst voor activiteiten vaak te lang of te algemeen was om als een heldere identificatie van concrete samenwerkings-terreinen te fungeren.¹²⁸

¹²⁵ De Netherlands School of Public and Occupational Health (NSPOH), het Trimbos Instituut, het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).

¹²⁶ Alleen het ministerie van VROM liet het DIP-geld voor de milieusector onbenut, aangezien voldoende fondsen beschikbaar waren voor de sector milieu.

¹²⁷ Zo bezocht de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Hongarije voor het laatst in 1997 en tekende daar twee MoU's. De minister van VROM bezocht Boekarest op 3 maart 1997 en tekende daar een MoU met de minister van Bosbeheer, Water en Milieubescherming. De minister van VenW (verantwoordelijk voor waterbeheer) bezocht Boekarest in april 1999 waar zij een vernieuwd MoU tekende over Integraal Waterbeheer

Vakministeries speelden ook een rol in de door het ministerie van Buitenlandse Zaken geïnitieerde **Partnerschappen**. De ondervraagde vakministeries gaven aan dat de partnerschappen voor hen niet altijd een duidelijk instrument vormden, met name doordat niet de beoogde partners maar het ministerie van Buitenlandse Zaken veelal het eerste initiatief ontwikkelde.¹²⁹

Tabel 8.1 geeft een overzicht van het gebruik van de belangrijkste **pre-accessie-ondersteuningsinstrumenten** in de vier geselecteerde sectoren.

¹²⁸ Een uitzondering vormen de MoU's op het gebied van verkeer en water die meestal betrekking hebben op specifieke samenwerkingsgebieden zoals wegen, kustbeheer, etc. Zogenaamde *Joint Committees* zijn verantwoordelijk voor de implementatie. Dit sluit aan bij de internationale praktijk in deze sector waar internationale verdragen betreffende wegvervoer, binnenvaart en kustvaart worden omgezet in bilaterale verdragen na onderhandelingen in zogenaamde *Mixed Commissions*, bijvoorbeeld over de toekenning van vergunningen voor goederenvervoerders. In de sector gezondheidszorg is het aantal MoU's beperkt gebleven tot Hongarije en de Tsjechische Republiek, aangezien het ministerie van VWS dit niet als een noodzakelijk instrument beschouwt om "lichte maar effectieve" bilaterale relaties te onderhouden.

¹²⁹ In de landenstudies werden twee thematische partnerschappen tussen Hongarije en Nederland met als onderwerp de sociale dialoog en JBZ geëvalueerd alsmede de Utrechtconferentie met Polen (met als thema's toetreding algemeen, landbouw, JBZ, en verkeer en waterstaat) en het speciale partnerschap met Roemenië (zie voor de laatste twee partnerschappen hoofdstuk 5).

Tabel 8.1 Overzicht van pre-accessieactiviteiten per geselecteerde sector 1998-2003

	Sociale zaken en werkgelegenheid (SZW)	Milieu (VROM)	Verkeer en waterbeheer (VenW)	Gezondheidszorg (VWS)
MPAP	8 projecten (0 in Hongarije)	14 (3 in Roemenië)	8 (alle 8 waterbeheer (2 in Roemenië, 2 in Polen)	17 (2 in Litouwen)
PSO PA	0	16* (1 in Roemenië)	20 (17 verkeer en 3 waterbeheer (0 in Roemenië, 1 in Polen)	0
Phare Twinning	10 (2 in Hongarije)	5 (0 in Roemenië)	8 (6 verkeer en 2 waterbeheer (1 in Roemenië, 0 in Polen)	8 (1 in Litouwen)
ADEPT	5 cursussen 'Social Affairs' met 243 deelnemers	2 cursussen 'ISPA and cohesion funds Environment' met 100 deelnemers	3 cursussen 'Transport and Infrastructure' met 190 deelnemers 3 cursussen 'Environmental issues and European Policies on Water Management' met 91 deelnemers; 3 cursussen 'River basin management' met 94 deelnemers	4 cursussen 'Public Health in the European Union' met 173 deelnemers; 3 cursussen 'Drug Policy in the European context' met 122 deelnemers
IMPACT	27 groepen (181 deelnemers)	9 groepen (51 deelnemers)	7 groepen (42 deelnemers)	4 groepen (7 deelnemers)

* In het kader van de (VROM-)milieufaciliteit, werden door Senter sinds 2002 nog eens 19 milieuprojecten uitgevoerd, waaronder twee in Roemenië.

De intensiteit van het gebruik van de verschillende pre-accessieinstrumenten varieerde aanzienlijk per sector. De sectoren milieu, en verkeer en waterbeheer onderscheiden zich door het relatief grote aantal bilaterale pre-accessieprojecten (respectievelijk 30 en 28 MPAP- en PSO PA-projecten, oftewel 15% en 14% van het totaal). Echter, tegelijkertijd is het aantal door Nederland uitgevoerde Phare Twinning-projecten in deze sectoren relatief laag. De sector sociale zaken kenmerkt zich door een brede inzet van alle pre-accessieinstrumenten. Zo was de ADEPT-cursus 'Sociale Zaken' één van de grootste in aantal deelnemers, terwijl de meeste deelnemers aan het IMPACT stageprogramma ook deze sector betreffen. De spreiding van projecten over de verschillende landen per sector weerspiegelt niet de in het beleid aangegeven landenprioriteiten. Dit is in belangrijke mate te verklaren door het vraaggestuurde karakter van de bilaterale pre-accessieprogramma's.

Thematische prioriteiten

Het beeld van de bilaterale betrekkingen met Hongarije in de sector sociale zaken en werkgelegenheid wordt gedomineerd door een variëteit aan activiteiten en projecten, met een zekere concentratie op kwesties betreffende de sociale dialoog. Het Nederlandse vakministerie faciliteerde deze contacten en maakte gebruik van allerlei beschikbare instrumenten. Daarbij was sprake van een beperkte mate aan sturing. SZW acht de opbouw van internationale netwerken van belang en participeert daarin. SZW reageerde meestal op initiatieven van anderen en probeerde vooral het gebruik van verschillende hulpinstrumenten in samenhang te bevorderen. SZW fungeerde niet als centraal sturende actor voor het bilaterale beleid gericht op sociale zaken en werkgelegenheid.

Op milieugebied laat het overzicht van milieuprojecten en programma's met Nederlandse betrokkenheid een nogal versnipperd beeld zien. In het bilateraal overleg tussen het Roemeense en het Nederlandse vakdepartement kwam prioriteitstelling nauwelijks aan bod. Het verschil in mandaten van de ministeries en de frequente institutionele wisselingen aan Roemeense kant bemoeilijkten dit. Gezien de weinige voorstellen die onder de prioriteiten van het MoU van 1997 door Roemenië werden gegeneerd, besloot VROM later om geen sectoren meer van samenwerking uit te sluiten. Vanuit de idee dat een beperkt ontwikkeld Roemeens milieuministerie geen baat had bij beperking tot een paar sectoren, stak VROM geen energie in het stellen van prioriteiten voor samenwerking, maar liet het initiatief aan anderen en speelde slechts een adviserende rol. Het ondersteunen van Roemenië bij het identificeren van hun prioriteiten kwam daardoor nauwelijks

aan de orde in de bilaterale contacten. Naast alle programma's van de EU en internationale donoren was er ook een veelheid van bilaterale programma's die milieuprojecten in de kandidaat-lidstaten financierden en ieder hun eigen identificatie- en selectiemechanismen hanteerden.¹³⁰ Het onderscheid tussen de drie verschillende bilaterale op pre-accessie gerichte programma's die milieu-activiteiten financierden (MPAP, PSO PA en de PSO/VROM-milieufaciliteit) was voor de aanvragers vaak niet duidelijk.¹³¹ Op milieugebied was zeker geen sprake van sturing op thematische prioriteiten, maar stond de vraagsturing van de verschillende programma's voorop. De Nederlandse deelname in Phare Twinning op milieugebied is relatief achtergebleven, omdat onvoldoende capaciteit beschikbaar was, mede omdat de aanwezige capaciteit nodig was voor advisering inzake de milieu-projectvoorstellen voor de vele bilaterale en multilaterale programma's.

Op het gebied van verkeer en waterbeheer bepaalden de bilaterale partners in MoU's de prioritaire samenwerkingsgebieden. Verder legden zij in bilaterale verdragen concrete afspraken rond vergunningen en dergelijke vast. In het verleden konden de door VenW vastgestelde prioriteiten goed worden nagestreefd door een gecombineerde inzet van het instrumentarium inclusief de transformatiesteun. Het bilaterale pre-accessieinstrumentarium leende zich volgens VenW minder voor een beleidsmatige aanpak vanuit het vakdepartement. Daarnaast waren belangrijke veranderingen in de sector verkeer niet noodzakelijk acquisgerelateerd, terwijl de pre-accessieprogramma's daar wel expliciet op waren gericht. De samenwerking met Polen op transportgebied bevestigt dit beeld. Na een zeer intensieve samenwerking tussen Nederland en Polen rond diverse verkeerstransformatieproblemen was er een abrupte terugval te zien bij de pre-accessiesamenwerking. De pre-accessieondersteuning beperkte zich tot één bilateraal project op het gebied van luchtvaart. Het is duidelijk dat in dit geval niet (meer) gesproken kan worden de enige sturing op thematische prioriteiten.¹³²

¹³⁰ Voor Roemenië zijn dit de pre-accessieprogramma's MPAP en PSO PA, naast de klassieke transformatieprogramma's PSO en Matra die ook milieuprojecten financieren. De VROM-faciliteit is deels transformatie- deels pre-accessiegericht. Daarnaast draagt Nederland financieel bij aan het Regional Environmental Reconstruction Programme (REReP), de belangrijkste milieucapitaal van het Stabiliteitspact voor Zuid-Oost-Europa en de projecten van de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) en de Wereldbank. Het ERUPT programma voor de gezamenlijke implementatie van het Kyoto protocol wordt ook uitgevoerd in Roemenië. Deze programma's hebben geen pre-accessiefocus.

¹³¹ Dit werd duidelijk in de selectieronde voor Roemenië in 2003 toen drie milieuprojecten die waren voorgesteld onder PSO PA en de PSO milieufaciliteit werden goedgekeurd door Senter, maar werden verschoven naar het programma MPAP waarvoor te weinig voorstellen van goede kwaliteit zouden zijn ingediend.

In de sector waterbeheer was de implementatie van de Europese kaderrichtlijn voor water (*Water Framework Directive*) een belangrijke thematische prioriteit die ook al een prominente plaats innam in de transformatiesteun.¹³³ Ook in de MoU's kwam dit aan de orde. Het Nederlandse bedrijfsleven had ook de nodige expertise te bieden op dit terrein. Andere samenwerkingsactiviteiten hadden betrekking op havenontwikkeling, afvalwaterbeheer, drinkwater, tegengaan van overstromingen en integraal waterbeheer. In deze sector kan gesproken worden van een mengvorm van beperkte aanbodsturing in combinatie met vraagsturing.

Op het gebied van gezondheidszorg waren de mogelijkheden tot sturing vanuit het ministerie beperkt. VWS liet het initiatief tot samenwerkingsactiviteiten veelal over aan gespecialiseerde organisaties alsmede aan de vraagsturing van de bilaterale programma's. Aangezien Litouwen niet hoorde bij de eerste groep van prioriteitslanden is er geen bilateraal MoU afgesloten op gezondheidszorggebied. Toch heeft zich in Litouwen een aanzienlijke hoeveelheid bilaterale hulpactiviteiten gericht op de gezondheidszorg ontwikkeld, waarin voor de periode 1999-2003 de volgende hoofdthema's onderscheiden kunnen worden:

- Volksgezondheid (een bilateraal pre-accessieproject, een Phare Twinning-project met Nederland als *Leading Partner*, een Matra klassiek-project en verschillende ambtenaren van het Litouwse ministerie van Gezondheid namen deel aan de ADEPT-cursus *Public Health*);
- Geestelijke gezondheidszorg (drie Matra klassiek-projecten);
- Eerstelijns gezondheidszorg (een Matra klassiek-project);
- Bescherming tegen radio-actieve straling (twee bilaterale pre-accessieprojecten).

De eerste drie thema's zijn wel min of meer prioritair geweest in de samenwerking met Midden-Europa op het gebied van gezondheidszorg sinds het begin van de jaren negentig. Deze prioriteiten werden niet beleidsmatig vastgesteld, maar kwamen uit de aard van de transformatiegerichte vraag en de samenwerking naar voren. De typische pre-accessievereisten op het gebied van gezondheidszorg zijn beperkt. Stralingspreventie was één van die acquisvereisten, maar was niet direct één van de toprioriteiten voor de Litouwse gezondheidszorg. De grens tussen

¹³² De vraagsturing heeft ook beperkingen voor de bilaterale sectorsamenwerking, want zes projectvoorstellen van het Poolse ministerie voor Transport en Maritieme Economie werden niet door Senter voor uitvoering geselecteerd.

¹³³ Alle acht MPAP-waterbeheerprojecten, alsmede twee PSO PA projecten, richtten zich op implementatie van deze kaderrichtlijn.

bilaterale transformatiesteun, pre-accessiesteun en communautaire pre-accessiesteun was nogal vaag in deze sector, zoals geïllustreerd door het feit dat vergelijkbare projecten financiering door verschillende ondersteuningsinstrumenten aantrokken. De landenstudie concludeert dat het ontwerp van de bilaterale pre-accessieprogramma's weinig ruimte bood voor een focus op de prioritaire behoeften van de Litouwse gezondheidssector, waar de transformatiebehoeften zoals de hervorming van het gezondheidzorgstelsel centraal stonden. Er is dus geen sprake geweest van duidelijke sturing van de samenwerking op gezondheidszorggebied met Litouwen.

Conclusie

De analyse van het pre-accessiebeleid in de verschillende geselecteerde sectoren laat een grote onderlinge variatie zien. Daar waar vakministeries sterk internationaal georiënteerd waren en de Nederlandse belangen scherp gedefinieerd hadden, maakten zij veelal de benodigde capaciteit vrij, zodat zij eigen sectorbeleid konden ontwikkelen en uitvoeren. Daarbij stuitte zij in meerdere of mindere mate op de complexe inrichting van het bilaterale pre-accessieinstrumentarium. Het ontwerp van de bilaterale pre-accessieprogramma's hield niet voldoende rekening met het vaak moeilijke onderscheid tussen transformatie- en pre-accessieprioriteiten in de verschillende sectoren. Vooral in de sectoren milieu en gezondheidszorg bleek het lastig om prioriteiten te bepalen zonder voldoende beleidsdialog. Sommige ministeries zoals VenW voerden geruime tijd een gericht beleid. Andere beperkten zich tot een faciliterende en adviserende rol. Door de geringe concentratie van activiteiten in de diverse sectoren en de grote hoeveelheid betrokken actoren van Nederlandse zijde ontstond er geen samenhangend sectorbeeld.

8.3 Evaluatie van de bilaterale pre-accessiesteun

In deze paragraaf wordt de beoordeling van de bilaterale pre-accessieactiviteiten die zijn uitgevoerd in de geselecteerde landen gepresenteerd. Dit zijn zeven pre-accessieprojecten (vier MPAP en drie PSO PA) en één thematisch partnerschap:

- Sociale zaken, Hongarije: één thematisch partnerschap (sociale dialoog);
- Transport, Polen: één project (luchtvaart);
- Waterbeheer, Polen en Roemenië: vier projecten (o.a. kaderrichtlijn water)
- Gezondheidszorg, Litouwen: twee projecten (volksgezondheid algemeen en bescherming tegen straling).

De gedetailleerde beoordelingen van deze activiteiten zijn opgenomen in de landenrapporten. Bijlage 3 bevat een overzicht van alle geëvalueerde bilaterale projecten evenals de methodologie. Hoofdstuk 9 bevat de evaluatie van het toetredingsondersteuningsbeleid, waarbij gebruik wordt gemaakt van de hier gepresenteerde projectevaluaties. Het kleine aantal geëvalueerde projecten per sector laat niet toe dat een geaggregeerd oordeel over de effectiviteit en doelmatigheid per sector wordt gepresenteerd.

Achtergrond

De meeste projecten kwamen vraaggericht tot stand nadat het vakministerie in de kandidaat-lidstaat een projectvoorstel had ingediend bij de lokale pre-accessiecoördinator. In een aantal gevallen, vooral bij de waterbeheerprojecten en het luchtvaartproject, ging daar contact met Nederlandse gespecialiseerde organisaties aan vooraf. Soms was er zelfs samenwerking bij de formulering van het projectvoorstel. In het geval van het thematisch partnerschap rond de sociale dialoog met Hongarije nam de Nederlandse ambassade in Boedapest het initiatief door een workshop over de sociale dialoog te organiseren. Dit mondde vervolgens uit in een thematisch partnerschap rond ditzelfde thema. Alle activiteiten richtten zich op zaken die in het kader van de EU-toetreding van belang waren. Echter, bij de sectoren sociale zaken en gezondheidszorg is de pre-accessieprioriteit vaak moeilijk vast te stellen, omdat het acquis op deze terreinen van beperkte omvang is en niet altijd duidelijk omschreven.

Effectiviteit A: bijdrage aan het toetredingsproces van de kandidaat-lidstaten

Vrijwel alle onderzochte activiteiten hebben effectief bijgedragen aan de overname en implementatie van het acquis. Zo droegen de waterbeheerprojecten bij aan de implementatie van de kaderrichtlijn voor water, onder andere door het ontwikkelen en testen van een beheersplan voor stroomgebieden van rivieren in Roemenië en Polen, evenals voor bepaalde kustgebieden. Deze plannen zouden later ook in andere gebieden toegepast kunnen worden. Het luchtvaartproject in Polen droeg bij aan een verbeterd controlesysteem voor de burgerluchtvaart. De gezondheidszorgprojecten in Litouwen droegen bij aan de ontwikkeling van nieuwe wetgeving op het gebied van *Public Health* en bijbehorende training, alsmede aan de introductie van maatregelen ter bescherming tegen bestraling. Het partnerschap met Hongarije rond de sociale dialoog droeg wel bij aan de kennis over dit onderwerp, maar een effectieve verbetering van de sociale dialoog in Hongarije is moeilijk vast te stellen. Wel zijn de randvoorwaarden daartoe verbeterd, doordat kennis van het Nederlandse systeem is overgedragen.

Box 8.1 Implementatie van de Europese kaderrichtlijn voor water in Roemenië

De doelstelling van dit project was om de Roemeense overheid te ondersteunen bij de implementatie van de Europese kaderrichtlijn voor water, door middel van een pilotproject op nationaal en regionaal niveau. Kennisoverdracht op het gebied van geïntegreerd watermanagement stond centraal. De kaderrichtlijn is gericht op een 'goede ecologische status' van al het grond- en oppervlaktewater, zowel in het binnenland als aan de kust, vijftien jaar na het inwerkingtreden van deze richtlijn. Lidstaten moeten een programma opstellen voor elk rivierstroomgebied. Het project beoogde aanvankelijk een 'River Basin Management Plan' op te stellen voor de rivier de Mures, maar dit bleek reeds voor aanvang te ambitieus. Uiteindelijk heeft het project een bijdrage geleverd aan de belangrijkste bouwstenen voor een dergelijk plan voor een zijrivier van de Mures. Door middel van studiebezoeken, workshops, trainingen en cursussen zijn Roemeense ambtenaren en personeel van het nationale waterbedrijf van Roemenië vertrouwd gemaakt met geïntegreerd watermanagement en een open planningproces voor het voorbereiden en uitvoeren van een River Basin Management Plan. Verder werden binnen het project technische instrumenten voor het meten van de waterkwaliteit aangeschaft, aangevuld met schenkingen door een Nederlands waterschap.

Effectiviteit B: versterken van de bilaterale betrekkingen

De mate waarin de projecten hebben bijgedragen aan het versterken van de bilaterale betrekkingen is niet goed vast te stellen. Dit komt grotendeels doordat deze doelstelling niet duidelijk is geformuleerd en verschillend kan worden geïnterpreteerd. De bilaterale contacten zijn zeker versterkt op het niveau van de gespecialiseerde uitvoerders van projecten. De duurzaamheid van deze contacten is echter moeilijk in te schatten. De projecten in de sector gezondheidszorg leidden tot nieuwe contacten op centraal overheidsniveau. In de sector waterbeheer bestonden al nauwe banden tussen VenW en het Roemeense departement voor Water voordat de verschillende pre-accessieprojecten van start gingen. Dit contact had vooral betrekking op de projectmatige samenwerking en langs deze weg droegen de projecten indirect bij aan de versterking van de bilaterale relaties in deze sector. De versterking van de bilaterale contacten op centraal overheidsniveau wordt in veel sectoren bemoeilijkt door afwijkende en veranderende mandaten, alsmede de regelmatige reorganisaties van de vakministeries in de kandidaat-lidstaten.

Box 8.2 De sociale dialoog in Hongarije

Binnen de Hongaarse overheid bestond grote interesse voor het Nederlandse model van sociaal-economisch overleg. Het acquis vereist dat er een behoorlijk niveau van sociale dialoog is, maar de invulling ervan wordt aan de lidstaten overgelaten. In het voorjaar van 2001 werd onder het Hongaars-Nederlandse partnerschap een project over de sociale dialoog gestart, bestaande uit onder andere een vergelijkende studie van de Nederlandse en Hongaarse sociale dialoog, een studiebezoek van Hongaarse ambtenaren en sociale partners aan de instanties betrokken bij de Nederlandse sociale dialoog, trainingen, workshops en een seminar over aan de sociale dialoog gerelateerde thema's en een afsluitende conferentie in Boedapest op 20 oktober 2003, met deelname van de leidende figuren van de Nederlandse en Hongaarse sociale dialoog. Het is moeilijk vast te stellen of dit project heeft bijgedragen aan de sociale dialoog in Hongarije, gezien het ontbreken van een cultuur van vertrouwen en samenwerking tussen vakbonden en werkgeversorganisaties, ook onderling. Het project droeg wel bij aan intensievere contacten tussen SZW en het Hongaarse ministerie van Werkgelegenheid en Arbeid, maar deze contacten bleken te lijden onder de frequente institutionele veranderingen en personele wisselingen aan Hongaarse zijde.

Doelmatigheid

De meeste activiteiten zijn redelijk doelmatig uitgevoerd. Vertragingen bleven beperkt, communicatie was meestentijds bevredigend en de kosten bleven op een acceptabel niveau (het budget werd nooit overschreden). De strikte procedures enerzijds, alsmede de mogelijkheid tot flexibele aanpassingen in de projectplanning anderzijds, droegen positief bij aan de doelmatigheid op projectniveau. Daarentegen beïnvloedden institutionele aanpassingen en stafwisselingen aan de ontvangende kant, maar soms ook aanpassingen in het team van experts aan de Nederlandse kant, de doelmatigheid op negatieve wijze. Doelmatigheid op programmaniveau werd negatief beïnvloed door het gebrek aan duidelijkheid aan de ontvangende kant over de rol van de verschillende bij het selectieproces betrokken partijen, zoals de Nederlandse ambassade ter plaatse, Senter, de lokale pre-accessiecoördinator en het Nederlandse vakministerie.

Box 8.3 Institutionele versterking van het Centrum voor Volksgezondheid in Litouwen

Het ministerie van Gezondheid in Litouwen diende in 1999 een projectvoorstel in bij Senter om ondersteuning te verkrijgen bij de versterking en modernisering van de publieke gezondheidszorg. Het Centrum voor Volksgezondheid zou daarin een centrale rol moeten spelen. Het project was gericht op de harmonisatie van wetgeving betreffende volksgezondheid in overeenstemming met de EU-richtlijnen. Verder zou een operationele strategie moeten worden ontworpen en uitgetest in drie regio's, relevante training moeten worden ontwikkeld en een monitoringsysteem opgezet. Een groot gedeelte van de geplande outputs is gerealiseerd, zoals nieuwe wetgeving en meer kennis en bewustwording van het belang van volksgezondheid. De Seimas (het parlement) voerde een verhit debat over de hervorming van de gezondheidszorg en de toekomst van de dienst voor openbare gezondheidszorg (het voormalige Centrum) dat daarin een centrale rol zou moeten spelen. Echter, de doelstellingen van het project waren te ambitieus om ze allemaal te realiseren. Institutionele wijzigingen aan Litouwse zijde beperkten de voortgang. Er werd daarom een Phare Twinning-project met vrijwel dezelfde doelstellingen als dit MPAP-project geformuleerd, maar met een drie keer zo hoog budget. Dit Twinning-project ging twee maanden na beëindiging van het bilaterale project van start met Nederland als leading partner. Nederland was geselecteerd mede vanwege de goede bilaterale betrekkingen die door het bilaterale project waren ontstaan, onder andere op het niveau van de vakministeries in beide landen. Echter, een andere Nederlandse organisatie was verantwoordelijk voor de uitvoering van dit Twinning-project en de overdracht verliep niet soepel.

8.4 Conclusies

- In enkele sectoren, vooral verkeer en waterbeheer, zijn aanzetten gedaan om een samenhangend sectorbeleid te ontwikkelen en uit te voeren. De inzet van de vakdepartementen is gerelateerd aan het belang dat zij hechten aan samenwerking met Midden-Europa.
- De inzet van beleidsinstrumenten van bilateraal beleid in de vier sectoren laat op het eerste gezicht een verbrokkeld beeld zien. Toch zijn in enkele sectoren pogingen gedaan om meer beleidsmatig te werk te gaan, met name in de sector verkeer en waterbeheer. In andere sectoren, zoals volksgezondheid, liet het vakministerie het initiatief tot samenwerking meer over aan de professionele organisaties. Daarmee varieert de mate van sturing per sector en is onder andere afhankelijk van de internationale oriëntatie van het vakministerie en de beschikbare capaciteit. De meeste vakministeries in de onderzochte sectoren

prefereerden een faciliterende en adviserende rol. De vakdepartementen die in de transformatiefase vrij actief waren geweest, hadden moeite met de inrichting van het bilaterale pre-accessieinstrumentarium en de geringe rol voor hen daarin.

- Het merendeel van de geëvalueerde bilaterale pre-accessieactiviteiten in de vier sectoren die zijn beoordeeld in de landenstudies waren effectief in hun bijdrage aan de overname en implementatie van het acquis (7 van de 8). Effectiviteit op sectorniveau valt niet vast te stellen doordat de Nederlandse hulp te gefragmenteerd was. De projecten zijn redelijk doelmatig uitgevoerd.

9 Effectiviteit en doelmatigheid

9.1 Inleiding

De beoordeling van effectiviteit en doelmatigheid heeft betrekking op het evalueerbare beleid en instrumentarium. Dit betreft het toetredingsondersteuningsbeleid en één bilateraal beleidsinstrument, de partnerschappen. De partnerschappen kunnen als ondersteuningsinstrument en als communicatief instrument worden opgevat. Uit de beleidsanalyse is gebleken dat het bilaterale beleid inzake de toetreding als geheel niet evalueerbaar is. Doelstellingen zijn niet expliciet geformuleerd en het ontbreekt aan een centrale interventielogica voor de vele actoren die beschikten over verschillende beleidsinstrumenten. Daardoor kan geen systematisch inzicht in effecten van het gehele bilaterale beleid worden verkregen. De productevaluatie is dus gericht op de bilaterale instrumenten ter ondersteuning van de toetreding. Voor deze instrumenten en het overkoepelende beleid zijn doelstellingen en een interventielogica te reconstrueren.

Het toetredingsondersteuningsbeleid bestond uit een tiental bilaterale pre-accessieprogramma's. Er is een selectie van te evalueren deelprogramma's gemaakt. De productevaluatie is gebaseerd op zowel door anderen uitgevoerde programmaevaluaties als op eigen onderzoek in het kader van deze evaluatie. In de volgende tabel is een overzicht gepresenteerd van de geëvalueerde deelprogramma's.

Tabel 9.1 Geëvalueerde bilaterale pre-accessieprogramma's

Deelprogramma	Programmaevaluaties	IOB-onderzoek
MPAP 94 projecten, € 33 miljoen, 11 landen*, Senter, 1999-2003	Gezamenlijke decentrale programmaevaluatie tezamen met PSO PA door Deloitte, 1999-2002, veldonderzoek in 4 landen: Bulgarije, Letland, Slowakije en Turkije, 17 projecten (vnl. dossieronderzoek), waarvan 2 veldonderzoek ¹³⁴	Veldonderzoek in 4 landen: Hongarije, Litouwen, Polen en Roemenië, selectie adhv gekozen sectoren, 11 projecten in veldonderzoek (dossieronderzoek en interviews)
PUA, 494 missies, € 2,6 miljoen, NMCP, 1999-2003	Decentrale programmaevaluatie 1999-2002 door Ecorys/NEI, veldonderzoek in vier landen: Bulgarije, Litouwen, Tsjechië en Turkije, 78 missies (dossieronderzoek en interviews) ¹³⁵	—
GST, ongeveer € 4 miljoen, 1999-2003	IOB-evaluatie Gemeentelijke Internationale Samenwerking', 1997-2001, veldonderzoek in 2 landen: Tsjechië en Polen, 34 activiteiten ¹³⁶	—
Partnerschappen, ongeveer € 2 miljoen in 4 (Visegrád)landen	—	Utrechtconferentie met Polen, JBZ- en SZW-partnerschappen in Hongarije en praktisch partnerschap Roemenië
PSO PA, 106 projecten, 11 landen, € 40 miljoen, Senter, 1999-2003	Gezamenlijke decentrale programmaevaluatie tezamen met MPAP door Deloitte, 1999-2002, veldonderzoek in 4 landen: Bulgarije, Letland, Slowakije en Turkije, 17 projecten (vnl. dossieronderzoek), waarvan 2 veldonderzoek	Veldonderzoek in 4 landen: Hongarije, Litouwen, Polen en Roemenië, selectie adhv gekozen sectoren, 13 projecten in veldonderzoek (dossieronderzoek en interviews)

* Tien Midden-Europese landen en Turkije

Op deze wijze is 70% van de uitgaven in het kader van het Matra pre-accessie-instrumentarium door externe evaluatie afgedekt. De in het kader van deze beleidsevaluatie door IOB geëvalueerde activiteiten, namelijk 24 projecten en vier partnerschappen, zijn meer in detail beschreven in de vier landenrapporten. In de sectorhoofdstukken zijn deze bilaterale pre-accessieactiviteiten reeds gepresenteerd, met uitzondering van drie projecten gericht op de ondersteuning van instituten voor Europese integratie in Polen en Roemenië. De gehanteerde methodologie is beschreven in bijlage 3.

Tenslotte is gebruik gemaakt van zelfevaluaties en uitgebreide rapportages van het trainingsprogramma ADEPT en het stageprogramma IMPACT. Om de bevindingen met betrekking tot het Nederlandse pre-accessie-instrumentarium in perspectief te plaatsen, zijn de bevindingen vergeleken met een evaluatie van Phare pre-accessiesteun, inclusief Phare Twinning¹³⁷ en tevens met een evaluatie van de Deense pre-accessiesteun.¹³⁸

Het gebruik van verschillende evaluatiebronnen, namelijk eigen onderzoek en programmaevaluaties door anderen, waarbij geen uniforme methodologie is gehanteerd, kan leiden tot interpretatieproblemen. Immers, de meetlat kan verschillen per evaluatie. In sommige evaluaties is nagegaan in hoeverre de projectdoelstellingen zijn gerealiseerd, terwijl anderen zich op de realisatie van programma- of beleidsdoelstellingen richten. Projectdoelstellingen komen niet noodzakelijkerwijs overeen met de programmadoelstellingen. De onderzoeksmethoden van de programmaevaluaties verschillen aanzienlijk: wel of geen veldonderzoek, meer of minder diepgaand. Tenslotte zijn in de diverse evaluaties verschillende indicatoren gebruikt en verschilt de meetlat voor het vaststellen van effecten. Deze verschillen zijn zoveel mogelijk in de tekst aangegeven teneinde de vergelijkbaarheid van bevindingen inzichtelijk te maken.

¹³⁴ Deloitte, *Evaluation of the MPAP & PSO PA programmes, 1999-2002*, 27 August 2004.

¹³⁵ ECORYS/NEI, *Evaluation of the Pre-Accession Support Programme (PUA)*, Rotterdam, 14 January 2003.

¹³⁶ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), *Over solidariteit en professionalisering: Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking (1997-2001)*, IOB-evaluaties nr. 297, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2004.

¹³⁷ Commissie van de Europese Gemeenschappen, *From Pre-accession to Accession, Interim Evaluation of Phare support allocated in 1999-2002 and implemented until November 2003*, Directoraat-generaal Uitbreiding, EMS Consortium, Brussel, 2004.

¹³⁸ Lisberg, A., *Evaluation of the Danish Pre-accession Sector Programme, FEU and FEU+6 (1996-2000)*, Main Report, Copenhagen, January 2001.

In dit hoofdstuk passeren allereerst de bevindingen met betrekking tot de realisatie van de twee beleidsdoelstellingen de revue, alsmede de doelmatigheid op verschillende niveaus. Tenslotte volgt een bespreking van de verklarende factoren voor deze uitkomsten.

9.2 Effectiviteit: bijdrage aan het toetredingsproces van de kandidaat-lidstaten

Alle deelprogramma's hadden als doelstelling een bijdrage te leveren aan het toetredingsproces van de kandidaat-lidstaten. Deze doelstelling is op uiteenlopende wijze uitgewerkt in de diverse deelprogramma's. Aanvankelijk gaf de beleidsreconstructie aan dat het zou gaan om een bijdrage aan de overname en implementatie van het acquis, oftewel een bijdrage aan het voldoen aan het derde Kopenhagen-criterium waarover de partijen in 31 hoofdstukken onderhandelden. Nadere analyse gaf aan dat ook de politieke criteria en goed bestuur ten behoeve van toetreding onder deze beleidsdoelstelling van Matra pre-accessie vallen.¹³⁹ De programmauitvoerders hanteerden geen uniform systeem om vast te stellen of de geïdentificeerde projecten en activiteiten pre-accessierelevant waren, oftewel potentieel bijdroegen aan de realisatie van deze beleidsdoelstelling. De programmauitvoerder Senter van MPAP en PSO PA hanteerde toetredingsrelevantie als één van de belangrijkste selectiecriteria en ging na of de voorgestelde projecten problemen wilden aanpakken die werden genoemd in de voortgangsrapportages van de Europese Commissie of in het Nationaal Programma voor de Adoptie van het Acquis (NPAA). Bij de gemeentelijke activiteiten GST werd in feite niet op toetredingsrelevantie getoetst. In de praktijk bleek dat zowel de Europese Commissie, de Nederlandse ministeries, Nederlandse programmauitvoerders en andere donoren een vrij ruime definitie van toetredingsrelevantie hanteerden. Daarmee vervalt het nut van een separate beoordeling van *ex-ante* pre-accessierelevantie, omdat vrijwel alle projecten en activiteiten binnen deze ruime definitie vallen.¹⁴⁰ Het zou interessant zijn na te gaan of de projecten uiteindelijk bijdragen aan het functioneren van de nieuwe lidstaten binnen de EU. Het acquis zou dan niet alleen overgenomen moeten zijn, maar ook adequaat geïmplementeerd en gehandhaafd. Voor een dergelijke beoordeling van de impact is het echter te vroeg. Bovendien valt de relatie tussen de vrij kleinschalige bilaterale projecten en de implementatiecapaciteit voor het acquis niet altijd goed vast te stellen.

¹³⁹ Dit is het terrein waar overlap met Matra klassiek optreedt.

¹⁴⁰ Met uitzondering van de meeste GST-activiteiten.

Dit brengt ons bij de problematiek van de meetlat om de effectiviteit in relatie tot de toetredingsdoelstelling te beoordelen. In de programmaevaluaties is, met uitzondering van de PUA-evaluatie, slechts de realisatie van de projectdoelstellingen gemeten. Dit leidt tot een andere beoordeling dan wanneer de effecten worden beoordeeld in het licht van daadwerkelijke bijdrage aan het toetredingsproces. Deze meetlatproblematiek leidt in enkele gevallen tot verschillende uitkomsten tussen de IOB-beoordeling en de beoordeling in deze programmaevaluaties.

MPAP (en PSO PA)

De programmaevaluatie concludeert dat de projecten effectief zijn uitgevoerd en dat de projectdoelstellingen zijn gerealiseerd. Op grond daarvan is de eindconclusie dat beide programma's *highly effective* zijn in relatie tot de doelstelling om de kandidaat-lidstaten bij te staan in het toetredingsproces. Dit laatste oordeel is vooral ook gerelateerd aan het positieve oordeel over het selectieproces waarin Senter toetredingsrelevante projecten selecteert. De onderbouwing van dit oordeel is gebaseerd op een positief oordeel over de realisatie van de geplande *outputs* van vijf MPAP-projecten.¹⁴¹ Een zelfde positief oordeel spreken de programmaevaluatoren uit over vijf PSO PA-projecten.¹⁴² In feite is naar de mening van IOB de projectselectie voor deze programmaevaluatie dusdanig beperkt dat geen representatief oordeel over effectiviteit kon worden uitgesproken.

In de IOB-evaluatie zijn in het kader van de landen- en sectorstudies in totaal 24 MPAP en PSO PA-projecten geëvalueerd. Van de 11 MPAP-projecten hebben 7 projecten effectief bijgedragen aan het toetredingsproces in de desbetreffende sector van de kandidaat-lidstaat. Vier projecten waren niet effectief. Van de 13 geëvalueerde PSO PA-projecten hebben 12 projecten een effectieve bijdrage geleverd. In deze evaluatie is wel naar *outcome* gekeken. Zo is een project als niet-effectief beoordeeld dat beoogde bij te dragen aan de oprichting van een betaalorgaan voor de landbouwsector in Hongarije, maar waar aan het einde van de contractperiode door reorganisaties de oprichting van dit betaalorgaan nog niet in zicht was. Dit project had wel waardevolle *outputs* gerealiseerd in de vorm van training en capaciteitsopbouw die van nut waren in een vervolgproject van Phare Twinning.

¹⁴¹ In het evaluatierapport wordt steeds gesproken van *outcome*. De bijlage met de projectbeoordelingen maakt duidelijk dat niet naar *outcome*, maar naar *outputs* is gekeken. Verder is in deze programma-evaluatie de effectiviteit van projecten ook positief beoordeeld indien door een reorganisatie aan de ontvangende kant een vervolgproject noodzakelijk was. In het IOB-onderzoek is wel naar *outcome* gekeken en is dus een verschillende meetlat gehanteerd.

¹⁴² Dit betekent dat van de selectie van 17 projecten per programma er in beide gevallen 12 projecten niet beoordeeld zijn.

Als effectief beoordeelde projecten droegen bijvoorbeeld bij aan een functionerend identificatie- en registratiesysteem voor varkens in Hongarije, de oprichting van een functionerend veterinaire diagnostisch centrum in Litouwen, invoering van nieuwe gezondheidszorgwetgeving in Litouwen, invoering van een nieuw systeem voor luchtvaartcontrole in Polen, invoering van de kaderrichtlijn voor water in Polen en Roemenië en verbetering van het functioneren van het Roemeense hooggerechtshof door de oprichting van een documentatie- en informatiecentrum en trainingen, alles met inachtneming van de EU-regelgeving. De effectieve projecten hebben dus bijgedragen aan EU-conforme wet- en regelgeving en/of aan capaciteitsopbouw, oprichting van nieuwe instituties of het verbeterd functioneren van bestaande instituties.

Als niet-effectief beoordeelde projecten slaagden er bijvoorbeeld niet in de geplande nieuwe wetgeving tijdig door te voeren (burgerlijk wetboek in Hongarije), geplande nieuwe instituties op te richten (betaalorgaan in Hongarije) en het functioneren van nationale instanties voor Europese Integratie te verbeteren (Polen en Roemenië).

Programma Uitzending Ambtenaren

De programmaevaluatie van PUA stelt dat 46% van de (78 bestudeerde) missies een positief effect heeft gehad op de overname en implementatie van het acquis communautaire. Indien ook goed bestuur in de programmadoelstellingen wordt meegewogen is 62% van de missies effectief geweest. Indicatoren voor effecten hebben betrekking op aanpassing van wet- en regelgeving, verbetering van procedures, aanpassing van kwaliteitsstandaarden en verandering van werkwijze. Het PUA-evaluatierapport geeft aan dat, gezien de kleinschaligheid van de interventie - immers korte missies van één of enkele weken - de effecten in de meeste gevallen niet exclusief aan PUA konden worden toegeschreven. Een combinatie van inspanningen was verantwoordelijk voor de bereikte resultaten, meestal in de eerste plaats de overheid in de kandidaat-lidstaten en in de meeste gevallen ook significant grotere donorprogramma's dan PUA.

Gemeentelijke Samenwerking Toetredingslanden

IOB stelt in de evaluatie betreffende de gemeentelijke internationale samenwerking vast dat ongeveer de helft van de activiteiten in Polen en Tsjechië er in slaagde de zelf gestelde doeleinden te realiseren. Echter, slechts een kwart van de activiteiten richtte zich op toetredingsrelevante zaken. De meeste activiteiten hadden betrekking op de verbetering van het lokaal bestuur. Indien de bevindingen betreffende de zeer beperkte toetredingsrelevantie worden gecombineerd met de

eveneens beperkte effectiviteit, kan hieruit afgeleid worden dat GST nauwelijks heeft bijgedragen aan de realisatie van de beleidsdoelstelling de lokale overheden voor te bereiden op de implicaties van het acquis.

Partnerschappen

De vier onderzochte partnerschappen verschillen aanzienlijk in omvang en intensiteit. Er zijn twee algemene partnerschappen, namelijk de Utrechtconferentie met Polen en het praktische partnerschap met Roemenië. De twee thematische partnerschappen zijn het partnerschap rond de sociale dialoog met Hongarije en het JBZ-partnerschap, eveneens met Hongarije.

De bijdrage van twee partnerschappen aan het toetredingsproces, het JBZ-partnerschap met Hongarije en het praktische partnerschap met Roemenië, kon niet beoordeeld worden, omdat nog nauwelijks activiteiten gestart waren op het moment van evaluatie. Desalniettemin was het de bedoeling dat deze partnerschappen al begin 2002 van start zouden gaan. In beide gevallen speelden onduidelijkheden over de doelstellingen, de rol van de verschillende partijen en de financiële middelen een belangrijke rol in de vertraagde start (zie Verklarende factoren, paragraaf 9.5).

De Utrechtconferentie is in beperkte mate effectief geweest in haar bijdrage aan het toetredingsproces. Vooral in de beginjaren van deze conferentie stonden praktische toetredingskwesties op de agenda van de verschillende werkgroepen. Volgens respondenten in Polen waren vooral contacten op de werkvloer van belang. Nederland slaagde er volgens Poolse respondenten in voor het voetlicht te brengen hoe de implementatie van het acquis in praktijk kon worden gebracht. Deze praktische informatie was van nut voor de Poolse collega's. De bijdrage aan het Poolse toetredingsproces via de Utrechtconferentie moet niet overschat worden. Immers, de Utrechtconferentie vindt 2-3 keer per jaar plaats en duurt slechts één dag. De Utrechtconferentie als bilateraal beleidsinstrument is meer gericht geweest op de versterking van de bilaterale relaties in het licht van het toetredingsproces dan op een concrete bijdrage aan het Poolse toetredingsproces.

Het thematisch partnerschap rond de sociale dialoog tussen Hongarije en Nederland heeft geresulteerd in een aantal duidelijke *outputs*. Zo is de kennis in Hongarije bij de overheid en de sociale partners omtrent de mogelijkheden voor sociale dialoog toegenomen als gevolg van dit partnerschap. De activiteiten bestonden uit studies, seminars, workshops en trainingen. Deelnemers aan de

sociale dialoog in Nederland ontmoetten hun collega's in Hongarije. Het partnerschap heeft niet geresulteerd in een aantoonbare verbetering van de sociale dialoog in Hongarije, want daarvoor bestaan nog een aantal belangrijke belemmeringen. Zo worden vakbonden in Hongarije nog erg geassocieerd met het communistische verleden, werkgeversorganisaties staan nog in de kinderschoenen en er is nauwelijks ervaring met tripartiet overleg.

ADEPT en IMPACT: trainingen en stages

De zelfevaluaties van deze programma's richten zich vooral op proceskenmerken. In totaal hebben in de periode 1999-2003 1892 personen een ADEPT-cursus gevolgd en waren er 661 stages en bezoeken in het kader van het IMPACT-programma. De bijdrage aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen middels trainingen en stages is moeilijk te meten. De zelfevaluaties richten zich dan ook voornamelijk op proceskenmerken. De ADEPT-zelfevaluatie wijst verder nog op indicaties voor loopbaanverbetering van oud-cursisten, gebruik van opgedane kennis en het ontstaan van netwerken. Dit zijn aanwijzingen dat een positieve bijdrage is geleverd aan het toetredingsproces, maar dit valt moeilijk te substantiëren.

Evaluaties van programma's van andere donoren

De evaluatie van het Deense pre-accessieprogramma laat zien dat dit programma belangrijke overeenkomsten vertoont met het Nederlandse instrumentarium, bijvoorbeeld de vraaggerichtheid, de flexibiliteit en de versnippering. Volgens de evaluatoren heeft het Deense programma een positieve bijdrage geleverd aan het toetredingsproces vooral door de praktische wijze van werken en een realistisch ambitieniveau. Positieve resultaten hebben betrekking op harmonisatie en aanpassing van wetgeving, overdracht van EU-relevante kennis en institutionele versterking. Deze evaluatie geeft tevens aan dat in het licht van de coördinatie- en absorptieproblemen een andere aanpak voor dit bilaterale programma overwogen zou moeten worden.

De evaluatie van het Phare-programma komt met minder positieve conclusies ten aanzien van de effectiviteit. 60% van de Phare Twinning-projecten in de periode 1999-2002 heeft een positieve bijdrage aan het toetredingsproces geleverd. De lat is hier duidelijk hoger gelegd dan in de meeste programmaevaluaties van bilaterale donoren, mede omdat de doelstellingen van deze grotere projecten ambitieuzer waren. Twinning-projecten moesten gericht zijn op prioriteiten genoemd in de toetredingspartnerschappen of het NPAA. De evaluatie stelt vast dat de relevantie van projecten volgens dit criterium hoog is (90%). Twinning-projecten moesten die

prioriteiten omzetten in adequate actie, zodat voldaan zou worden aan de toetredingsvereisten. Voor veel prioriteiten was vervolgactie benodigd en indien dit het geval was, dan is het project volgens de evaluatie niet als effectief beoordeeld.

Conclusie

De bijdrage aan het toetredingsproces van de bilaterale pre-accessieprogramma's is verschillend beoordeeld. Het beeld is overwegend positief, hoewel er grote verschillen zijn in de beoordelingssystematiek en in de bevindingen per deelprogramma. Voor de twee grootste bilaterale projectenprogramma's tezamen geldt dat bijna 80% van de projecten een effectieve bijdrage heeft geleverd aan het toetredingsproces (ruim 60% voor MPAP en ruim 90% voor PSO PA). Voor het Matra programma voor de uitzending van ambtenaren PUA geldt dat ruim 60% van de projecten en missies effectief geweest is in de bijdrage aan de overname en implementatie van het acquis en op het terrein van goed bestuur. Voor het gemeentelijke programma GST kon niet vastgesteld worden of een positieve bijdrage aan het toetredingsproces is geleverd, omdat de meeste activiteiten zich niet op het acquis hebben gericht.

De bilaterale projecten en activiteiten waren vaak vrij kleinschalig van karakter en richtten zich veelal op een beperkt onderdeel van het acquis. Gezien de enorme omvang van de noodzakelijke aanpassingen in het licht van het toetredingsproces is de Nederlandse bijdrage aan het toetredingsproces van de kandidaat-lidstaten uiteraard beperkt geweest. De bilaterale projecten hadden vaak een pilotkarakter en na afronding van het project moest verdere implementatie nog ter hand worden genomen. Daarom waren regelmatig nog vervolgstappen nodig, bijvoorbeeld in de vorm van een EU-project. De effectiviteit van het Phare Twinning-programma, waar de lat hoger ligt dan in de meeste bilaterale programma's, laat met 60% ook te wensen over.

9.3 Effectiviteit: versterking van de bilaterale relaties

De beoordeling van de effectiviteit van het bilaterale pre-accessieinstrumentarium in het licht van de tweede beleidsdoelstelling om de bilaterale relaties te versterken is niet eenvoudig. Immers deze doelstelling was vrijwel nooit als programma-doelstelling opgenomen in de contracten of convenanten met de programma-uitvoerders. Derhalve was de selectie van projecten vaak niet op deze doelstelling gericht. Toch zag de Matra-afdeling dit als tweede hoofddoelstelling van haar beleid en de bijbehorende pre-accessieprogramma's en daarom is een evaluatie van de effectiviteit van deze tweede doelstelling gerechtvaardigd.

MPAP en PSO PA

De gezamenlijke programmaevaluatie concludeert dat de effectiviteit op dit terrein aanzienlijk lager is dan voor de bijdrage aan het toetredingsproces. De evaluatie stelt vast dat projecten niet worden uitgevoerd door overheidsorganisaties, maar door *consultants*. Contacten lagen vooral op het uitvoerend niveau en de betrokkenheid van Nederlandse overheidsorganisaties was vaak niet duidelijk.

In de IOB-evaluatie van de 24 projecten in de landen- en sectorstudies is getracht systematisch na te gaan of de projecten hebben geleid tot een versterking van de relaties tussen overheidsorganisaties van de betrokken landen. Daarbij werd op een aantal methodologische problemen gestuit die reeds genoemd zijn. Slechts 6 van de 24 (25%) geëvalueerde MPAP- en PSO PA-projecten droegen bij aan aantoonbare intensievere betrekkingen tussen overheidsorganisaties. Indicatoren daarvoor waren een hogere frequentie van de bilaterale contacten op overheidsniveau en de aard van die contacten. Het bleek onmogelijk om effecten in het licht van toekomstige coalitievorming in de EU vast te stellen. Daarvoor waren de projecten te kleinschalig en te technisch van karakter. Aangezien de programma-uitvoerders niet van overheidsorganisaties afkomstig waren en Nederlandse vakdepartementen niet betrokken waren in de uitvoering, konden vaak geen positieve effecten worden vastgesteld. Ambassadepersoneel, zoals landbouwraden en JBZ-medewerkers, volgden wel vaak de uitvoering van de projecten en waren soms ook betrokken bij de identificatie en *follow-up*. Vooral in het geval van landbouw was in de meeste kandidaat-lidstaten sprake van een serie projecten en activiteiten rond een bepaald thema. Indien een MPAP- of PSO PA-project in een dergelijke aanpak paste, hoefde het project zelf niet direct te leiden tot meer intensieve contacten, maar paste het project in een geheel van gezamenlijke activiteiten en samenwerking op verschillende niveaus.

Programma Uitzending Ambtenaren

De PUA-evaluatie stelt vast dat in 12% van de onderzochte missies sprake is van nieuwe of meer contacten tussen overheidsorganisaties van beide landen als gevolg van de missies. Aangezien deze doelstelling niet als programmadoelstelling gold, worden deze positieve effecten op de bilaterale relaties als neveneffecten beschouwd.

Gemeentelijke Samenwerking Toetredingslanden

De Nederlandse gemeenten die verantwoordelijk waren voor de stedenbanden en ook voor de uitvoering van GST-activiteiten zagen versterking van de gemeentelijke bilaterale relaties als belangrijke doelstelling van het programma. Deze doel-

stelling was niet opgenomen in het contract tussen de VNG en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Derhalve is in de IOB-evaluatie van gemeentelijke internationale samenwerking niet nagegaan of deze doelstelling is gerealiseerd. In de lijst met neveneffecten is wel gekeken naar de versterking van relaties. Bij de neveneffecten worden dan bijvoorbeeld handelsrelaties, uitwisseling tussen overheidsdiensten en initiatieven uit de private sector genoemd. Hieruit kan niet worden afgeleid of de GST-activiteiten direct hebben bijgedragen aan de versterking van de betrekkingen tussen de gemeenten, maar dit lijkt aannemelijk.

Partnerschappen

Meer dan de andere bilaterale hulpinstrumenten beoogde dit bilaterale beleidsinstrument de bilaterale betrekkingen op overheidsniveau te versterken. Het meest prominente partnerschap was de Utrechtconferentie. Dit partnerschap resulteerde in meer frequente bilaterale contacten, waar een veelheid van actoren aan beide kanten bij betrokken was en waar een veelheid van onderwerpen aan de orde is geweest. Bij de start van de Utrechtconferentie, begin 1999, bleef de intensiteit van de overheidsbetrekkingen relatief achter bij de intensieve economische relaties. De conferentie heeft geleid tot een toename van contacten, mede op politiek niveau, met name tussen de premiers van beide landen, ministers van Buitenlandse Zaken en van Europese Integratie. De agenda van de Utrechtconferentie is in de loop van de jaren verbreed. Verder is in een aantal sectoren de Utrechtconferentie aangegrepen om de contacten te intensiveren. Dit gold vooral voor de landbouwsector. Zo was in de landbouwwerkgroep de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid op de agenda gezet om zo de wederzijdse, uiteenlopende, standpunten bespreekbaar te maken. In andere sectoren daarentegen, zoals JBZ en transport, heeft de Utrechtconferentie niet geleid tot aantoonbaar meer intensieve contacten. Deze werkgroepen komen niet meer bijeen. Het gebruik van de Utrechtconferentie in het licht van coalitievorming in de uitgebreide EU is in de periode tot en met 2003 beperkt gebleven. Een belangrijk neveneffect van de Utrechtconferentie was dat de schade aan de bilaterale relaties beperkt bleef toen Nederland eind 2002 haar definitieve standpunt omtrent uitbreiding van de EU formuleerde en dit tot felle reacties in Polen leidde (zie hoofdstuk 5). Dit neveneffect heeft zich echter niet uitgebreid naar de bredere bilaterale relaties en het publieke domein, waar sinds 2002 een omslag in het Nederlandse imago valt te zien. De Utrechtconferentie is typisch een diplomatiek beleidsinstrument dat in zijn werking bewust beperkt is tot overheidskringen.

Ook het partnerschap met Hongarije betreffende de sociale dialoog heeft geleid tot meer frequente contacten en een verdieping van de discussie. Niet alleen de verantwoordelijke ministeries waren hierbij betrokken, maar tevens de vertegenwoordigers van de sociale partners in beide landen.

Voor het JBZ-partnerschap met Hongarije en het praktische partnerschap met Roemenië kan door de vertraagde start niet worden vastgesteld of de bilaterale betrekkingen intensiever zijn geworden.

ADEPT en IMPACT: trainingen en stages

De programmavitvoerders en beleidsmakers hebben regelmatig op het *goodwill*-effect voor Nederland gewezen, doordat ruim 2500 personen in staat zijn gesteld nader kennis te maken met Nederland via deze activiteiten. Incidenteel hebben cursisten en bezoekers uit de kandidaat-lidstaten, grotendeels werkzaam in overheidsorganisaties, nog contact met collega's in Nederland, maar daarvan valt moeilijk vast te stellen in welke mate nu een bijdrage is geleverd aan de versterking van de bilaterale betrekkingen.

Evaluaties van programma's van andere donoren

De essentie van het Phare Twinning-concept was dat overheidsorganisaties in lidstaten de overheden in kandidaat-lidstaten zouden bijstaan in de overname en implementatie van het acquis. Relaties tussen overheden van lidstaten en kandidaat-lidstaten waren in dit programma slechts een middel om toetreding te realiseren. De evaluaties van het EU-instrumentarium richten zich dan ook nauwelijks op dit aspect. Wel stellen de evaluatoren: “*it is clear that twinning has fostered durable links with Member States that will continue after the completion of the twinning arrangements*”. Dit beeld is bevestigd in de vier landenstudies gericht op specifieke sectoren. Met name in die landen en sectoren waar Nederland zich pro-actief opstelde en gebruik maakte van een veelheid aan beleidsinstrumenten, inclusief Phare Twinning, bleken de bilaterale betrekkingen op overheidsniveau versterkt te zijn.

Conclusie

Of de verschillende instrumenten hebben bijgedragen aan een versterking van de bilaterale betrekkingen met de nieuwe lidstaten is moeilijk aan te tonen. Voorstanders betogen dat via de bilaterale hulp en andere inspanningen Nederland veel *goodwill* heeft opgebouwd. Sceptici argumenteren dat die *goodwill* zou moeten blijken uit concrete indicatoren, bijvoorbeeld dat Nederland in een goede positie zou moeten verkeren om coalities in de vergrote EU af te sluiten met de nieuwe lidstaten.

Dit soort effecten kunnen (nog) niet worden gemeten. In het algemeen geldt dat versterking van de bilaterale relaties als gevolg van de hulpinspanningen nauwelijks aan de hand van concrete indicatoren kan worden aangetoond. Het partnerschap met Polen, de Utrechtconferentie, heeft bewezen dat gericht beleid wel kan leiden tot frequentere en intensievere relaties op centraal overheidsniveau.

9.4 Doelmatigheid

Doelmatigheid kan zowel op project- als op programma- en beleidsniveau worden beoordeeld. Op projectniveau hebben de indicatoren betrekking op de relatie tussen ingezette middelen en resultaten, tijdsoverschrijding, budgetoverschrijding, samenwerking en taakverdeling tussen partners. Op programmaniveau hebben indicatoren betrekking op het identificatie- en selectieproces, de selectie van projectuitvoerders, monitoring en evaluatie van projectuitvoering. Op beleidsniveau gaat het tenslotte om de inzichtelijkheid van de verschillende instrumenten van het toetredingsondersteuningsbeleid, de samenwerking tussen programmauitvoerders en de mate van overlap tussen deelprogramma's.

MPAP en PSO PA

De gezamenlijke programmaevaluatie concludeert dat de doelmatigheid op projectniveau redelijk is. Budgetoverschrijdingen komen niet voor, want in geen enkel geval zijn bij projectwijzigingen nieuwe contracten afgesloten. Bij de helft van de onderzochte projecten is de geplande tijdsduur overschreden teneinde de geplande outputs te realiseren. Dergelijke overschrijdingen binnen het kostenbudget worden niet gezien als factoren die de doelmatigheid negatief beïnvloeden. Van de 24 door IOB geëvalueerde projecten zijn er 14 doelmatig uitgevoerd. Grotendeels dezelfde indicatoren als in de programmaevaluatie zijn gehanteerd. Tevens zijn frequente niet voorziene wijzigingen in de projectteams, ad hoc aanpassingen van de werkwijze en de aansluiting tussen de projectfasen als indicatoren meegenomen. Tenslotte is ook de relatie tussen ingezette middelen en resultaten beoordeeld. Projecten die geen bijdrage leverden aan de realisatie van doelstellingen, maar wel allerlei activiteiten uitvoerden en het budget hadden uitgeput, zijn als niet doelmatig beoordeeld. De gemiddelde uitgaven voor een MPAP-project waren € 325.000 euro en voor een PSP PA-project € 353.000 euro. De grootste kostenpost was de technische assistentie, veelal in de vorm van korte bezoeken. Vaak zijn beperkte tijdsoverschrijdingen positief beoordeeld, omdat hiermee voldoende flexibiliteit getoond werd om alsnog geplande resultaten te bereiken.

De doelmatigheid op programmaniveau is variabel. De lage kwaliteit van projectvoorstellen had een negatieve invloed op de doelmatigheid van de selectiefase. Senter werkte volgens strikte procedures in alle fasen van identificatie, selectie, contractering, uitvoering en afsluiting. Voor alle projecten werd met een *logframe* gewerkt, hetgeen de resultaatgerichtheid bevorderde. De formuleringsfase was efficiënt, maar vaak was er overlap tussen de formuleringsfase en de eerste fase van uitvoering waarin de projectuitvoerders een inceptierapport moesten opstellen. De selectie van projectuitvoerders was redelijk doelmatig, maar niet altijd vond Senter een adequaat aanbod voor de gestelde vraag. De voortgangsrapportages en de vergaderingen van de projectcomités vormden goede en inzichtelijke monitoringinstrumenten. De eindrapportages waren eveneens inzichtelijk en gaven informatie over de realisatie van de geplande activiteiten en *outputs*. Sturing op resultaten door de beherende ministeries was vrijwel afwezig en in dit opzicht werd niet doelmatig gewerkt.

Programma Uitzending Ambtenaren

De gemiddelde kosten van een missie waren vrij laag, namelijk € 4860. Experts ontvingen slechts een dagvergoeding en geen salaris. De doelmatigheid van de individuele missies is moeilijk te beoordelen. De beperkte kosten beïnvloedden de doelmatigheid op positieve wijze. De problemen om geschikte experts te vinden voor bepaalde vragen beïnvloedden de doelmatigheid daarentegen op negatieve wijze.

Gemeentelijke Samenwerking Toetredingslanden

De IOB-evaluatie concludeert dat driekwart van de activiteiten binnen de begroting en gestelde tijd waren uitgevoerd. De organisatie en het management zou in tweederde van de onderzochte activiteiten doelmatig geweest zijn. De lage subsidiekosten per activiteit leidden vaak tot hoge transactiekosten, zo wordt gesteld.

Partnerschappen

De kosten van de Utrechtconferentie voor Nederland zijn beperkt gebleven tot naar schatting € 150.000. De kosten voor de Utrechtconferentie werden niet voldaan uit de partnerschapsfaciliteit die beheersmatig bij Matra was ondergebracht, maar uit bijzondere fondsen van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De kosten voor de thematische partnerschappen met Hongarije werden wel voldaan uit de partnerschapsfaciliteit. Er is geen volledig overzicht van alle partnerschappen. Er is dus ook geen zicht op de totale uitgaven voor partnerschappen. Voor het praktische partnerschap met Roemenië, waarvoor in februari 2002 een

MoU werd getekend, waren in 2002 en 2003 geen middelen ter beschikking gesteld. Monitoring van de partnerschappen was gebrekkig. De discussies tussen de inhoudelijk verantwoordelijke bilaterale beleidsafdeling (DWM/ME) en de behorende Matra-afdeling hebben de ontwikkeling van dit instrument negatief beïnvloed. Derhalve is het oordeel over de doelmatigheid van dit instrument negatief.

Evaluaties van programma's van andere donoren

De evaluatie van Phare Twinning stelt dat 58% van de projecten doelmatig zijn uitgevoerd. De 'zware' EU-procedures vormden een factor die de doelmatigheid negatief beïnvloedde, hoewel wel verbeteringen in de loop van de tijd werden doorgevoerd.

Conclusie

De doelmatigheid van bilaterale projecten en activiteiten wordt als acceptabel beoordeeld en ongeveer tweederde van de activiteiten is doelmatig uitgevoerd. Bij Phare Twinning ligt die score op 58%. De doelmatigheid op programmaniveau is moeilijker te beoordelen. In de meeste gevallen hebben de programmauitvoerders hun taken doelmatig uitgevoerd, hoewel de koppeling van vraag en aanbod soms problemen opleverde. Het beheer van de partnerschappen was beneden de maat. In alle gevallen werd veel aandacht aan de identificatie- en selectiefase besteed. In de door Senter en CROSS uitgevoerde programma's werd ook veel aandacht aan monitoring besteed, vooral op proceskenmerken en outputniveau. Op beleidsniveau beïnvloedde de versnippering van het instrumentarium de doelmatigheid op negatieve wijze. Immers, elke programmauitvoerder was zelf verantwoordelijk voor identificatie en selectie van activiteiten, waarbij overlap optrad. Er was onvoldoende beleidsmatige afstemming van de verschillende instrumenten.

9.5 Verklarende factoren

Context

De ontvangststructuur in de kandidaat-lidstaten was één van de belangrijkste verklarende factoren voor zowel de effectiviteit als de doelmatigheid. Een ontoereikende ontvangststructuur leidde tot onvoldoende kwalitatieve projectvoorstellen en onvoldoende *commitment* tijdens de uitvoering. Hieraan gelieerd waren de veelal gebrekkige absorptiecapaciteit en onvoldoende coördinatie van donorinspanningen. In vrijwel alle evaluatierapporten komen deze factoren aan de orde. Op projectniveau waren *commitment* en *ownership* van de ontvangende partij één van de belangrijkste factoren die de resultaten beïnvloedden. De veelvuldige stafwisselin-

gen, reorganisaties, gebrek aan betrokkenheid van de hogere leidinggevende niveaus bij het bilaterale project en overlap met andere projecten verklaarden het gebrek aan resultaat, met name in de projecten om nationale instanties voor Europese Integratie te versterken. Ook in de Phare-evaluatie zijn deze factoren prominent genoemd. In het Phare-programma waren meer procedures ingebouwd om de betrokkenheid van ontvangende organisaties te garanderen dan in de bilaterale programma's. Het is echter niet duidelijk of deze procedures tot daadwerkelijke vergroting van de betrokkenheid leidden. De uitkomsten van de evaluaties geven daar geen uitsluitsel over. De Phare-evaluaties wijzen verder nog op het gebrek aan een samenhangende brede strategie om de administratieve en juridische capaciteit in de kandidaat-lidstaten te versterken. Te weinig aandacht zou zijn besteed aan horizontale hervormingen die alle overheidssectoren omvatten.

Programmagerelateerde factoren

Factoren gerelateerd aan het programmaontwerp en de uitvoering vormen een volgende categorie. Zo bleken enkele aannames van het programma Gemeentelijke Samenwerking Toetredingslanden onjuist te zijn. Gemeentes waren slechts in beperkte mate betrokken bij de overname en implementatie van het acquis en bovendien hadden de Nederlandse gemeentes nauwelijks capaciteit beschikbaar om acquis kennis over te dragen aan partnergemeentes in Midden-Europa. Het programma voor uitzending van voormalige ambtenaren berustte op een soortgelijke aanbodveronderstelling, namelijk dat voldoende relevante kennis beschikbaar was om over te dragen. Deze veronderstelling bleek ook niet altijd juist te zijn.

Een andere veronderstelling was dat de vraaggerichtheid een effectieve uitvoering zou bevorderen. In hoofdstuk 5 zijn hier al de nodige kanttekeningen bij geplaatst. De vraaggerichtheid in combinatie met de uitbesteding van projecten aan *consultants* zorgde er in ieder geval voor dat de realisatie van de doelstelling de bilaterale relaties op overheidsniveau te versterken zeer bemoeijkt werd. In die zin is de formule van Phare Twinning waar overheidsorganisaties van lidstaten samenwerkten met kandidaat-lidstaten interessant voor de bilaterale betrekkingen. De Phare evaluatierapporten geven dan ook aan dat daar waar er sprake was van een gedeeld strategisch belang tussen lidstaat en kandidaat-lidstaat de samenwerking beter verliep. Ook culturele factoren speelden hierbij een rol.

Bij de partnerschappen heeft in een tweetal gevallen de onduidelijkheid over het concept en de doelstelling de voortgang negatief beïnvloed. Tevens was het niet

duidelijk wie nu de 'eigenaren' waren van het partnerschap. In het geval van de Utrechtconferentie, die op hoog politiek niveau door beide landen werd ondersteund, speelden deze onduidelijkheden niet.

De professionaliteit en werkwijze van programmauitvoerders is een factor die de effectiviteit op projectniveau en vervolgens op programmaniveau positief heeft beïnvloed. Senter is bijvoorbeeld een uitvoerder die zeer resultaatgericht werkte en daarmee positief bijdroeg aan de effectiviteit en doelmatigheid.

Uitvoeringsfactoren

Specifieke factoren die een doelmatige en effectieve projectuitvoering beïnvloeden, hebben betrekking op de samenwerking tussen de projectuitvoerder en de ontvangende organisatie, een realistisch ambitieniveau van de projectformulering en flexibiliteit in de uitvoering. Juist op dit punt van flexibiliteit in de projectuitvoering scoren de bilaterale programma's relatief goed.

Beleidsfactoren

Bij de inrichting van de bilaterale pre-accessieprogramma's zijn bepaalde beleidskeuzes gemaakt die van invloed zijn geweest op de effectiviteit en doelmatigheid. Deze factoren zijn reeds aan de orde gekomen in de analyse van het algemene beleid en het sectorbeleid.

Allereerst stond het principe van vraagsturing bij de bilaterale pre-accessieprogramma's centraal. Daardoor was het moeilijk het strategisch belang van Nederland, dat tot uiting kwam in de tweede beleidsdoelstelling, op adequate wijze vorm te geven. Desalniettemin slaagde men er in enkele sectoren in, met name de landbouwsector, om meer beleidsmatig en strategisch te werken. Dit droeg positief bij aan de effectiviteit op sectorniveau. Immers, in de meeste sectoren konden resultaten op projectniveau niet geaggregeerd worden op sectorniveau, vanwege het beperkte aantal activiteiten en geringe omvang.

Ten tweede was de keuze gemaakt om voor de hulpprogramma's geen landen- en thematische prioriteiten vast te stellen, mede omdat dit op gespannen voet zou staan met de vraagsturing. In het algemene bilaterale beleid wilde men echter wel landendifferentiatie doorvoeren. Met de beperkt beschikbare middelen was de Nederlandse inzet voor pre-accessie zeer versnipperd en gefragmenteerd met tien verschillende programma's in 11 landen en meer dan tien sectoren. Daarom kon in de meeste gevallen effectiviteit slechts op projectniveau worden vastgesteld en is

aggregatie onmogelijk. Dit heeft overigens ook te maken met de beperkte samenhang tussen het toetredingsondersteuningsbeleid en de andere beleidsonderdelen. Met andere woorden, de hulp stond te zeer los van het bredere beleid inzake de uitbreiding van de Europese Unie.

Ten derde heeft de keuze voor een groot aantal deelprogramma's met verschillende programmauitvoerders de doelmatigheid op beleidsniveau niet verhoogd. Er was sprake van duplicatie van identificatieactiviteiten en de onderlinge afstemming tussen de programma's was onvoldoende. Voor betrokkenen in kandidaatlidstaten waren de selectiemechanismen van de verschillende programma's lang niet altijd duidelijk.

Ten vierde is de onduidelijke formulering van doelstellingen op beleidsniveau en in de overeenkomsten met programmauitvoerders een complicerende factor bij de beoordeling van effectiviteit. Dit gold vooral voor de doelstelling om de bilaterale betrekkingen op overheidsniveau te versterken. Bovendien was bij de inrichting van de programma's nauwelijks rekening gehouden met deze doelstelling. Zonder directe betrokkenheid van de vakdepartementen was deze doelstelling moeilijk te verwezenlijken.

Ten vijfde heeft de geringe beleidsmatige aandacht voor de complementariteit van de bilaterale pre-accessieprogramma's ten opzichte van de bilaterale transformatieprogramma's en de EU pre-accessieprogramma's de effectiviteit op beleidsniveau negatief beïnvloed.

9.6 Conclusies

- Op projectniveau hebben de verschillende deelprogramma's een positieve bijdrage geleverd aan het toetredingsproces van de kandidaatlidstaten. De effectiviteit op dit gebied varieerde per deelprogramma van ruim 90% tot 60%. Voor sommige deelprogramma's kon deze effectiviteit niet worden vastgesteld. Slechts in enkele gevallen bleek dat ook op sectorniveau in bepaalde lidstaten er sprake is geweest van een positieve Nederlandse bijdrage aan het toetredingsproces. In de meeste gevallen was de Nederlandse steun te versnipperd en te kleinschalig om aggregatie mogelijk te maken. De vraaggerichte benadering zorgde er voor dat het zeer moeilijk was schaafeffecten te realiseren.
- Door de inrichting van de bilaterale pre-accessieprogramma's valt geen duidelijk oordeel te vellen over de realisatie van de doelstelling om bilaterale relaties

te versterken. Deze doelstelling was niet in operationele termen geformuleerd en iedere actor hanteerde een eigen definitie.

- Ongeveer tweederde van de activiteiten is doelmatig uitgevoerd. In vergelijking met Phare Twinning (58%) is dit een goede score. De doelmatigheid daarentegen op beleidsniveau wordt niet positief beoordeeld, omdat er teveel programma's bestonden die onvoldoende op elkaar waren afgestemd.

Bijlage 1: De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, kortweg IOB genoemd, is belast met de evaluatie van het buitenlands beleid van Nederland. IOB is een onafhankelijk onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Bij haar oprichting in 1977 werd de inspectie uitsluitend belast met de evaluatie van ontwikkelingshulpactiviteiten (destijds onder de naam IOV, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde). Na de Herijking van het buitenlands beleid in 1995 is het mandaat van de Inspectie uitgebreid tot het gehele terrein van het buitenlandse beleid en volgde de naamswijziging tot IOB. Van 1977 tot omstreeks 1985 evalueerde IOB hoofdzakelijk afzonderlijke projecten. Deze evaluaties waren vertrouwelijk. Sinds het midden van de jaren tachtig ligt het accent op evaluaties van hele beleidsterreinen, sectoren of thema's, en zijn de IOB-evaluatierapporten ook openbaar.

Bij de opzet en uitvoering van IOB-studies worden altijd onafhankelijke externe onderzoekers ingeschakeld. Daarnaast doet IOB steeds vaker een beroep op de medewerking van instituten of deskundigen in de landen waar veldonderzoek wordt uitgevoerd. Voor vrijwel elke studie wordt een referentiegroep samengesteld uit onafhankelijke deskundigen en verantwoordelijken voor het te evalueren beleid. De referentiegroep geeft commentaar op en advies over de onderzoeksopzet, de methodologie, tussentijdse onderzoeksrapporten en de concepteindrapportage.

De eindrapporten worden, gewoonlijk op basis van verschillende deelstudies, door of namens IOB opgesteld en vervolgens onder haar verantwoordelijkheid gepubliceerd. De betrokken bewindspersonen zenden de rapporten van IOB, voorzien van een beleidsreactie, naar de beide Kamers van de Staten-Generaal. Het is gebruikelijk dat ze vervolgens worden besproken in de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer.

De meeste IOB-evaluaties hebben nog betrekking op ontwikkelingssamenwerking, aangezien op dit beleidsterrein de grootste uitgaven worden gedaan, maar onderzoeksactiviteiten op andere gebieden van buitenlands beleid nemen geleidelijk toe. Voorbeelden zijn de reeds verschenen evaluaties van de ondersteuning van de maatschappelijke transformatie in Midden- en Oost-Europa (MATRA), de evaluatie van het internationale cultuurbeleid (ICB), de evaluatie 'Agenda 2000 - Hoe Nederland onderhandelt met Europa' en de evaluatie 'Behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba - een evaluatie van de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken'.

Bijlage 2: Terms of Reference

1 Inleiding

De Europese integratie is één van de belangrijkste beleidsterreinen van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa). De laatste jaren wordt in de *Memorie van Toelichting* de uitbreiding van de Europese Unie met een tiental landen uit Midden Europa genoemd als één van de drie hoofddoelstellingen op dit terrein, naast de verdieping van de integratie en de versterking van het externe beleid van de Unie. In mei 2004 zullen tien nieuwe lidstaten toetreden tot de EU. Aangezien de besluitvorming over deze toetreding is afgerond en het proces van ratificatie nu plaatsvindt, is het moment opportuun om nu het Nederlandse beleid inzake het toetredingsproces te beoordelen, zodat hieruit lessen kunnen worden getrokken voor toekomstige uitbreidingen en voor de relaties met de nieuwe lidstaten.

2 Achtergrond

Het toetredingsproces

De val van de Berlijnse Muur in 1989 maakte niet alleen een einde aan de Koude Oorlog, maar was ook het begin van een tijdvak waarin confrontatie plaats maakte voor samenwerking tussen de Europese Unie (EU) en de landen in Midden-Europa. Eén van de vormen van samenwerking die al snel besproken werden, was de toetreding van landen in Midden-Europa tot de Europese Unie. De Europese Raad van Kopenhagen in 1993 stelde criteria op waaraan kandidaat-lidstaten moeten voldoen om lidmaatschap van de EU te verkrijgen. Deze zogenaamde Kopenhagen-criteria houden in dat nieuwe lidstaten:

- moeten beschikken over stabiele instellingen die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en bescherming van de minderheden garanderen (politieke criteria);
- een functionerende markteconomie moeten hebben, alsmede het vermogen om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie te weerstaan (economische criteria);

- in staat moeten zijn om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen, hetgeen onder meer betekent dat zij op het moment van toetreding het acquis communautaire dienen te hebben overgenomen en geïmplementeerd.¹⁴³

In 1997 brengt de Europese Commissie voor elk van de landen die een aanvraag tot toetreding hebben ingediend een advies (*Avis*) uit over mogelijke toetreding. In deze *Avis* vindt een toetsing plaats aan de hand van de criteria van Kopenhagen. De Europese Raad van Luxemburg in 1997 besluit dat op dat moment met zes landen toetredingsonderhandelingen van start kunnen gaan, namelijk vijf Midden-Europese landen (Estland, Hongarije, Polen, Slovenië en Tsjechië) en Cyprus. Aan de zogenaamde Luxemburg-6 waarmee onderhandelingen waren geopend, worden in 1999 de Helsinki-6 toegevoegd, wederom vijf Midden-Europese landen (Bulgarije, Letland, Litouwen, Roemenië en Slowakije) en Malta. In Helsinki is verder de kandidatuur van Turkije bevestigd. Over het starten van onderhandelingen met Turkije zal de EU eind 2004 een besluit nemen. Kroatië heeft in 2003 een aanvraag voor het EU-lidmaatschap ingediend. De Europese Commissie bereidt hierover een *Avis* voor.

De toetredingsonderhandelingen hebben betrekking op het overnemen en de toepassing van het zogenaamde acquis communautaire. Dit acquis betreft het geheel van wet- en regelgeving en afspraken die de lidstaten van de EU sinds het begin van de Europese samenwerking overeen zijn gekomen, alsmede de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Het totaal van het acquis communautaire omvat meer dan 80.000 pagina's aan wet- en regelgeving en is aan constante aanpassing en vernieuwing onderhevig. Voor de onderhandelingen is het acquis ingedeeld in 31 thematische hoofdstukken. Voorbeelden hiervan zijn de hoofdstukken vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal, het hoofdstuk mededinging (al deze hoofdstukken hebben betrekking op de interne markt), het hoofdstuk landbouw en het hoofdstuk justitie en binnenlandse zaken. Door de Europese Commissie en de lidstaten wordt toegezien op de voortgang per hoofdstuk van de overname en implementatie van het acquis communautaire. Daarnaast zien de Commissie en de lidstaten toe op de naleving van de overige Kopenhagen-criteria door de kandidaat lidstaten.

¹⁴³ Daarnaast moet de EU het vermogen hebben om nieuwe lidstaten op te nemen, hetgeen in de literatuur wel het vierde - informele - Kopenhagen-criterium wordt genoemd.

Op basis van de voortgangsrapportages van de Commissie besluit de Europese Raad van Brussel in oktober 2002 dat tien kandidaat-lidstaten naar verwachting in 2004 gereed zijn om te kunnen toetreden. Dit zijn Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië. Tijdens de Europese Raad van Kopenhagen in december 2002 zijn de toetredingsonderhandelingen met deze tien landen formeel afgesloten en is de datum voor toetreding vastgesteld op 1 mei 2004. De onderhandelingen met Roemenië en Bulgarije duren nog voort. Het toetredingsverdrag is in april 2003 in Athene ondertekend en wacht nog op ratificatie door de lidstaten. In Nederland zijn de procedures met betrekking tot de ratificatie van dit verdrag in gang gezet. De Raad van State heeft reeds haar advies uitgebracht over het verdrag. Het toetredingsverdrag, de bijbehorende Memorie van Toelichting, het advies van de Raad van State en het nader rapport daarbij zijn vlak voor het zomerreces naar het Parlement gestuurd.

Kenmerken van de uitbreiding in 2004

De geplande uitbreiding tot 25 lidstaten in 2004 is de vijfde uitbreiding. Eerdere uitbreidingen - sinds het ontstaan van de Europese samenwerking in de jaren vijftig van de vorige eeuw - vonden plaats in 1973 (Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk), in 1981 (Griekenland), in 1986 (Spanje en Portugal) en in 1995 (Finland, Oostenrijk en Zweden). De komende uitbreiding vertoont echter grote verschillen met de vorige uitbreidingen. Allereerst door het grote aantal toetredende landen, maar ook door de grote inkomensverschillen tussen de huidige EU-lidstaten en de tien kandidaat-lidstaten uit Midden-Europa (ME) met een communistisch verleden.¹⁴⁴ Terwijl de bevolking van de EU met 28% zal toenemen, stijgt het BNP met nauwelijks 5%.

¹⁴⁴ Cyprus en Malta hebben een geheel andere historische achtergrond en verkeren in een volkomen andere economische en geografische situatie. Deze beide landen blijven daarom buiten beschouwing.

Basisindicatoren tien kandidaat-lidstaten ME en huidige lidstaten (2000)

	Bevolking in miljoenen	BNP per hoofd	Inflatie %	Werkloosheid %
EU 15	378,4	22520	2,1	8,2
10 kandidaat- lidstaten ME	104,4	3600	16,6 (8,6 zonder Roemenië)	12,7
Bulgarije	8,2	1600	10,0	16,4
Estland	1,4	3800	4,0	13,7
Hongarije	10,0	5000	9,8	6,4
Letland	2,4	3300	2,6	8,0
Litouwen	3,7	3300	1,0	15,4
Polen	38,6	4400	10,1	15,0
Roemenië	22,4	1800	45,7	10,8
Slovenië	2,0	9800	8,9	7,0
Slowakije	5,4	3900	12,0	18,6
Tsjechië	10,3	5400	3,9	8,8

Bron: WRR-werkdocument 131, Hobza, October 2002.

De onderlinge verschillen tussen de toetredende landen zijn ook aanzienlijk. Zo heeft Polen 39 miljoen inwoners, gevolgd door Roemenië met 22 miljoen, maar tevens zijn er vier landen met minder dan 5 miljoen inwoners (Estland, Letland, Litouwen en Slovenië). Het inkomen is het hoogst in Slovenië (BNP: € 9.800 per capita), gevolgd door Tsjechië (€ 5.400) en Hongarije (€ 5.000), terwijl Roemenië (€ 1.800) en Bulgarije (€ 1.600) de rij sluiten. Verder kennen de tien landen een verschillend en gevarieerd verloop van het toetredingsproces. Het is de eerste uitbreiding die zo uitgebreid en voortdurend gemonitord is.

Het Nederlandse beleid

Het Nederlandse beleid ten aanzien van de uitbreiding van de Europese Unie is weergegeven in verschillende documenten. De standpunten die Nederland heeft ingenomen als lidstaat van de EU in de onderhandelingen over de uitbreiding zijn verwoord in het multilaterale beleid. Reeds kort na de val van de Berlijnse Muur start in de Europese Unie de discussie over de betrekkingen van de Unie met de landen in Midden Europa. Nederland kiest aan het begin van de jaren negentig voor zowel 'verbreiding' van de Unie, dat wil zeggen uitbreiding met de landen van Midden-Europa,

als voor ‘verdieping’, dat wil zeggen nauwere samenwerking tussen de Europese lidstaten op onder meer de voltooiing van de interne markt, de Economische en Monetaire Unie en het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Toen eenmaal de toetredingsonderhandelingen waren gestart, heeft Nederland “steeds bepleit dat snelheid en kwaliteit in het uitbreidingsproces hand in hand moeten gaan” (Staat van de Europese Unie, 17 september 2002).

Aangezien het Nederlandse standpunt in het multilaterale beleid en de onderhandelingen over uitbreiding steeds is geweest dat snelheid en kwaliteit in het uitbreidingsproces hand in hand moeten gaan, is ook het bilaterale beleid daarop gericht. Nederland heeft dan ook in een vroeg stadium instrumenten ontwikkeld om de toetredende landen behulpzaam te zijn bij het voldoen aan de voorwaarden voor toetreding. Een eerste aanzet tot dit ondersteuningsbeleid werd gegeven in het regio-beleidsdocument Midden-Europa dat eind 1997 met de Vaste Kamercommissies voor Economische en Buitenlandse Zaken werd besproken. Daarin werd de vorming van het pre-accessieinstrumentarium aangekondigd. In 1998 werd dit instrumentarium verder uitgewerkt, waarna eind 1998 en in 1999 de meeste deelprogramma’s daadwerkelijk van start gingen (zie pagina 176 voor een specificatie). Het bilaterale pre-accessieinstrumentarium kan worden opgevat als een verdere uitwerking van het bilaterale beleid. Om nu de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het beleid nader vorm te geven werden in 1999 en 2002 zogenaamde Accentennotities geformuleerd, waarin langs bilaterale lijnen de balans werd opgemaakt van de Nederlandse bijdrage aan het EU-uitbreidingsproces.

In de beleidsformulering en uitvoering van het beleid inzake de uitbreiding van de Europese Unie of het pre-accessiebeleid kunnen dan ook vier lijnen onderscheiden worden:

1. *De multilaterale lijn*

Brieven en notities van de minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken betreffende de uitbreiding van de Europese Unie en de Nederlandse visie daarop: o.a. zes notities in de periode november 1999 t/m oktober 2002, voorbereid door de Directie Integratie Europa (DIE) van het Directoraat-generaal Europese Samenwerking (DGES).

2. *De bilaterale en regionale lijn*

Brieven en notities betreffende het regionale beleid: bijvoorbeeld Accentennotitie 1999 en notitie Nieuwe Accenten in een groter Europa 2002, voorbereid door de

regiodirectie, momenteel Directie West- en Midden-Europa (DWM) van het Directoraat-generaal Europese Samenwerking (DGES), voorheen Directie Midden Europa (DEU/ME) van het voormalige Directoraat-generaal Regiobeleid (DGRB).

3. *De assistentielijn*

Brieven en notities betreffende de voortgang van pre-accessieprogramma's vaak in combinatie met voortgang omtrent klassieke transformatieprogramma's: bijvoorbeeld Matra beleidsbrief 2000, en voortgangsrapportage over de uitvoering van het Matra-programma 1999-2001, 8 januari 2002 voorbereid door DZO/UM van het Directoraat-generaal Regiobeleid en Consulaire zaken (DGRC), de afdeling verantwoordelijk voor Matra, voorheen DEU/UM van het voormalige DGRB.

4. *De invalshoek van de vakdepartementen*

Brieven en notities van vakdepartementen betreffende hun rol in de uitbreiding van de EU. Dit betreft zowel hun rol in de toetredingsonderhandelingen, de bilaterale betrekkingen met counterparts in toetredingslanden als de toetredingssteun waarbij zij betrokken zijn.

BuZa is formeel verantwoordelijk voor de coördinatie van de Nederlandse inbreng in de Europese besluitvorming. Dit omvat volgens de Memorie van Toelichting de interdepartementale afstemming inzake vraagstukken rond Europese integratie. Daarbij speelt de Directie Integratie Europa (DIE) een belangrijke rol. Zo is DIE sinds 1997 verantwoordelijk voor de coördinatie van de inspanningen van de vakdepartementen rond de EU-uitbreiding en daarvoor komt de Taskforce Uitbreiding (TFU) onder voorzitterschap van DIE regelmatig bijeen. Sinds 2000 is de regionale directie (eerst DEU en later DWM) als co-voorzitter bij deze Taskforce betrokken. De Matra-afdeling DZO/UM overlegt in ander verband regelmatig met de verschillende vakdepartementen die een adviserende rol vervullen in de diverse Matra-programma's. Sinds 1999 organiseert DZO/UM regelmatig een Matra pre-accessieoverleg, waaraan programmauitvoerders deelnemen. De vakdepartementen hebben in de meeste gevallen afdelingen ingericht die zich bezighouden met de uitbreiding en/of met pre-accessiesteun. In sommige gevallen beschikken zij over eigen financiële middelen, maar in de meeste gevallen zijn zij afhankelijk van de bilaterale pre-accessieprogramma's van BuZa en EZ en tevens van de communautaire programma's om hun ondersteuningsbeleid vorm te geven.

Pre-accessieprogramma's

Vanaf 1998 geeft de Nederlandse overheid steun aan de kandidaat-toetreders via diverse pre-accessieprogramma's. Deze pre-accessieprogramma's zijn allereerst bedoeld om kandidaat-lidstaten te ondersteunen bij het overnemen en implementeren van het acquis communautaire. Een tweede doelstelling is om de bilaterale betrekkingen te versterken. Het gaat daarbij om:

- **het Matra pre-accessieinstrumentarium;** dit betreft de specifieke op toetreding gerichte deelprogramma's van het Maatschappelijk Transformatieprogramma voor de niet-economische sectoren (via BuZa, totale uitgaven 1999-2002 € 31,7 miljoen),¹⁴⁵
- **Programma Samenwerking Oost-Europa (PSO) pre-accessieinstrumentarium,** dit betreft de specifiek op toetreding gerichte voortzetting van het klassieke economische transformatieprogramma voor de economische sectoren (via EZ, totale uitgaven 1998-2002 € 39,5 miljoen euro)¹⁴⁶.

Enkele Matra pre-accessieprogramma's hebben een nog bredere doelstelling en zijn naast het bevorderen van toetreding eveneens gericht op het bevorderen van goed bestuur.

¹⁴⁵ Overigens is het klassieke Matra-programma vooral gericht op de versterking van het maatschappelijk middenveld voortgezet in de kandidaat-lidstaten, behalve in Slovenië.

¹⁴⁶ Het klassieke PSO is gestopt in de meeste kandidaat-lidstaten, behalve in Roemenië en Bulgarije, op het moment dat PSO PA van start ging.

De volgende Matra en PSO pre-accessieprogramma's kunnen onderscheiden worden:

Type activiteiten	Naam programma	Uitvoerder	Uitgaven 1998-2002 (in mln. €)
Matra pre-accessie:			31,7
Projecten (vooral technische assistentie)	Matra Pre-Accessie Projecten programma (MPAP)	Senter	16,7
Opleidingen	Accession-oriented Dutch European Proficiency Training Programme (ADEPT)	Cross	6,9
Gemeentelijke samenwerking	Programma Gemeentelijke Samenwerking Toetredingslanden (GST)	VNG	3,3
Stages	Internships Matra for Preaccession Training Programme (IMPACT)	NUFFIC	0,9
Uitzending Nederlandse ex-ambtenaren	Programma Uitzending Ambtenaren (PUA)	NMCP	1,2
Partnerschappen	Partnerschapsfondsen	Vakdepartementen en DWM	0,2
Departementale initiatieven	Departementale Initiatieven Programma (DIP)	Vakdepartementen en DWM	1,9

Type activiteiten	Naam programma	Uitvoerder	Uitgaven 1998-2002 (in mln. €)
Diversen (waaronder ondersteuningsloket Nederlandse deelname aan het Phare Twinning-programma)	Diversen	o.a. DGES/AP	0,6
PSO pre-accessie			39,5 *
Projecten (vooral technische assistentie)	PSO Pre-Accessie Programma (PSO PA)	Senter	33,2
Expertise-uitwisseling via werkbezoeken, conferenties e.d.	PSO kort	Senter	3,6
TOTAAL PRE-ACCESSIE			71,2

* Inclusief € 2,7 miljoen PSO PA in 1998.

De meeste activiteiten zijn zeer klein in omvang (zoals stages van enkele dagen of een week, een training van enkele dagen, een uitzending van een ambtenaar voor enkele weken, een workshop, etc.) verspreid over elf landen (d.w.z. de tien landen in Midden-Europa, waaraan in 2001 Turkije is toegevoegd) en elf verschillende sectoren.¹⁴⁷ Ter vergelijking: De totale omvang van de pre-accessiesteun van de EU aan de kandidaat-lidstaten in dezelfde periode bedraagt ongeveer € 13,6 miljard. De evalueerbaarheid van de Nederlandse inspanningen is gezien de complexe inrichting van de toetredingssteun en in het licht van de enorme EU-inspanningen op hetzelfde terrein daarom problematisch. De via MPAP en PSO PA gefinancierde projecten en enkele ADEPT-cursussen zijn wat groter in omvang (gemiddeld ongeveer € 350.000). In totaal zijn in de periode 1999-2002 70 MPAP projecten en 81 PSO PA projecten in uitvoering genomen.

¹⁴⁷ Cyprus en Malta ontvangen geen steun van Nederland uit de bilaterale pre-accessieprogramma's.

Naast het bilaterale instrumentarium zijn er specifieke communautaire pre-accessieprogramma's zoals Phare Twinning (sinds 1998), ISPA (sinds 2000, voorbereiding structuurfondsen, vooral transport en milieu) en SAPARD (sinds 2000, voorbereiding op het landbouwstructuurbeleid). Phare Twinning is de voortzetting van het Phare transformatieprogramma in de vorm van specifieke pre-accessiesteun voor de kandidaat-lidstaten. Het betreft institutionele steun aan de kandidaat-lidstaten voor de overname en implementatie van het acquis communautaire. Nationale overheden van lidstaten kunnen inschrijven op Twinning-projecten en vervolgens vindt selectie plaats door de kandidaat-lidstaten. Zo is Nederland betrokken bij de uitvoering van 88 van de in totaal 687 ontwikkelde Phare Twinning projecten (waarvan *leading partner* voor 55 projecten en in 33 projecten meewerkend partner) voor een totaal bedrag van € 87 miljoen (stand van zaken per januari 2003). De Nederlandse inzet in het kader van Twinning wordt gecoördineerd en ondersteund door een speciaal daartoe ingericht steunpunt op BuZa: DGES/AP.

Vanaf het moment van toetreding zullen alle pre-accessieprogramma's alsmede de transformatieprogramma's voor de eerste groep van toetreders worden uitgefaseerd in drie jaar, d.w.z. dat geen nieuwe projecten meer zullen worden goedgekeurd en bestaande projecten nog volgens contract zullen worden uitgevoerd. De EU stelt aan de nieuwe lidstaten gedurende drie jaar na toetreding de zogenaamde Transitie Faciliteit ter beschikking voor het oplossen van laatste knelpunten in en ter consolidatie van de institutionele versterking. De discussie over een nieuwe vorm van bilaterale "post-accessie" samenwerking of een overgangsfonds is reeds gestart, maar besluiten zijn daarover nog niet genomen.

Evaluaties van pre-accessieprogramma's

Het PSO en Matra Pre-Accessie Projecten Programma (PSO PA en MPAP) zijn onderwerp van een gezamenlijke decentrale evaluatie van EZ en BuZa. IOB is bij deze evaluatie betrokken in een structurele adviesrol als lid van de begeleidingscommissie teneinde toe te zien op de vereiste kwaliteit van ondermeer ToR, tenderprocedure, startgesprek uitvoerders, beoordeling inceptierapport, tussentijdse rapporten en eindrapport. Deze evaluatie heeft inmiddels forse vertraging opgelopen en de resultaten kunnen waarschijnlijk niet meer in 2003 verwacht worden.

De via BuZa gefinancierde internationale activiteiten van de VNG en de Nederlandse gemeenten zijn onderwerp van een IOB-evaluatie. Deze evaluatie richt zich ook op de gemeentelijke samenwerking in het kader van het Matra pre-accessieprogramma. Deze evaluatie zal naar verwachting voor het einde van 2003 zijn afgerond.

Een evaluatie van de uitzending van ambtenaren via PUA is gestart in juni 2003. IOB is nauw betrokken bij de opzet van deze evaluatie en ziet toe op de kwaliteit daarvan. De resultaten van deze evaluatie zullen ruim voor het einde van 2003 beschikbaar zijn.

Voor het Matra-opleidingenprogramma ADEPT en het Matra-stageprogramma IMPACT zijn vrij uitgebreide zelfevaluaties beschikbaar.

Het Phare Twinning-programma is in 2000 geëvalueerd. Dit betrof een selectie van in 1998 goedgekeurde projecten en richtte zich op de werkwijze en het proces van inschrijving en uitvoering. Deze evaluatie was in mindere mate gericht op beoordeling van de effectiviteit van de projecten en het programma. Een nieuwe evaluatie van dit programma is nog niet voorzien.

3 *Doelstelling en hoofdonderzoeksvragen*

Deze evaluatie vindt op een strategisch moment plaats, namelijk vlak voordat tien nieuwe lidstaten in mei 2004 toetreden en op het moment dat het toetredingsverdrag door de verschillende lidstaten geratificeerd wordt. In de meeste kandidaat-lidstaten zijn reeds referenda gehouden waarbij over toetreding is gestemd. In de toekomst zijn nog nieuwe uitbreidingen te verwachten, namelijk met Roemenië en Bulgarije waarmee de onderhandelingen nog lopen, terwijl met Turkije de onderhandelingen nog moeten worden geopend en Kroatië een lidmaatschapsaanvraag heeft ingediend. Uit de evaluatie van het Nederlandse beleid inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie zouden lessen gedistilleerd kunnen worden die enerzijds van belang zijn voor de relaties met de nieuwe lidstaten, inclusief eventuele post-accessiesteun, en anderzijds ook voor een heroriëntatie op nog lopende en nieuwe toetredingsprocessen. Dit kan als het gebruiksdoel van deze evaluatie opgevat worden.

De volgende hoofdonderzoeksvragen zullen tijdens deze evaluatie beantwoord worden:

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?

Ad 1. Samenhang

In het beleid zelf zijn duidelijke opmerkingen opgenomen over de noodzakelijke samenhang tussen de vier beleidslijnen met bijbehorende actoren (multilateraal en bilateraal beleid, beleid ten aanzien van toetredingssteun en beleid van vakdepartementen). Daarom is de beoordeling van de samenhang van het beleid een centraal aspect van deze evaluatie. Bij de beoordeling van die samenhang van het beleid en de beleidsuitvoering zal een aantal indicatoren onderzocht worden. Deze indicatoren zijn grotendeels ontleend aan de beleidsdocumenten zelf en hebben betrekking op:

- Het aantal en de inhoud van verwijzingen in de vier typen beleidsdocumenten naar elkaar;
- Informatie over besluitvorming in de EU m.b.t. toetreding en de wijzigingen in het Nederlandse beleid als gevolg van deze besluitvorming;
- Vormen en frequentie van intradepartementaal en interdepartementaal overleg inzake uitbreidingskwesties;
- Procedures en naleving van procedures inzake afstemming;
- Activiteiten van BuZa t.b.v. de coördinatie en inhoudelijke inbreng van BuZa daarbij;
- Reguliere wederzijdse informatievoorziening op hoofdlijnen tussen de belangrijkste Nederlandse actoren op toetredingsgebied.

Ad 2. Effectiviteit

De beoordeling van de effectiviteit van beleid richt zich vooral op het bilaterale beleid inzake de uitbreiding inclusief de pre-accessiesteun en betreft de mate waarin de resultaten van ontplooiende activiteiten bijdragen aan de realisatie van de bovengenoemde beleidsdoelstellingen. In bijlage 1 is een evaluatiematrix opgenomen waarin indicatoren voor pre-accessieactiviteiten met bijbehorende outputs en effecten zijn opgenomen. De besluitvorming over toetreding van tien nieuwe lidstaten is nagenoeg afgerond en daarmee is een oordeel geveld over het vermogen van de nieuwe lidstaten om in 2004 te voldoen aan de vereisten van overname en implementatie van het *acquis communautaire*. Wel is momenteel de discussie over de zogenaamde vrijwaringsclausules nog in volle gang en daaruit blijkt ook in hoeverre er nog problemen zijn met de overname en implementatie van het *acquis*. Het is zeker niet eenvoudig achteraf vast te stellen welke bijdrage

Nederland via de ondersteunde pre-accessieactiviteiten nu heeft geleverd aan het toetredingsproces. De Nederlandse inspanningen kunnen immers niet eenvoudig onderscheiden worden van de inspanningen van vele andere donoren, met de EU op de eerste plaats. Om nu de bijdrage van Nederland aan overname en implementatie van acquis te beoordelen, zal allereerst speciale aandacht gegeven worden aan de doelgerichtheid van de activiteiten, oftewel zijn de pre-accessieactiviteiten gericht op problemen die op dat moment van het onderhandelingsproces als prioritair zijn beschouwd door de Europese Commissie (*Avis* en voortgangsrapportages) en/of door de overheid van de kandidaat-lidstaat (*National Programme for the Adoption of the Acquis*, reactie op voortgangsrapportages). Nadat de doelgerichtheid is beoordeeld, kunnen de effecten van de Nederlandse inspanningen op het toetredingsproces beoordeeld worden (zie de evaluatiematrix in bijlage 1).

In de evaluatiematrix zijn ook indicatoren uitgewerkt voor effecten die betrekking hebben op de tweede beleidsdoelstelling, namelijk de versterking van de bilaterale contacten.

In de evaluatiematrix zijn voor dit onderzoek geen indicatoren voor impact opgenomen, omdat het daarvoor nog te vroeg is. Wel zal tijdens dit onderzoek nagegaan worden of impactindicatoren vastgesteld kunnen worden, zodat over twee of drie jaar wel impact gemeten kan worden. De huidige evaluatie zou dan kunnen dienen als een nulmeting.

Ad 3. Doelmatigheid

De beoordeling van doelmatigheid richt zich op de mate waarin de behaalde resultaten opwegen tegen de kosten van de gekozen middelen en vooral ook de manier waarop deze zijn ingezet. Hierbij komen onder andere aan de orde de keuze voor de diverse pre-accessieprogramma's, het beheer van deze programma's, de onderlinge afstemming, maar ook de afstemming tussen bilaterale en communautaire pre-accessieprogramma's.

4 Afbakening en representativiteit

Het vooronderzoek heeft aangetoond dat er geen gebrek is aan geschreven materiaal over de uitbreiding. Het vele beschikbare materiaal en de overmaat aan informatie dwingen tot een strakke afbakening van de evaluatie. De meerwaarde van de evaluatie moet dan ook liggen in de verdieping die nagestreefd wordt. Daarbij staat uiteraard de Nederlandse invalshoek centraal.

Er zijn verschillende mogelijkheden tot afbakening. Een eerste expliciete keuze is om de beperking niet te zoeken in één van de onderdelen van het beleid, maar om juist de multilaterale en bilaterale aspecten in samenhang met de pre-accessiesteun te onderzoeken. Daarbij is de keuze gemaakt om wel alle beleidslijnen in samenhang te bestuderen, maar er zal geen separate analyse worden gemaakt van het verloop van het onderhandelingsproces in de Europese Unie en de Nederlandse positie in het krachtenveld. Immers, deze onderhandelingen vinden in een andere arena plaats, namelijk de huidige EU, en betreffen niet direct de Nederlandse relaties met de nieuwe lidstaten. Wel kunnen de onderzoeksvragen naar de samenhang, effectiviteit en doelmatigheid slechts beantwoord worden indien deze binnen de bredere context van uitkomsten van de toetredingsonderhandelingen en de Nederlandse inzet daarbij geplaatst worden. Kortom, de uitkomsten van de toetredingsonderhandelingen dienen als kader voor de beantwoording van de onderzoeksvragen, maar het verloop van de onderhandelingen binnen de Europese Unie blijft buiten beschouwing. De afbakening wordt verder gezocht op de volgende terreinen: tijdsperiode, landen, sectoren en pre-accessieprogramma's.

Periode

Hoewel in 1993 formeel het toetredingsproces van start is gegaan met de vaststelling van de criteria van Kopenhagen, zijn pas in 1997 verdere stappen gezet om te starten met de toetredingsonderhandelingen met een beperkt aantal lidstaten. De evaluatie richt zich dan ook op de periode van 1997 (besluit tot start van onderhandelingen met zes lidstaten door de Europese Raad van Luxemburg) tot 2002 (besluit tot toetreding tien nieuwe lidstaten in mei 2004 door de Europese Raad van Kopenhagen). Uiteraard zullen relevante historische ontwikkelingen vóór 1997 en nieuwe ontwikkelingen in 2003 rond de toetreding gemeld worden.

Landen

Bij de selectie van landen voor veldonderzoek hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld. De onderhandelingen zijn de afgelopen jaren gevoerd met twaalf landen, waarvan tien landen uit Midden-Europa, Cyprus en Malta. Het Nederlandse beleid ten aanzien van Cyprus en Malta is duidelijk minder intensief geweest dan geldt voor de Midden-Europese landen. Zo ontvingen Cyprus en Malta geen bilaterale pre-accessiesteun. Op grond van deze overwegingen blijven Cyprus en Malta buiten beschouwing. Ook de twee landen waarmee de onderhandelingen nog niet zijn gestart (Turkije en Kroatië) worden niet in de evaluatie meegenomen. Uit de resterende tien landen is een keuze gemaakt voor nader veldonderzoek. Deze keuze is op de volgende criteria gebaseerd:

- evenwichtige vertegenwoordiging van landen waarmee op verschillende momenten de onderhandelingen zijn gestart, nl. de Luxemburg-6 uit 1997 en de Helsinki-6 uit 1999. Zonder Cyprus en Malta blijven uit beide groepen maar vijf landen over;
- evenwichtige vertegenwoordiging van landen met verschillende economische achtergrond en *performance* (indicatoren BNP/pp, economische groei en werkloosheid);
- vertegenwoordiging van zowel grote als kleinere landen (indicator aantal inwoners);
- minimaal één land waarmee de onderhandelingen wel zijn gestart, maar die nog niet in mei 2004 zal toetreden (Roemenië of Bulgarije);
- voorkeur voor landen waarmee Nederland een intensieve samenwerkingsrelatie heeft op meerdere terreinen en/of op specifieke thema's (indicatoren partnerschappen, aantal projecten MPAP, PSO PA en Phare Twinning) en/of waar IOB eerder evaluaties heeft uitgevoerd;
- evenwichtige vertegenwoordiging van landen met divers verloop van onderhandelingsproces (indicatoren: tempo van het openen en sluiten van onderhandelingshoofdstukken, overgangsregelingen);
- meningen van betrokkenen (beleidsdirecties en/of vakdepartementen).

Op grond van deze criteria zijn de volgende vier landen geselecteerd (zie bijlage 2):

- Polen: behoort tot de Luxemburg-6, het grootste toetredende land, matige economische *performance*, via de Utrechtconferentie heeft Nederland een speciale samenwerkingsrelatie met Polen, vrij moeizaam verloop van het onderhandelingsproces.
- Hongarije: behoort eveneens tot de Luxemburg-6, redelijk goede economische *performance*, middelgroot land tussen de kandidaat-lidstaten, eerder veldonderzoek in het kader van de IOB-Matra-evaluatie, vlot verloop van het onderhandelingsproces.
- Litouwen: behoort tot de Helsinki-6, matige economische startpositie, redelijk verloop van het onderhandelingsproces, grootste bevolking van de Baltische staten, voorkeur van betrokkenen;
- Roemenië: behoort tot Helsinki-6, zal nog niet toetreden in 2004, achterblijvende economie, zeer moeizaam verloop van onderhandelingsproces, voorkeur van betrokkenen.

Opmerkelijk genoeg bleek het criterium ‘intensiteit van de samenwerkingsrelatie met Nederland’ nauwelijks onderscheidend te werken, behalve in het geval van Polen via de Utrechtconferentie. In vrijwel alle landen worden enkele projecten uitgevoerd en voor de bilaterale programma’s gelden geen landenprioriteiten. De verdeling van de bilaterale pre-accessieactiviteiten over de tien landen vertoont daarom weinig variatie. Daarom heeft bij enkele keuzes tussen vrijwel gelijkgeschikte landen (Hongarije of Tsjechië, Litouwen of Letland, Roemenië of Bulgarije) de voorkeur van betrokkenen of eerder IOB-onderzoek de doorslag gegeven.

Terreinen / sectoren

Gezien de enorme reikwijdte van het onderhandelingssterrein, geïllustreerd in de 31 hoofdstukken van het acquis, is een tweetal terreinen of sectoren geselecteerd die tijdens de vier landenstudies nader geanalyseerd zullen worden. Dit betreft enerzijds het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en anderzijds het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ). Het gemeenschappelijk landbouwbeleid is een belangrijk onderdeel van het acquis, waarover Nederland expliciete opvattingen heeft, maar waarop ook veel pre-accessieprojecten zijn gericht. Het JBZ-terrein is in de loop van de onderhandelingen steeds belangrijker geworden en er is ook nieuw acquis op dit terrein geformuleerd. Zowel landbouw als justitie en binnenlandse zaken lenen zich goed voor een nadere analyse in elk van de vier geselecteerde landen. Tevens wordt overwogen om nog één sector naar keuze toe te voegen aan elk van de landenonderzoeken.

Pre-accessieprogramma’s

Een laatste afbakening betreft de selectie van pre-accessieprogramma’s die meer diepgaand en separaat geëvalueerd zullen worden. Gezien de omvang en diversiteit van de pre-accessieprogramma’s (niet zozeer in financiële termen, maar veel eerder het aantal activiteiten in verschillende landen en sectoren) is het niet mogelijk om alle verschillende programma’s in detail onder de loep te nemen. De twee grootste Matra en PSO pre-accessieprogramma’s (MPAP en PSO PA) zijn onderwerp van een gezamenlijke evaluatie, aangestuurd door een onafhankelijke begeleidingscommissie waarin ook IOB zitting heeft. Dit initiatief loopt parallel aan deze IOB-evaluatie van de Nederlandse rol bij de uitbreiding van de EU, maar biedt goede mogelijkheden om deze decentrale programmaevaluatie aan te laten sluiten op de IOB-evaluatie. IOB zal dan ook gebruik maken van de bevindingen van deze programmaevaluaties. De twee andere evaluaties van Matra-deelprogramma’s, namelijk PUA en GST, zijn, gezien de omvang en het belang van deze

programma's, niet direct noodzakelijk voor een beantwoording van de hier gestelde onderzoeksvragen. Het feit dat deze beide programmaevaluaties vanuit andere overwegingen zijn ondernomen, neemt niet weg dat zij bouwstenen voor de IOB-evaluatie kunnen opleveren. Via de drie programmaevaluaties is 85% van de uitgaven voor bilaterale pre-accessie door evaluatie afgedekt.

De Nederlandse inzet via het EU Phare Twinning-programma is eveneens omvangrijk. Een separate evaluatie van deze inzet door IOB, waarbij de effectiviteit en doelmatigheid wordt beoordeeld, is niet alleen methodologisch problematisch, maar behoort tevens niet tot het mandaat van IOB. In de vraag naar de samenhang van beleid en beleidsuitvoering zal de Nederlandse inzet in Phare Twinning wel meegenomen worden.

Representativiteit

Het onderzoeksterrein is zeer omvangrijk. In de onderzoekopzet is gekozen voor een combinatie van breed beleidsonderzoek en meer diepgaande veldstudies. Wat betreft de dieptestudies is gekozen voor een systematische afbakening van het terrein in de tijd (1997-2002), naar vier landen, twee sectoren en enkele specifieke programma's. Door deze combinatie van breedte- en diepteonderzoek, die in de volgende paragraaf nader wordt uitgewerkt, wordt een voldoende representatief zicht op het evaluatieobject geboden om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

5 Aanpak en fasering

Drie deelstudies zijn gepland die een combinatie bieden van enerzijds de analyse van beleid en onderhandelingen en anderzijds dieptestudies die beogen werkelijk zicht te bieden op de praktijk van beleidsuitvoering en behaalde resultaten. De eerste deelstudie betreft het Nederlandse beleid en de toetredingsonderhandelingen en deze deelstudie schetst de context voor de beleidsuitvoering en draagt hypothesen aan die tijdens de uitvoeringsstudies nader onderzocht zullen worden. De andere twee deelstudies hanteren twee verschillende invalshoeken op het uitvoeringsproces, namelijk allereerst het landenperspectief en ten tweede het programmaperspectief. In het volgende schema is aangegeven in welke deelstudies de drie hiervoor geformuleerde hoofdonderzoeksvragen beantwoord zullen worden:

Deelstudie Hoofdvragen	Analyse van beleid en onderhandelingen	Landenstudies	Programma- evaluaties
1. Samenhang	X	X	—
2. Effectiviteit		X	X
3. Doelmatigheid		X	X

Uit het schema blijkt dat de beantwoording van elke hoofdvraag gebaseerd zal zijn op de bevindingen van minstens twee deelstudies. Slechts in één geval zal een hoofdvraag expliciet niet aan de orde komen in één van de deelstudies, namelijk de vraag naar de samenhang in de programmaevaluaties. In het schema zijn de meer indirecte relaties tussen de verschillende deelstudies en de hoofdvragen niet aangegeven. Zo is de beoordeling van de effectiviteit en doelmatigheid in de landenstudies en programmaevaluaties slechts mogelijk met behulp van de analyse van het multilaterale en bilaterale beleid. In de uitwerking van de verschillende deelstudies zullen deze verbanden nader aan de orde komen. In het eindrapport zullen uiteraard de relaties tussen de bevindingen van de verschillende deelstudies verder uitgewerkt worden.

Deelstudie 1: *Beleidsanalyse*

Deze deelstudie omvat een analyse van de vier eerder geschetste beleidslijnen. De belangrijkste hoofdvraag die aan de orde komt is de vraag naar de samenhang. Verder levert deze deelstudie bouwstenen aan voor de beoordeling van de effectiviteit en doelmatigheid in de landenstudies (deelstudie 2) en de programmaevaluaties (deelstudie 3).

Deze deelstudie heeft het karakter van een retrospectieve procesevaluatie. Dit betreft ondermeer de samenhang tussen het multilaterale beleid, het bilaterale beleid, het beleid ten aanzien van de toetredingssteun en het beleid van de vakdepartementen met betrekking tot de toetreding. In dit verband zullen niet alleen de verschillende onderdelen van het beleid nader worden belicht, maar vooral ook de werkwijze, waarbij eveneens de inrichting van de coördinerende rol van BuZa bezien zal worden. Bij de reconstructie van het beleid zullen tevens de belangrijkste aannames die aan het beleid ten grondslag liggen geformuleerd worden, zodat deze aannames geverifieerd kunnen worden tijdens de landenstudies en gedeeltelijk in de programmaevaluaties. In deze deelstudie komt eveneens een reconstructie van de interventielogica van het pre-accessieinstrumentarium aan de orde.

De werkwijze is als volgt:

- Analyse van het bilaterale beleid t.a.v toetredingslanden incl. prioriteitsstelling bepaalde landen, thema's en/of sectoren alsmede de interactie met de vakdepartementen;
- Analyse van het steunbeleid inzake pre-accessie met reconstructie van de interventielogica;
- Analyse van het multilaterale beleid, alsmede de interactie met de vakdepartementen
- Institutionele analyse;
- Opbouw databestand inzake pre-accessieactiviteiten voor de geselecteerde landen en thema's;
- Formulering van hypothesen, te toetsen bij interviews in Nederland en tijdens veldonderzoek;

Deelstudie 2: Vier landenstudies

Uit het schema blijkt dat de landenstudies een centrale rol vervullen in de onderzoeksoptzet, omdat ze (mede)antwoord zullen bieden op de drie hoofdvragen van de evaluatie. Elk van de vier landenstudies in Hongarije, Litouwen, Polen en Roemenië zal globaal volgens hetzelfde patroon uitgevoerd worden. Juist in de landenstudies zal de samenhang in de uitvoering van multilateraal EU-beleid, bilaterale betrekkingen en ondersteuningsbeleid centraal staan. De landenstudies zullen gebaseerd worden op inzichten en informatie die tijdens de eerste beleidsgerichte deelstudie zijn verkregen en de daar geformuleerde hypothesen verder toetsen in de praktijk. Daartoe zal in elk van de vier landen tegen de achtergrond van de uitkomsten van het onderhandelingsproces het proces van beleidsuitvoering onderzocht worden, alsmede de interactie tussen verschillende actoren. De perceptie van de kandidaat-lidstaten van de Nederlandse opstelling in de onderhandelingen, het door Nederland gevoerde beleid en de toetredingssteun zal centraal staan. Binnen de brede context van de toetredingsproblematiek zullen de landenstudies meer specifiek gericht zijn op landbouw, JBZ en een derde sector naar keuze. IOB zal specifieke *Terms of Reference* per landenstudie opstellen.

In de vier landenstudies zullen de volgende elementen aan de orde komen:

- Inventarisatie van de uitkomsten van de toetredingsonderhandelingen en de Europese besluitvorming. Het gaat daarbij vooral om de systematiek van het openen en sluiten van de verschillende ‘onderhandelingshoofdstukken’ en het moment waarop in het desbetreffende land voor de verschillende hoofdstukken de onderhandelingen zijn geopend en gesloten. Specifieke Nederlandse standpunten omtrent bepaalde hoofdstukken, voorzover die verwoord zijn in het multilaterale beleid, zullen eveneens geïnventariseerd worden;
- Verloop van de toetredingsonderhandelingen voor het desbetreffende land vanuit het perspectief van de kandidaat-lidstaat;
- Bilaterale contacten gericht op toetreding (bijv. ministersbezoeken over en weer, conferenties, regulier overleg);
- Pre-accessieactiviteiten met Nederlandse inbreng (zowel bilaterale projecten als Phare Twinning-projecten onder Nederlandse leiding).

De effectiviteit van pre-accessieactiviteiten zal, gezien de diversiteit en veelal beperkte omvang van deze activiteiten, niet volledig beoordeeld kunnen worden tijdens deze deelstudie. In de landenstudies zal bij de beoordeling van pre-accessieactiviteiten een thematisch perspectief (GLB, JBZ en een derde sector) gehanteerd worden, hetgeen de reikwijdte van de beoordeling van effectiviteit en doelmatigheid beperkt. Bijzondere aandacht zal besteed worden aan de typische bilaterale activiteiten zoals bijvoorbeeld partnerschappen (Utrechtconferentie met Polen en thematische partnerschappen met Hongarije). Wat betreft effectiviteit van het beleid zal vooral ook nagegaan worden in hoeverre de verschillende activiteiten hebben bijgedragen aan de opbouw van bilaterale contacten die van belang zijn voor verdere Europese besluitvorming en coalitievorming binnen de toekomstige EU. Tevens zal nagegaan worden in hoeverre de activiteiten werkelijk hebben bijgedragen aan de overname en implementatie van het acquis. Indicatoren voor het meten van dergelijke effecten zijn weergegeven in de evaluatiematrix in bijlage 1. De beoordeling van de algehele effectiviteit van geselecteerde pre-accessieprogramma's zal onderdeel zijn van de derde deelstudie.

Deelstudie 3: Programmaevaluaties

De opzet van de landenstudies laat niet toe dat op een voldoende representatieve manier de effectiviteit en doelmatigheid van de verschillende deelprogramma's voor pre-accessiesteun wordt beoordeeld. Zeker voor de grootste van de pre-accessieprogramma's (MPAP en PSO PA) is een aparte programmaevaluatie gewenst

om op verantwoorde wijze de vragen naar effectiviteit (vooral de bijdrage aan overname en implementatie van het acquis, zie evaluatiematrix) en doelmatigheid te beantwoorden. Drie separate programmaevaluaties zijn voorzien die in totaal vijf bilaterale pre-accessieprogramma's omvatten die hierboven reeds genoemd zijn, namelijk:

- Een gezamenlijke decentrale evaluatie van het Matra Pre-Accessie Projecten Programma (MPAP) en van het PSO pre-accessieinstrumentarium (PSO PA en PSO kort);
- Een decentrale evaluatie van het Matra Programma Uitzending Ambtenaren (PUA);
- Een centrale evaluatie door IOB van het GST-programma.

Bij de twee eerstgenoemde evaluaties is IOB als adviseur betrokken. Hierdoor is afstemming van deze decentrale evaluatie op de IOB-beleidsevaluatie mogelijk. De te hanteren evaluatiematrix in bijlage 1 geldt ook als uitgangspunt voor de programmaevaluaties. Een complicatie in methodologisch opzicht is dat enkele Matra pre-accessieprogramma's zoals PUA en GST een brede doelstelling hanteren, namelijk het bevorderen van goed bestuur en transformatie (zowel op het niveau van centrale als lokale overheden), inclusief het verbeteren van de institutionele capaciteit en de overname en implementatie van het acquis communautaire. De programmaevaluaties zullen uitgaan van deze brede doelstelling, maar deze IOB-evaluatie beperkt zich tot de meer specifieke op pre-accessie gerichte doelstellingen.

6 Organisatie

De eindverantwoordelijkheid voor de opzet en uitvoering van deze evaluatie berust bij IOB-inspecteur Anneke Slob. Het IOB-kernteam voor deze evaluatie bestaat verder uit Gerard van der Zwan, inspecteur en onderzoeksmedewerkers Merel Wielinga en Bas Limonard. Voor de vier landenstudies zullen onderzoekers uit de geselecteerde landen worden aangetrokken die gezamenlijk met Nederlandse onderzoekers verantwoordelijk zullen zijn voor de analyse op landenniveau.

Een referentiegroep bestaande uit externe deskundigen en betrokkenen, zowel vertegenwoordigers van BuZa-beleidsdirecties als van vakdepartementen, zal enkele keren bijeenkomen om de voortgang van de evaluatie te begeleiden en commentaar te leveren op het concepteindrapport. De leden van de referentiegroep hebben reeds commentaar geleverd op de concept *Terms of Reference*.

7 Producten

Het onderzoek zal resulteren in een eindrapport dat volgens de gebruikelijke procedures aan het parlement gezonden zal worden. In dit eindrapport zullen de resultaten van alle deelstudies verwerkt zijn.

De verschillende deelstudies zullen uitmonden in tussentijdse rapporten: beleidsanalyse en vier landenstudies, die wellicht gepubliceerd kunnen worden als IOB-werkdocument.

Bij getoonde belangstelling rondom de publicatie van het rapport zal IOB een workshop organiseren om de bevindingen nader toe te lichten.

8 Planning

IOB streeft ernaar het eindrapport van deze evaluatie te publiceren voordat de toetreding daadwerkelijk gerealiseerd wordt op 1 mei 2004. Deze planning is vrij ambitieus en bovendien is IOB voor de realisatie van deze planning afhankelijk van andere actoren. In de derde deelstudie zijn twee decentrale programmaevaluaties voorzien waarbij IOB toeziet op de kwaliteit. De belangrijkste van deze programmaevaluaties, namelijk de evaluatie van MPAP en PSO PA, heeft reeds veel vertraging opgelopen, waardoor het onduidelijk is wanneer de resultaten te verwachten zijn. Indien blijkt dat de uitvoering van de programmaevaluaties verdere vertraging oploopt en wellicht nog additioneel onderzoek nodig is om voldoende kwaliteit te garanderen, kan IOB overwegen om een werkdocument met de beleidsanalyse te presenteren voor mei 2004. De publicatie van het volledige eindrapport zal dan later in 2004 plaats vinden volgens een herziene planning.

De planning ziet er als volgt uit:

	Juli 03	Aug. 03	Sept. 03	Oct. 03	Nov. 03	Dec. 03	Jan. 04	Feb. 04	Mrt. 04	April 04
TOR	X									
Deelstudie 1 Analyse van beleid en onderhandelingen	xxx	Xxxx	xxxxx	xxxxx	xxxX					
Deelstudie 2 Polen			xx	xxxxx	X					
Deelstudie 2 Hongarije		xx	xxxxx	X						
Deelstudie 2 Litouwen					xxxxx	xX				
Deelstudie 2 Roemenië				xx	xxxxx	X				
Deelstudie 3 Programma- evaluaties	xxx	xxxx	xxxxx	xxxX GST?	xxxX PUA?	xxxx x	X PSO en MPAP?			
Eindrapport						xxxx x	xxxx xxx	X draft		X defi- nitief
Referentiegroep						x		x		

Een uitgebreid Europeabeleid

X Document: TOR, deelrapport of eindrapport
 x uitvoering onderzoeksactiviteit

Bijlage 1 bij ToR Evaluatiematrix voor beoordeling van pre-accessieactiviteiten in de deelstudies 2 en 3

	Type	Indicator	Methoden en bronnen
Activiteiten	Deskundigen voor lange en korte termijn, detacheringen, trainingen, stages, workshops, studies, conferenties	Aantal en duur van activiteiten, aantal deelnemers	Dossierstudie, dbase Nederlandse pre-accessieactiviteiten: MIDAS
Outputs	Overdracht van kennis m.b.t. overname en implementatie van acquis	Workshops en conferenties: agenda, kwaliteit en participatie, gerichtheid op acquis Cursussen: type, inhoud en participatie, gerichtheid op acquis Deskundigen: uitzendduur, taakomschrijving, deskundigheid, ontvangende organisatie Stages: achtergrond stagiaires, inhoud stage en ontvangende organisatie, gerichtheid op acquis Studies, publicaties: inhoud, kwaliteit, gerichtheid op acquis	Dossierstudie Interviews

Bijlage 1 bij ToR Vervolg

	Type	Indicator	Methoden en bronnen
Effecten	Positieve invloed op toetredingsproces	<p>Nieuwe wetgeving: overname van acquis</p> <p>Verbetering implementatie-capaciteit acquis:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kennis/adviezen vertaald in actieplannen; - Voortgangsrapporten Cie. vermelden <p>implementatieverbetering;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verwijzingen in rapporten en documenten naar NL. adviezen; - Bijdrage aan functioneren van nieuwe instituties; - Verbetering van werkwijze bestaande instituties 	Dossierstudie Interviews
	Intensivering van bilaterale contacten	<p>Contact/overleg met Nederland over specifieke toetredingszaken die tijdens onderhandelingen aan de orde komen</p> <p>Contact/overleg met Nederland over besluitvorming rond toekomst van Europa en de grondwet (IGC e.d.)</p> <p>Contact/overleg met Nederland over toekomstig opereren KLS in Brussel</p> <p>Deelname in internationaal kennisnetwerk</p>	

Bijlage 1 bij ToR Vervolg

	Type	Indicator	Methoden en bronnen
Impact	Functioneren van huidige KLS als volwaardige nieuwe lidstaten van de EU en functionele relaties vergelijkbaar met andere lidstaten	Geen Eventueel wel vaststellen van impact-indicatoren die over 2-3 jaar gemeten zouden kunnen worden in een vervolgstudie, zodat deze evaluatie dient als nulmeting	

Bijlage 2 bij ToR Indicatoren voor landenkeuze

Een uitgebreid Europeabeleid

	Bulgarije	Estland	Hongarije	Letland	Litouwen
Inwoners (in miljoenen) ¹	8,2	1,4	10,0	2,4	3,7
BNP/pp 2000 ¹	€ 1600	€ 3800	€ 5000	€ 3300	€ 3300
Econ. Groei (% , 2001) ²	4	5,4	3,2 (2002)	7,6	5,5 (2002)
Werkloosheid (% , 2001) ²	17	12,6	5,8 (2002)	7.7	11 (2002)
Start onderhandelingen	Helsinki '99	Luxemburg '97	Luxemburg '97	Helsinki '99	Helsinki '99
Toetreding	Januari 2007 [?]	Mei 2004	Mei 2004	Mei 2004	Mei 2004
Verloop van onderhandelingen ³	-	+	++	+	-/+
Aantal projecten MPAP ⁴	8	6	9	3	6
Aantal projecten PSO PA ⁵	7(+1)	9	7 (+1)	6 (+1)	7(+2)
Landenstudie evaluatie MPAP en PSO PA	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Aantal Phare Twinning met NI. deelname ⁶	8 (5)	5 (4)	12 (6)	2 (2)	4 (3)

	Polen	Roemenië	Slovenië	Slowakije	Tsjechië
Inwoners (in miljoenen) ¹	38,6	22,4	2,0	5,4	10,3
BNP/pp ¹	€ 4400	€ 1800	€ 9800	€ 3900	€ 5400
Econ. Groei (% , 2001) ²	1,1	4,4	3,1 (2002)	3,3	3,6
Werkloosheid (% , 2001) ²	16	6,6	11,5 (2002)	18,6	8,5
Start toetredingsonderh.	Luxemburg '97	Helsinki '99	Luxemburg '97	Helsinki '99	Luxemburg '97
Toetreding	Mei 2004	Januari 2007?	Mei 2004	Mei 2004	Mei 2004
Verloop van de onderhandelingen ³	+/-	-	++	-/+	+
Aantal projecten MPAP ⁴	8	5	4	10	5
Aantal projecten PSO PA ⁵	11 (+1)	6 (+1)	8 (+2)	9 (+1)	7
Landenstudie evaluatie MPAP en PSO PA	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
Aantal Phare Twinning met NI. deelname ⁶	20 (11)	13 (6)	5 (3)	8 (6)	13 (9)

1 Gegevens van WRR, CEE Countries on the Way to the Eurozone, 2002.

2 Gegevens van website MinBuZa, landendossiers.

3 Voorlopige analyse IOB op basis van quick scan van dossiers

4 Aantal Matra pre-accessieprojecten (MPAP) 1999-2002

5 Aantal PSO PA projecten 1999-2002 met tussen haakjes het aantal VROM pre-accessieprojecten die ontwikkeld zijn in 2002

6 Aantal Phare Twinning-projecten met NI. deelname per land per 22 januari 2003, tussen haakjes aantal projecten met NI. als leading partner (geen short-termers inbegrepen)

Bijlage 3: Methodologie en overzicht van geëvalueerde activiteiten

Methodologisch perspectief

Op basis van het vooronderzoek is in eerste instantie uitgegaan van het rationalistisch perspectief, oftewel het Rationele-actormodel. IOB hanteert in de meeste evaluaties dit perspectief. Ook de rijksoverheid gaat uit van dit perspectief en dit is neergelegd in het kader van VBTB (Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording, 1999) met drie *www*-vragen als uitgangspunt voor de begroting (Wat willen we bereiken?, Wat gaan we daarvoor doen? en Wat mag dat kosten?) waar evaluatie ook onderdeel van uitmaakt. De bijbehorende evaluatievereisten zijn vastgelegd in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE, januari 2002). Evaluatieonderzoek volgens RPE-vereisten poogt antwoorden achteraf op de drie *www*-vragen te formuleren: Wat is er bereikt?, Wat is er gedaan? en Wat heeft dat gekost?.

Uitgangspunt van deze evaluatie was het door de rijksoverheid geformuleerde beleid inzake de uitbreiding van de Europese Unie. Dit beleid viel weliswaar in verschillende onderdelen uiteen, maar deze onderdelen zouden onderlinge samenhang moeten vertonen volgens diverse beleidsdocumenten. Bij de opzet van het onderzoek was wel rekening gehouden met de grote hoeveelheid actoren die bij dit beleid en de uitvoering daarvan betrokken waren, zowel in Nederland als in de toetredende landen. In de loop van het onderzoek bleek dat de verschillende Nederlandse actoren doelzoekend verdrag vertoonden en dat er slechts globale overeenstemming bestond over algemene abstracte doelstellingen die niet verder geoperationaliseerd waren. De actoren hanteerden verschillende operationele doelstellingen voor de verschillende beleidsonderdelen. Buitenlandse Zaken zou als centrale coördinerende actor moeten optreden, maar slaagde daar slechts op enkele onderdelen in. Kortom, bij de uitvoering van de evaluatie werden de beperkingen van het rationalistisch perspectief duidelijk zichtbaar. Om een beter begrip te krijgen van de totstandkoming en werking van het beleid in de praktijk is vervolgens een beperkt multi-actorperspectief toegepast. Naast de verschillende betrokken beleidsdirecties van BuZa zijn de motieven en doelstellingen van de

vakdepartementen en de programmauitvoerders vanuit dit perspectief belicht. Gezien de opzet van het onderzoek en het mandaat van IOB is het beleid van BuZa voor de verschillende beleidsonderdelen centraal blijven staan in deze evaluatie. Bij de landenstudies is wel getracht om het gezichtspunt van de toetredende landen in deze evaluatie mee te nemen. Echter, gezien de beperkte Nederlandse rol en de beperkte omvang van het veldonderzoek is niet getracht ook het multi-actorperspectief vanuit die landen nader in te vullen.

Daarmee blijft in deze evaluatie het rationele-actorperspectief centraal staan. Dit perspectief bleek toepasbaar op het toetredingsondersteuningsbeleid, zodat op dit terrein ook de vragen naar effectiviteit en doelmatigheid vanuit de centrale doelstellingen zijn beantwoord. Op het terrein van het bilaterale beleid bleken de beperkingen van het rationele-actorperspectief het duidelijkst. Op dit beleids-onderdeel is nader licht geworpen vanuit het multi-actorperspectief. Zo kon het gebrek aan operationele doelstellingen en het ontbreken van een interventielogica verklaard worden. Dit geeft aan waarom de vragen naar effectiviteit en doelmatigheid van het bilaterale beleid niet beantwoord konden worden. Het EU-uitbreidingsbeleid is slechts in de analyse meegenomen daar waar het ging om het onderzoek naar de beleidssamenhang. Tenslotte bleek het multi-actorperspectief zinvol om de vraag naar samenhang van het beleid te beantwoorden. Immers, slechts vanuit het perspectief van de verschillende (Nederlandse) actoren kan deze vraag voldoende belicht worden. Niet een theoretische definitie van noodzakelijke samenhang vormde het uitgangspunt van de analyse, maar de door de verschillende actoren beoogde en beleefde samenhang.

Selectie van pre-accessieactiviteiten en projecten voor de productevaluatie

Voor de vier landenstudies die steeds gericht waren op drie sectoren is een overzicht samengesteld van alle pre-accessieactiviteiten met Nederlandse inzet in de desbetreffende sectoren en landen. Dit overzicht had twee functies, namelijk:

1. Zicht te krijgen op de concentratie van de inzet van bepaalde beleidsinstrumenten in de verschillende sectoren ten behoeve van de analyse van de samenhang;
2. Selectie van activiteiten ten behoeve van de beoordeling van de effectiviteit en doelmatigheid.

Zoals gezegd is de productevaluatie gericht op effectiviteit en doelmatigheid vrijwel uitsluitend gericht op het toetredingsondersteuningsbeleid. Uiteindelijk zijn de volgende criteria gehanteerd bij de selectie van pre-accessieactiviteiten voor de productevaluatie:

- Landen
Alleen activiteiten in de vier in de ToR geselecteerde onderzoekslanden.
- Sectoren
Activiteiten passend in de in de ToR aangegeven sectorselectie plus sectoroverstijgende activiteiten gericht op bilaterale samenwerking en/of het toetredingsproces in meer algemene zin.
- Evaluerbaarheid van de activiteiten in relatie tot het deelprogramma
Zeer kleinschalige activiteiten zoals enkele stages (IMPACT-programma) of een cursus van twee weken (ADEPT-programma) zijn buiten de productevaluatie gehouden, omdat effectmeting vrijwel onmogelijk is. Phare Twinning-projecten met Nederlandse deelname zijn eveneens niet geëvalueerd, omdat dit buiten het mandaat van IOB valt. Voor de productevaluatie zijn uiteindelijk activiteiten uit drie deelprogramma's geselecteerd: MPAP, PSO PA en de partnerschappen.
- Afgesloten of vrijwel afgeronde activiteiten.
Net gestarte activiteiten of activiteiten volop in uitvoering kwamen niet voor selectie in aanmerking.

Uiteindelijk zijn de volgende 24 bilaterale pre-accessieprojecten (13 PSO PA en 11 MPAP) en vier partnerschappen (twee algemeen en twee sectorgericht) beoordeeld op effectiviteit en doelmatigheid:

	Hongarije	Litouwen	Polen	Roemenië	Totaal
Landbouw	4	3	4	1	12
JBZ	2			1	3
Sociale zaken	1				1
Volksgesondheid		2			2
Milieu/waterbeheer			1	3	4
Verkeer			1		1
Sectoroverstijgend			2	3	5
Totaal	7	5	8	8	28

Criteria en indicatoren

In bijlage 1 bij de ToR was reeds een evaluatiematrix opgenomen met indicatoren om effecten te meten. Deze indicatoren waren gerelateerd aan de twee beleidsdoelstellingen. Deze evaluatiematrix diende ook als uitgangspunt voor de productevaluatie. Bij de beoordeling van de effectiviteit voor ieder te evalueren project of partnerschap is steeds een onderscheid gemaakt tussen de twee doelstellingen. Voor de beoordeling van de effectiviteit per doelstelling is een vierpuntsschaal gehanteerd, waarbij twee scores als voldoende kwalificeren en twee scores als onvoldoende. Aanvankelijk is ook het criterium pre-accessierelevantie in de beoordeling opgenomen. Echter, deze *ex-ante* beoordeling overlapte in belangrijke mate met de beoordeling voor de bijdrage aan het toetredingsproces. In deze beleidsevaluatie is een keuze gemaakt voor de beoordeling van de effectiviteit aan de hand van de beleidsdoelstellingen. Dit betekent theoretisch dat niet voor de toetreding relevante projecten niet als effectief beoordeeld zijn, zelfs indien de projectdoelstellingen zijn gerealiseerd. In de praktijk deed dit probleem zich niet voor. Een beoordeling van de werkelijke doelgerichtheid (impact) van de activiteiten is niet te realiseren vanwege tijds- en schaalproblemen. Wel is voor elk van de projecten nagegaan in hoeverre er sprake was van vraagsturing of aanbodsturing en of het project overlapte met andere (donor)projecten. Op deze punten zijn geen scores toegepast. De volgende definities en scores zijn gehanteerd.

- **Effectiviteit A. Bijdrage aan het toetredingsproces**

De in de evaluatiematrix genoemde indicatoren dienden als uitgangspunt voor de beoordeling van de effectiviteit op dit punt. Score 1: activiteiten hebben zeer duidelijk geleid tot nieuwe wetgeving, een verbeterde implementatie van het acquis, verbeterd functioneren van bepaalde instanties gericht op de implementatie van

EU-regelgeving en deze projectbijdrage is ook bekend buiten de direct betrokkenen. Score 2: op enkele indicatoren is positief gescoord, echter vervolgactie is nodig. Activiteiten zijn vooral intern gericht. Bij score 3 is de bijdrage aan het toetredingsproces zeer beperkt en blijkt niet uit duidelijke indicatoren. Score 4: deze activiteiten hebben niet bijgedragen aan het toetredingsproces.

- *Effectiviteit B. Versterking van de bilaterale relaties*

Ook hiervoor was een vierpuntsschaal ontworpen aan de hand van de indicatoren in de evaluatiematrix. Echter, de ontwikkelde indicatoren bleken ver buiten het bereik van de activiteiten te vallen. Bovendien bleek deze doelstelling op zoveel verschillende wijzen geïnterpreteerd te worden dat een beoordeling op een vierpuntsschaal de werkelijkheid te veel geweld zou aandoen.

- *Doelmatigheid*

Indicatoren voor doelmatigheid op activiteitsniveau zijn het realiseren van de planning (tijd en financiën), de totale kosten en de verdeling van de kosten over verschillende categorieën, wijzigingen in het projectteam. Ook hier is een vierpuntsschaal gehanteerd.

Projectnaam	Sector	Programma	Land	Effectiviteit A	Doelmatigheid
I&R system for pigs	Landbouw	PSO PA	Hongarije	1	2
Agricultural intervention centre	Landbouw	PSO PA	Hongarije	3	3
Fruit and vegetable sector	Landbouw	PSO PA	Hongarije	2	4
Rural development	Landbouw	MPAP	Hongarije	3	3
Fruit plant propagation material	Landbouw	PSO PA	Litouwen	1	2
Quality management fruit & vegetables	Landbouw	PSO PA	Litouwen	1	1
Veterinary diagnostic service	Landbouw	PSO PA	Litouwen	1	1
Seed potatoes	Landbouw	PSO PA	Polen	1	2
Cattle breeding structure	Landbouw	PSO PA	Polen	1	3
Milk quota system	Landbouw	PSO PA	Polen	1	1
Pig breeding	Landbouw	PSO PA	Polen	2	4
Quality of seeds and planting material	Landbouw	PSO PA	Roemenië	1	1
Utrechtconferentie	Algemeen	Partnerschap	Polen	2	1
Strengthening UKIE	Algemeen	MPAP	Polen	4	4

Projectnaam	Sector	Programma	Land	Effectiviteit A	Doelmatigheid
Strengthening DEI	Algemeen	MPAP	Roemenië	4	4
Strengthening MEI	Algemeen	MPAP	Roemenië	2	3
Speciaal partnerschap	Algemeen	Partnerschap	Roemenië	?	?
State Public Health Centre	Gezondheid	MPAP	Litouwen	2	2
Radiation protection in medicine	Gezondheid	MPAP	Litouwen	1	1
Legal Information for the Supreme Court	JBZ	MPAP	Roemenië	2	2
JBZ-partnerschap	JBZ	Partnerschap	Hongarije	?	?
Approximation of civil law	JBZ	MPAP	Hongarije	4	4
Sociale dialoog partnerschap	SZW	Partnerschap	Hongarije	3	2
Air traffic management	Verkeer	PSO PA	Polen	1	1
Introduction water framework directive	Water	MPAP	Polen	2	2
Implementation water framework directive	Water	MPAP	Roemenië	1	2
WFD and coastal zone management	Water	MPAP	Roemenië	1	2

Projectnaam	Sector	Programma	Land	Effectiviteit A	Doelmatigheid
Marine Pollution	Water	PSO PA	Roemenië	2	-

Bijlage 4: Hoofdkenmerken van bilaterale pre-accessieprogramma's

Type activiteit	Naam programma	Uitvoerende instantie in Nederland en coördinerende instantie in het ontvangende land	Kenmerken	Uitgaven 1999-2003 (in mln €)
Matra pre-accessie:				
Projecten (voornamelijk technische assistentie)	Matra Pre-Accessie Projecten Programma (MPAP)	Senter en BuZa	Vraaggestuurd: de lokale pre-accessiecoördinator vraagt om voorstellen bij de vakministeries. Senter selecteert projecten, waarop een tendering voor de uitvoering volgt (idem PSO PA)	€ 33 mln
Training	Accession-oriented Dutch European Proficiency Training Programme (ADEPT)	Cross en BuZa	Verschillende korte cursussen m.b.t. pre-accessiegerelateerde thema's, georganiseerd in Nederland. Deelnemers dikwijls afkomstig uit alle toetredende landen	€ 8 mln

Type activiteit	Naam programma	Uitvoerende instantie in Nederland en coördinerende instantie in het ontvangende land	Kenmerken	Uitgaven 1999-2003 (in mln €)
Samenwerking lokale overheden	Programma Gemeentelijke Samenwerking met Toetredingslanden (GST)	Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)	Overname acquis op lokaal niveau d.m.v. twinning tussen gemeenten	€ 4 mln
Stages	Internships Matra for Pre-accession Training Programme (IMPACT)	NUFFIC	Stages bij Nederlandse instellingen voor deelnemers uit toetredende landen	€ 2 mln
Uitzending Nederlandse oud-ambtenaren	Programma Uitzending Ambtenaren (PUA)	NMCP en lokale consultants	Advies ter plaatse m.b.t. specifieke pre-accessie-onderwerpen door Nederlandse oud-ambtenaren, op verzoek van overheidsinstanties toetredende landen	

Type activiteit	Naam programma	Uitvoerende instantie in Nederland en coördinerende instantie in het ontvangende land	Kenmerken	Uitgaven 1999-2003 (in mln €)
Departementale initiatieven	Departementale Initiatieven Programma (DIP)	BuZa en Nederlandse vakministeries	Geld voor Nederlandse vakministeries om pre-accessie-activiteiten te faciliteren	€ 2,5 mln
<i>PSO pre-accessie</i>				
Projecten (voornamelijk technische assistentie)	PSO Pre-Accessie Programma (PSO PA)	Senter en lokale pre-accessie-coördinatoren	Vraaggestuurd: de lokale pre-accessiecoördinator vraagt om voorstellen bij de vakministeries. Senter selecteert projecten, waarop een tendering voor de uitvoering volgt (idem MPAP)	€ 40 mln
Uitwisseling expertise dmv oa werkbezoeken	PSO kort	Senter		

Bijlage 5 Onderzoekers en samenstelling referentiegroep

Onderzoeksteam IOB

Anneke Slob
Gerard van der Zwan
Bas Limonard
Merel Wielinga

Onderzoeker Landbouw

Siemen van Berkum

Onderzoeker Gezondheidszorg

Leon Bijlmakers

Onderzoekers Hongarije

Péter Cseri
Judith Kiss
István Tussai

Onderzoekers Polen

Mateusz Falkowski
Jan Friedberg
Waldemar Guba
Piotr Kazmierkiewicz
Jacek Kucharczyk

Onderzoekers Roemenië

Elvira Balahur

Bodgdan Chiritoiu

Ana Demsorean

Sorin Ionita

Alina Mungiu-Pippidi

Victor Platon

Onderzoekers Litouwen

Dagne Eitutyte

Mindaugas Danys

Referentiegroep

Externe leden

Mw. dr W. Asbeek Brusse, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

Drs M.G. Bos, Sociaal-Economische Raad (SER)

Prof mr W.T. Eijsbouts, Universiteit van Amsterdam (UvA)

Prof dr J.L.M. Pelkmans, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

Prof dr J.Q.Th. Rood, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen
Clingendael

Leden vakministeries

Mr S.A. Kuipers - Ministerie van Justitie

Mr J.P. Hoogeveen - Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselveiligheid

Leden Ministerie van Buitenlandse Zaken

Drs L.P.M. Van Geel, Directie Zuid- en Zuid-oost Europa/Matra Afdeling

Drs J. Douma, Directie West- en Midden-Europa

Dhr. A.T. Kraan, Directoraat-generaal Europese Samenwerking/Nationaal
Contactpunt Twinning

Bijlage 6: Werkdocumenten

- Cseri, P., J. Kiss, B. Limonard, A. Slob and I. Tussai, *An Enlarged Europe Policy. Evaluation of the Dutch Policy on the Accession of Central European Countries to the EU 1997-2003: Country Case Study Hungary*, IOB Working Document, The Hague 2005.
- Berkum, S. van, L. Bijlmakers, M. Danys, D. Eitutyte, A. Slob and M. Wielinga, *An Enlarged Europe Policy. Evaluation of the Dutch Policy on the Accession of Central European Countries to the EU 1997-2003: Country Case Study Lithuania*, IOB Working Document, The Hague 2005.
- Berkum, S. van, M. Falkowski, J. Friedberg, W. Guba, P. Kazmierkiewicz, J. Kucharczyk, A. Slob, M. Wielinga and G. van der Zwan, *An Enlarged Europe Policy. Evaluation of the Dutch Policy on the Accession of Central European Countries to the EU: Country Case Study Poland*, IOB Working Document, The Hague 2005.
- Balahur, E., S. van Berkum, B. Chiritoiu, S. Ionita, B. Limonard, A. Mungiu-Pippidi, V. Platon, A. Slob and G. van der Zwan, *An Enlarged Europe Policy, Evaluation of the Dutch Policy on the Accession of Central European Countries to the EU: Country Case Study Romania*, IOB Working Document, The Hague 2005.

Bijlage 7: Geïnterviewde personen

Aalbers, A., projectleider MPAP project 'Radiation protection in medicine' (Litouwen), Nederlands Meetinstituut, Delft, Nederland

Alkemade, A. van, Directie Internationale Zaken, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Nederland

Almantas, G., Directie Voedsel en Landbouw, Afdeling Agri-milieu & Organische landbouw, Ministerie van Landbouw, Litouwen

Amberg, J., eerste secretaris, Zweedse Ambassade te Warschau, Polen

Ark, M. van, politieliaisonofficier, Nederlandse Ambassade te Warschau, Polen

Auštrevičius, A., directeur-generaal, Europees Comité onder de regering van Litouwen, hoofdonderhandelaar met de EU namens Litouwen

Avramenko, A., programmamanager, regionaal kantoor van het Geneva Initiative on Psychiatry, Vilnius, Litouwen

Bacalu, M., plaatsvervangend directeur-generaal, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Roemenië

Badiu, C., expert, Ministerie van Europese Integratie, Roemenië

Baitner, F., plaatsvervangend directiehoofd, Ministerie van Landbouw en Rurale Ontwikkeling, Hongarije.

Balciuniene, B., psychotherapeut, Centrum voor Eetstoornissen, Vilnius, Litouwen

Baleanu, A., directeur Training en Communicatie, Europees Instituut, Roemenië

Baranauskiene, R., staatssecretaris, Ministerie van Volksgezondheid, Litouwen

Baranovas, T., directeur, Directie Juridische Instanties, Ministerie van Justitie, Litouwen

Batycki, A., adviseur, Directie Europese Integratie en Internationale Samenwerking, Ministerie van Infrastructuur, Warschau, Polen

Bauri, J., derde secretaris, Poolse Ambassade te Den Haag, Nederland

Bernotiene, A., directeur, Directie Internationaal Recht, Ministerie van Justitie, Litouwen

Berta, K., plaatsvervangend staatssecretaris Internationale Betrekkingen, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Hongarije

Big, C., onderhandelingsexpert, Ministerie van Europese Integratie, Roemenië

Blijk, H. de, beleidsmedewerker, Directie West- en Midden-Europa, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nederland

Bobe, C., senior beleidsmedewerker, Directie Europese Integratie en Internationale Betrekkingen, Ministerie van Landbouw, Bosbeheer, Water en Milieubescherming, Roemenië

Bobina, C., Litouws Tuinbouwinstituut, Babtai (Kaunas), Litouwen

Boender, J., eerste secretaris, Nederlandse Ambassade te Warschau, Polen

Boerma, W., senior onderzoeker gezondheidszorg, adviseur eerstelijns gezondheidszorg, NIVEL, Nederland

Bojko, J., Netherlands Management Cooperation Programme, Polen

Boros, L., task manager, Bureau Nationaal Ontwikkelingsplan en EU-fondsen, Kabinet van de Premier, Hongarije

Bors, G., hoofd Directoraat-generaal Maritiem, Donau en Binnenlands Watertransport, Ministerie van Publieke Werken, Transport en Huisvesting, Roemenië

Bouwmeester, E., plaatsvervangend hoofd, afdeling Internationaal, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Nederland

Bovee, A., landbouwraad, Nederlandse Ambassade te Warschau, Polen

Breimer, M., Centre for International Legal Cooperation, Nederland

Brouwer, M., landbouwraad, Nederlandse Ambassade te Boekarest, Roemenië

Bruinsma, D., deskmanager, Unit Uitbreiding, Laser, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselveiligheid, Nederland

Brussaard, A.B., beleidscoördinator, Bureau Internationale Zaken, Ministerie van Justitie, Nederland

Buga, I., ambassadeur, Roemeense Ambassade te Den Haag, Nederland

Buivydas, R., programmadirecteur, Centrum voor Economie en Gezondheid, Litouwen

Bykova, E., psychiater, Centrum voor Eerstelijns Gezondheidszorg, Directeur van twee lokale NGOs, Druskininkai, Litouwen

Bijlsmit, L., programmacoördinator ADEPT, CROSS, Nederland

Castelein, J., Pre Accession Advisor (Nederland) bij het Phare project 'Introduction of a Milk Quota System', Agricultural Market Agency, Polen

Cazan, A., adviseur, Algemene Directie Europese Integratie en Onderhandelingen, Ministerie van Economische zaken en Handel, Roemenië

Chavtempowicz, A., senior beleidsmedewerker, Directie Dierlijke Producten en Veterinaire Zaken, Ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling, Polen

Ciobanu Dordea, A., politiek adviseur van het delegatiehoofd, Delegatie van de Europese Commissie te Boekarest, Roemenië

Cironkiene, S., Litouws Tuinbouwinstituut, Babtai (Kaunus), Litouwen

Constantin, G., directeur, Directie Water, Ministerie van Landbouw, Bosbeheer, Water en Milieubescherming, Roemenië

Costache, R., juridisch adviseur, American Bar Association, Juridisch Initiatief voor Centraal Europa en Eurazië (ABA/CEELI), Roemenië

Cotovela, R., directeur Samenwerkingsprogramma's, Ministerie van Europese Integratie, Roemenië

Craanen, J.E., ambassadeur, Nederlandse Ambassade te Warschau, Polen

Csapregi, A., assistent Ambassaderaad, Britse Ambassade te Boekarest, Roemenië

Czyż, M., plaatsvervangend directeur, Directie Europese Integratie, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Polen

Danajka, N., projectmanager, Ministerie van Volksgezondheid, Sociale Zaken en Familieaangelegenheden, Hongarije

Dear, R., Britse Ambassade te Boedapest, Hongarije

Debut, P., attaché Technische en Culturele samenwerking, Franse Ambassade te Boedapest, Hongarije

Dereskevicius, A., Staatsdienst voor Plantbescherming, Vilnius, Litouwen

Didikaite, J., hoofdspecialist, Directie Buitenlandse Aangelegenheden, Ministerie van Volksgezondheid, Litouwen

Dimitru, M., teamleider, Landbouw en Interne Markt, Delegatie van de Europese Commissie te Boekarest, Roemenië

Döll, P., plaatsvervangend manager pre-accessie, Senter, Nederland

Donders, P., senior consultant, BMT Consultants, Nederland

Dool, H.G.C. van den, algemene raad, Nederlandse Ambassade te Warschau, Polen

Douma, J., plaatsvervangend directeur, Directie West- en Midden-Europa, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nederland

Drop, A., Ministerie van Buitenlandse Zaken, Polen

Dumciuviene, betrokken bij het Matra klassiek project 'Assistance at the Modernisation of Civil Law', Ministerie van Justitie, Litouwen

Dumoré, P.R.J., ambassadeur, Nederlandse Ambassade te Vilnius, Litouwen

Dziodosz, R., lokale pre-accessiecoördinator, Comité voor Europese Integratie (UKIE), Polen

Dzialuk, I., plaatsvervangend directeur Juridische Assistentie en Europees Recht, Ministerie van Justitie, Polen

Elfferich, W., beleidsmedewerker, Directie West- en Midden-Europa, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nederland

Elgersma, M., beleidsmedewerker, Directie West- en Midden-Europa, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nederland

Ende, C. van den, pre-accessiecoördinator, Senter, Nederland

Fábian-Nagy, A., directiehoofd, Bureau Landbouw en Plattelandsontwikkeling, Paying Agency, Hongarije

Florea, P., president Hooggerechtshof, Roemenië

Gabor, J., landbouwraad, Nederlandse Ambassade te Boekarest, Hongarije

Galiniene, N., commercieel medewerker, Nederlandse Ambassade te Vilnius, Litouwen

Garces de los Fayos, F., adviseur, afdelingshoofd Phare/ISPA, Delegatie van de Europese Commissie te Vilnius, Litouwen

Geanta, S., Ministerie van Binnenlandse Zaken, Roemenië

Geel, L.P.M. van, plaatsvervangend directeur, Hoofd Matra-programma, Directie Zuidoost- en Oost-Europa, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nederland

Germanavicius, A., psychiater en voormalig directeur, Centrum voor Psycho-Sociale Stoornissen, Vilnius, Litouwen

Geurts, C., adviseur, Delegatie van de Europese Commissie te Boedapest, Hongarije

Gobbel, M., Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Nederland

Gojski, B., projectcoördinator, Inspectie voor Pootaardappelen, Ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling, Polen

Gooijer, P. de, hoofd, Directie Integratie Europa, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nederland

Gravier, J., eerste secretaris, Franse Ambassade te Boedapest, Hongarije

Györkös, P., directeur-generaal EU-coördinatie, Secretaris Interministerieel Comité voor Europese Coördinatie, Staatssecretariaat voor Integratie en Economische Betrekkingen, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Hongarije

Haar, D. ter, stafid, ADEPT programma, CROSS, Nederland

Haas, A. de, hoofd Directie Hoogwaterbeheer, RIZA, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Nederland

Hedesan, G., hoofd inspectie, Nationale Inspectie voor Zaadkwaliteit, Ministerie van Landbouw, Bosbeheer, Water en Milieubescherming, Roemenië

Holst, F. van, Dienst Landelijk Gebied, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselveiligheid, Nederland

Holzer, I., Bureau Landbouw en Plattelandsontwikkeling, Landbouw Interventiecentrum, Hongarije

Hoogeveen, H., directeur, Directie Internationale Zaken, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselveiligheid, Nederland

Hoogheid, B., senior beleidsmedewerker, Directie Zuidoost- en Oost-Europa, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nederland

Hubert, I., Phare task manager (afdeling Informatie), Delegatie van de Europese Commissie te Vilnius, Litouwen

Isariene, A., Voedsel en Veterinaire Dienst, Vilnius, Litouwen.

Jackson, A., landbouwrap, Britse Ambassade te Warschau, Polen

Jacobs, J., beleidsmedewerker, Directie Internationale Zaken, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Nederland

Jakubauskiene, N., Directie Europese en Internationale Zaken, Afdeling Internationale Betrekkingen, Ministerie van Landbouw, Litouwen

Jakubowski, P., plaatsvervangend directeur, Directie Dierlijke Producten en Veterinaire Zaken, Ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling, Polen

Jezgevicene, L., Voedsel en Veterinaire Dienst, Vilnius, Litouwen

Joncker, M., pre-accessiecoördinator, Senter, Nederland

Kankaanpaa, K., tweede secretaris, plaatsvervangend Chef de Poste, Finse Ambassade te Vilnius, Litouwen

Kasetiene, V., arts, Centrum voor Eerstelijns Gezondheidszorg, Druskininkai, Litouwen

Kiekko, T., ambassadeur, Finse Ambassade te Vilnius, Litouwen

Klekner, P., directeur, Directie Internationale Aangelegenheden, Ministerie van Werkgelegenheid, Hongarije

Kocsis, K., projectofficier, Britse Ambassade te Boedapest, Hongarije

Kollen, T., pre-accessiecoördinator, Senter, Nederland

Kolodziej T., project coördinator, Monitoring en Informatie Unit, Directie voor Coördinatie en Monitoring van Buitenlandse Assistentie, Comité voor Europese Integratie (UKIE), Polen

Kondraciuk, P., plaatsvervangend directeur, Bureau Europese Integratie, Agricultural Market Agency, Polen

Koopman, N., landbouwafdeling, Nederlandse Ambassade te Boedapest, Hongarije

Korver, A., voormalig pre-accession advisor voor het Phare Twinning-project 'Strengthening the capacity to implement EU acquis for Agriculture' (short term) in Litouwen

Koza, Z., plaatsvervangend directeur, Directie Water, Ministerie van Milieu, Polen

Kozek, T., Comité voor Europese Integratie (UKIE), Polen

Kreutz, J., tweede secretaris Economische Samenwerking, Duitse Ambassade te Boekarest, Roemenië

Kryzanowski, J., directeur, Directie Europese Integratie, Ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling, Polen

Kuipers, S.A., senior beleidsadviseur, Directie Internationale Aangelegenheden, Ministerie van Justitie, Nederland

Kulikauskaite, J., Staatsdienst voor Zaden en Graan, Vilnius, Litouwen

Kusina-Pycińska, M., plaatsvervangend directeur, Directie Coördinatie en Monitoring van Pre-accessie Programma's, Polen

Kutyla, M., hoofd Directie Europese Integratie en Internationale Samenwerking, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Polen

Kviklys, D., Litouws Tuinbouwinstituut, Babtai (Kaunus), Litouwen

Ladó, M., hoofd Directie Europese Integratie, Ministerie van Werkgelegenheid, Hongarije

Lafeber, F., clustercoördinator EU-Uitbreiding, Directie Internationale Zaken, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Nederland

Lambrechts, V., programmacoördinator Impact, Nuffic, Nederland

Lancée, L., Centre for International Legal Cooperation, Nederland

Levickas, G., hoofd Directie Multilaterale Betrekkingen, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Litouwen

Lok, W., handelsraad, Nederlandse Ambassade te Warschau, Polen

Lukács, E., juridisch adviseur, Ministerie van Volksgezondheid, Sociale Zaken en Familieaangelegenheden, Hongarije

Lupescu, F., adviseur Roemeense President, Roemenië

Lux, R., secretaris-generaal, Hongaarse Raad voor Fruit en Groente, Hongarije

Maciunas, A., adviseur Minister van Justitie, Ministerie van Justitie, Litouwen

Majercsik, J., afdelingshoofd, Directie Europese Integratie, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Hongarije

Martens, J.J.L., economische afdeling, Nederlandse Ambassade te Warschau, Polen

Martonffy, B., directeur, Hongaarse Raad voor Fruit en Groente, Hongarije

Mastaukas, A., directeur, Centrum voor Stralingsbescherming, Vilnius, Litouwen

Meier, T., landbouwrap, Duitse Ambassade te Warschau, Polen

Meijknecht, P., consultant, betrokken bij de Commissie voor de Codificatie van het Burgerlijk Wetboek, Ministerie van Justitie, Warschau, Polen

Meizis, V., hoofd Afdeling Buitenlandse Zaken, Ministerie van Volksgezondheid, Litouwen

Mikaelsen, L., ambassadeur, Deense Ambassade te Warschau, Polen

Mikelenas, V., rechter, voorzitter comité voor de benoeming van rechters, voormalig decaan afdeling burgerlijk recht, Universiteit van Vilnius, Hooggerichtshof, Litouwen

Mikulskiene, R., Staatscentrum voor Milieu en Gezondheid, Vilnius, Litouwen

Miliuniene, M., leidinggevende Personeelsafdeling, Ministerie van Justitie, Litouwen

Mohammed, S., coördinator pre-accessie team, Kabinetdirectie, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselveiligheid, Nederland

Morkunas, G., plaatsvervangend directeur, Centrum voor Stralingsbescherming, Litouwen

Necijava, L., Staatsdienst voor Plantbescherming, Vilnius, Litouwen

Nemes, L., politiecommandant, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Roemenië

Niculescu, C., task manager Milieu, Delegatie van de Europese Commissie te Boekarest, Roemenië

Nouhuys, F. van, ambassadeur, Nederlandse Ambassade te Boedapest, Hongarije

Nowak, K., Directie Europese Integratie, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Polen

O'Connor, S., Phare Programma Manager, Delegatie van de Europese Commissie te Vilnius, Litouwen

Olivier, D., beleidsmedewerker, Directie Internationale Aangelegenheden, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Nederland

Ommen, W. van, projectmedewerker/adviseur, Afdeling Internationaal, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Nederland

Onodi, I., directeur, Directie Europese Integratie, Ministerie van Werkgelegenheid, Hongarije

Oorschot, T. van, plaatsvervangend chef de poste, Nederlandse Ambassade te Boedapest, Hongarije

Oostra, A., directeur-generaal Landbouw, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselveiligheid, Nederland

O'Rourke, J., eerste secretaris, Delegatie van de Europese Commissie te Warschau, Polen

Papp, K., Directie Internationale Betrekkingen, Ministerie van Werkgelegenheid, Hongarije

Pantelic, S., beleidsmedewerker, Directie West en Midden Europa, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nederland

Pest, T., plaatsvervangend directeur, Bureau Internationale Samenwerking en Europese Integratie, Grenswachthoofdkwartier te Warschau, Polen

Pietras, staatssecretaris, Comité voor Europese Integratie (UKIE), Polen

Popescu, A., assistent Landbouwrapporteur, Nederlandse Ambassade te Boekarest, Roemenië

Porumb, M., algemeen directeur, Ministerie van Economische zaken en Handel, Roemenië

Raceviciene, D., afdelingshoofd, Directie Internationale Betrekkingen en Europese Integratie, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Litouwen

Radulescu, V., expert Openbaar Bestuur, USAID, Roemenië

Rapcsák, J., hoofdadviseur voor de regering, Nationaal Contactpunt voor Institution Building, Bureau Nationaal Ontwikkelingsplan en EU-fondsen, Kabinet van de Premier, Hongarije

Roborgh, A., beleidsadviseur, Directie Internationale Milieuzaken, Ministerie van Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en Milieu, Nederland

Rooijen, K.H.M. van, hoofd cluster Centraal- en Oost-Europa, Ministerie van Economische zaken, Nederland

Rusch, M., tweede secretaris, Nederlandse Ambassade te Boekarest, Roemenië

Rutkiewicz, P., plaatsvervangend directeur, Directie Water, Ministerie van Milieu, Polen

Rijk, K. de, eerste secretaris, Nederlandse Ambassade te Boedapest, Hongarije

Sabaliauskas, R., hoofd Directie Volksgezondheid, Ministerie van Volksgezondheid, Litouwen

Sande, W. van der, landbouwraad, Nederlandse Ambassade te Boekarest, Roemenië

Schilt, S. van, beleidsmedewerker, Directie Coördinatie Internationaal Beleid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland

Schippers, L., adviseur Economie en Milieu, Nederlandse Ambassade te Boekarest, Roemenië

Schreuder, R., pre-accessie adviseur fytosanitaire zaken, Ministerie van Landbouw, Bosbeheer, Water en Milieubescherming, Roemenië

Schultz, A., eerste secretaris, Deense Ambassade te Vilnius, Litouwen

Seriese, J., hoofd Europese Zaken, Directie Internationale en Europese Aangelegenheden, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Nederland

Sidorkiewicz, E., coördinator Afdeling Europa, Directie Europese Integratie en Internationale Samenwerking, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Polen

Simons, O., adviseur, Delegatie van de Europese Commissie te Boekarest, Roemenië

Skoczek, J., Afdeling Pre-Accessie Programma's, Ministerie van Justitie, Polen

Skonieczny, M., directeur, Kabinet van de Politiehoofdcommandant, Warschau, Polen

Slis, T., senior expert Internationale zaken, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Nederland

Smulskyte, R., Staatsdienst voor Plantbescherming, Vilnius, Litouwen

Snel, G., beleidsadviseur, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Nederland

Soporowski, S., eerste secretaris, Poolse Ambassade te Den Haag, Nederland

Spek, L. van der, beleidsmedewerker, Directie Coördinatie Internationaal Beleid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland

Sponga, I. hoofd Directie Internationale Betrekkingen en Betrekkingen met de Civiele Sector, Hongaarse Gevangenisdienst, Hongarije

Spychalska, D., hoofd Afdeling Europese Integratie en Internationale Samenwerking, Dienst Vreemdelingen en Repatriëring, Polen

Steriu, V., staatssecretaris Europese Integratie en Internationale Betrekkingen, Roemenië

Styczeń, M., dossierhouder Nederland, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Polen

Sultanoglu, C., coördinator UNDP, Litouwen.

Šutinytė, D., Phare task manager Economische en Sociale Cohesie, Delegatie van de Europese Commissie te Vilnius, Litouwen

Svedas, G., vice-minister van Justitie, Litouwen

Szonert, M., directeur, Afdeling Europese Integratie en Internationale Samenwerking, Dienst Vreemdelingen en Repatriëring, Polen

Taluntyte, L., Staatsdienst voor Plantbescherming, Vilnius, Litouwen.

Tanasescu, S., task manager, Delegatie van de Europese Commissie te Boekarest, Roemenië

Terpstra, G., tweede secretaris, medewerker Justitie en Binnenlandse Zaken, Nederlandse Ambassade te Warschau, Polen

Topitko, J., project co-manager, Unit Regionaal Watermanagement, Regionale Raad Watermanagement Gdansk, Polen

Torda, I. Ministerie van Volksgezondheid, Sociale Zaken en Familieaangelegenheden, Hongarije

Trooster, C., plaatsvervangend chef de poste, Nederlandse Ambassade te Boekarest, Roemenië

Veer, R. van der, plaatsvervangend directeur, Directie Internationale Criminaliteits- & Drugsbestrijding, Ministerie van Justitie, Nederland

Velden, K. van der, consultant Volksgezondheid, eerder werkzaam bij NSPOH (Nederland) en projectleider van het Phare Twinning project met het Volksgezondheidscentrum (Litouwen)

Veniute, M., consultant, voormalig projectassistent bij het MPAP-project 'Institutional Strengthening of the State Public Health Centre/Service' (Litouwen), Centrum voor Gezondheidseconomie, Litouwen

Verhey, A.W., landbouwrapporteur, Nederlandse Ambassade te Warschau, Polen

Vingriene, V., Directie Landbouw en Voedsel, afdeling Kwaliteit, Ministerie van Landbouw, Vilnius, Litouwen

Vis, J. de, politieliaisonofficier, Nederlandse Ambassade te Boedapest, Hongarije

Visy, E., directeur, Directie Internationale Betrekkingen, Hongaars Instituut voor Plattelandsontwikkeling en Stadsplanning, Hongarije

Wawrzeńczyk, J., directeur, Projectafdeling Luchtverkeersdienst, Pools Luchtverkeersbureau, Polen

Wiley, Th., hoofd Phare en ISPA, Delegatie van de Europese Commissie te Boedapest, Hongarije

Wojtyra, W., directeur, Directie Dierlijke Producten en Veterinaire Zaken, Ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling, Polen

Wolthers, P.J., Ambassadeur, Nederlandse Ambassade te Boekarest, Roemenië

Wuite, J.G., Directie Internationale Beleidscoördinatie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland

Zalewska, V., hoofd, Directie Europese Integratie en Internationale Samenwerking, Kabinet van de Politiehoofdcommandant, Warschau, Polen

Zarma, A., directeur, Directoraat Europese Integratie en Internationale Betrekkingen, Roemenië

Zegadlo, R., secretaris, Commissie voor de Codificatie van het Burgerlijk Wetboek, Ministerie van Justitie, Polen

Zelst, J. van, pre-accessie adviseur marktorganisatie, Agricultural Market Agency, Polen

Ziedeliene, J., Directie Internationale Betrekkingen en Europese Integratie, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Litouwen

Zimmer, G., pre-accessie adviseur veterinaire zaken, Ministerie van Landbouw, Bosbeheer, Water en Milieubescherming, Roemenië

Zilinskas, T., plaatsvervangend directeur, Directie Internationale Betrekkingen en Europese Integratie, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Litouwen

Ziliukas, J., expert, Centrum voor Stralingsbescherming, Litouwen

Zivatkauskiene, Voedsel en Veterinaire Dienst, Vilnius, Litouwen.

Zuidema Z., senior beleidsmedewerker, Directoraat-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken, Ministerie van Justitie, Nederland

Zsilinszky, L., afdelingshoofd, Nationaal Instituut voor Landbouwkwaliteitscontrole, Hongarije

Zylfiu, B., medewerker Justitie en Binnenlandse Zaken, Nederlandse Ambassade te Boedapest, Hongarije

Bijlage 8: Bibliografie

Abma, T. en R. in 't Veld, 'Vijf beleidswetenschappelijke perspectieven', blz.25-39 in *Handboek Beleidswetenschap*, Amsterdam, 2001.

Bos, M.G. en B. van Riel, 'Financiering Uitbreiding Europese Unie geen Probleem', blz. 920-923 in *Economisch Statistische Berichten (ESB)*, 87e jaargang, nr. 4390, 20 december 2002.

Center for International Legal Cooperation (CILC), *Reinforcement of the Rule of Law, Final Report on the First Part of the Project - Phare Horizontal Programme on Justice and Home Affairs*, Nijmegen: Wolf Legal Productions, 2002.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Advies van de Commissie inzake het verzoek van Hongarije om toetreding tot de Europese Unie*, COM(97/18), Brussel, 15 juli 1997.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Advies van de Commissie inzake het verzoek van Roemenië om toetreding tot de Europese Unie*, COM(97/15), Brussel, 15 juli 1997.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Advies van de Commissie inzake het verzoek van Litouwen om toetreding tot de Europese Unie*, COM(97/13), Brussel, 15 juli 1997.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Advies van de Commissie inzake het verzoek van Polen om toetreding tot de Europese Unie*, COM(97/16), Brussel, 15 juli 1997.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Regular Report from the Commission on Hungary's Progress towards Accession*, Brussel, 4 november 1998.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress towards Accession*, Brussel, 4 november 1998.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Regular Report from the Commission on Romania's Progress towards Accession*, Brussel, 4 november 1998.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession*, Brussel, 4 november 1998.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Composite Paper on the Commission's Reports 1998*, Brussel, 4 november 1998.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Regular Report from the Commission on Hungary's Progress towards Accession*, Brussel, 13 oktober 1999.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress towards Accession*, Brussel, 13 oktober 1999.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Regular Report from the Commission on Romania's Progress towards Accession*, Brussel, 13 oktober 1999.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession*, Brussel, 13 oktober 1999.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Composite Paper on the Commission's Reports 1999*, Brussel, 13 oktober 1999.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Regular Report from the Commission on Hungary's Progress towards Accession*, Brussel, 8 november 2000.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress towards Accession*, Brussel, 8 november 2000.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Regular Report from the Commission on Romania's Progress towards Accession*, Brussel, 8 november 2000.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession*, Brussel, 8 november 2000.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Strategiedocument voor de uitbreiding. Verslag over de door de kandidaat-lidstaten geboekte voortgang in hun voorbereiding op de toetreding*, Brussel, 8 november 2000.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Regular Report from the Commission on Hungary's Progress towards Accession*, Brussel, 13 november 2001.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress towards Accession*, Brussel, 13 november 2001.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Regular Report from the Commission on Romania's Progress towards Accession*, Brussel, 13 november 2001.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession*, Brussel, 13 november 2001.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Naar een succesvolle uitbreiding. Strategiedocument en Verslag van de Commissie over de vorderingen van de kandidaat-lidstaten op weg naar toetreding*, Brussel, 13 november 2001.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Regular Report from the Commission on Hungary's Progress towards Accession*, Brussel, 9 oktober 2002.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress towards Accession*, Brussel, 9 oktober 2002.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Regular Report from the Commission on Romania's Progress towards Accession*, Brussel, 9 oktober 2002.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession*, Brussel, 9 oktober 2002.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Op weg naar de uitgebreide unie. Strategiedocument en Verslag van de Europese Commissie over de vorderingen van de kandidaat-lidstaten op de weg naar toetreding*, Brussel, 9 oktober 2002.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *De economische gevolgen van de uitbreiding*, Directoraat-Generaal voor Economische en Financiële Zaken, Brussel, juni 2003.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Voortzetting van de uitbreiding. Strategiedocument en Verslag van de Europese Commissie inzake de vorderingen op het gebied van de toetreding van Bulgarije, Roemenië en Turkije*, Brussel, 5 november 2003.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Comprehensive monitoring report on Hungary's preparations for membership*, Brussel, 5 november 2003.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Comprehensive monitoring report on Lithuania's preparations for membership*, Brussel, 5 november 2003.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Regular Report on Romania's progress towards accession*, Brussel, 5 november 2003.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Comprehensive monitoring report on Poland's preparations for membership*, Brussel, 5 november 2003.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Twinning Statistics Institution Building*, Twinning Coordination Team, DG Uitbreiding, Brussel, 2004.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *From Pre-accession to Accession, Interim Evaluation of Phare support allocated in 1999-2002 and implemented until November 2003*, Directoraat-generaal Uitbreiding, EMS Consortium, Brussel, 2004.

CROSS, *Evaluatie ADEPT 1 juli 1999 - 1 april 2002*, CROSS 02-1264, Den Haag, 2002.

ECORYS-NEI, *Evaluation of the pre-Accession Support Programme (PUA)*, Final Report, Rotterdam, 14 januari 2003.

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), *Agriculture and Rural Transition. Economic Transition in Central and Eastern Europe and the CIS*, London, 2002.

Europese Raad, *Conclusies van het voorzitterschap*, Europese Raad van Kopenhagen, 21-22 juni 1993.

Europese Raad, *Conclusies van het voorzitterschap*, Europese Raad van Madrid, 15-16 december 1995.

Europese Raad, *Conclusies van het voorzitterschap*, Europese Raad van Luxemburg, 12-13 december 1997.

Europese Raad, *Conclusies van het voorzitterschap*, Europese Raad van Berlijn, 25 maart 1999.

Europese Raad, *Conclusies van het voorzitterschap*, Europese Raad van Helsinki, 10-11 december 1999.

Europese Raad, *Conclusies van het voorzitterschap*, Europese Raad van Kopenhagen, 12-13 december 2002.

Europees Parlement, *Rapport over de toetredingsvoortgang van Roemenië*, COM (2003) 676-C5-0534-2003/2203(INI), Brussel, 24 februari 2004.

Deloitte, *Evaluation of the MPAP & PSO PA programmes 1999-2002*, Final Report, 27 augustus 2004.

European Opinion Research Group EEIG, *Eurobarometer 59. Public opinion in the European Union, Spring 2003*, Fieldwork March-April 2003, Brussels: European Commission's website, 2003.

Gillingham, J., *European Integration, 1950-2003 - Superstate or New Market Economy?*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), *Diamonds and Coals. Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe 1994-1997*, IOB-evaluaties nr. 279, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1999.

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), *Agenda 2000: Hoe Nederland onderhandelt met Europa*, IOB-evaluaties nr. 290, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2003.

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), *Over solidariteit en professionalisering: Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking (1997-2001)*, IOB-evaluaties nr. 297, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2004.

Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa, *Key Developments in the Agri-Food Chain and on Restructuring and Privatisation in the CEE Candidate Countries*, Commissie van de Europese Gemeenschappen DG Landbouw, Brussel, 2003.

Kochenev, D., 'Behind the Copenhagen Façade: The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law', *European Integration online Papers (EioP)*, vol. 8, nr. 10, 2004.

Lisberg, A., *Evaluation of the Danish Pre-accession Sector Programme, FEU and FEU+6 (1996-2000)*, Main Report, Copenhagen, January 2001.

Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Landbouw op langere termijn*, Hofstadlezing, Den Haag, 21 februari 2002.

Ministerie van Algemene Zaken, *Regeringsreactie op WRR-Rapport nr. 59 Naar een Europabrede Unie*, Tweede Kamer, 2001-2002, 23 987 nr. 8, Den Haag, 9 oktober 2001.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Herijking van het buitenlands beleid*, Tweede Kamer, 1994-1995, 24 337, nr. 2, Den Haag, 15 september 1995.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Memorandum van de Nederlandse regering voor de taskforce IGC '96*, Den Haag, november 1995.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Regiobeleidsdocument Midden-Europa*, Tweede Kamer, 1997-1998, 25 535, nr. 1, Den Haag, 12 september 1997.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Agenda 2000*, Tweede Kamer, 1997-1998, 25731, nr. 1, Den Haag, 3 november 1997.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Toespraak Directeur-generaal Politieke Zaken*, Den Haag, januari 1998.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Notitie prioriteitsstelling Midden-Europa*, DEU/ME, Den Haag, 1998.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Agenda 2000 - Notitie over de uitbreiding van de Europese Unie en het toekomstig financieel kader*, Tweede Kamer, 1998-1999, 25 731, nr. 5, Den Haag, 30 oktober 1998.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Agenda 2000 - Toelichting en commentaar van de regering op de voortgangsrapportages van de Commissie over de twaalf kandidaat-lidstaten en het daarbij gevoegde samenvattend rapport*, Tweede Kamer, 1998-1999, 25 731, nr. 6, Den Haag, 1 december 1998.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De Staat van de Europese Unie, de Europese Agenda 1999 vanuit Nederlands Perspectief*, Tweede Kamer, 1998-1999, 26 580, nr. 1, Den Haag, 23 februari 1999.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De Staat van de Europese Unie, de Europese Agenda 1999-2000 vanuit Nederlands Perspectief*, Tweede Kamer, 1999-2000, 26 580, nr. 2, Den Haag, 24 september 1999.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Accenten zetten in Midden-Europa*, Tweede Kamer, 1999-2000, 26 800 V, nr. 20, Den Haag, 18 november 1999.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Helsinki en hoe verder*, Tweede Kamer, 1999-2000, 21 501-20, nr. 101, Den Haag, 15 november 1999.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Beleidsbrief Matra-programma*, Den Haag, 10 juli 2000.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De Staat van de Europese Unie, de Europese Agenda 2000-2001 vanuit Nederlands Perspectief*, Tweede Kamer, 2000-2001, 27 407, nr. 1, Den Haag, 19 september 2000.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Stappen naar toetreding - een nieuwe fase in het EU-uitbreidingsproces*, Tweede Kamer, 2000-2001, 23 987 nr. 3, Den Haag, 17 november 2000.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Vrij Verkeer van Personen in het EU-uitbreidingsproces*, Tweede Kamer, 2000-2001, 23 987, nr. 5, Den Haag, 17 mei 2001.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Voortgangsnotitie over de uitbreiding van de Europese Unie*, Tweede Kamer, 2000-2001, 23 987, nr. 6, Den Haag, 5 juni 2001.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De Toekomst van de Europese Unie - een Nieuwe Bijdrage aan het Debat*, Tweede Kamer, 2000-2001, 27 407, nr. 9, Den Haag, 8 juni 2001.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De Staat van de Europese Unie, de Europese Agenda 2001-2002 vanuit Nederlands Perspectief*, Tweede Kamer, 2001-2002, 28 005, nr. 1, Den Haag, 18 september 2001.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *EU-uitbreiding - Op Weg naar de Eindfase*, Tweede Kamer, 2001-2002, 23 987, nr. 9, Den Haag 4 december 2001.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Notitie inzake de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie in relatie tot de uitbreiding van de Unie*, Tweede Kamer, 2001-2002, 23 987, nr. 10, Den Haag, 4 februari 2002.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nieuwe Accenten in een Groter Europa*, Tweede Kamer, 2001-2002, 23 987, nr. 12, Den Haag, 27 maart 2002.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De Staat van de Europese Unie, de Europese Agenda 2002-2003 vanuit Nederlands Perspectief*, Tweede Kamer, 2002-2003, 28 604 nr. 1, Den Haag, 17 september 2002.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Verantwoord Uitbreiden*, Tweede Kamer, 2002-2003, 28 604, nr. 2, Den Haag, 20 september 2002.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Appreciatie Voortgangsrapportage EU-uitbreiding*, Tweede Kamer, 2002-2003, 23 987, nr. 16, Den Haag, 18 oktober 2002.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Brief over de Toetreding van Nieuwe Leden tot de Europese Unie*, Tweede Kamer, 2002-2003, 23 987 nr. 29, Den Haag, 4 december 2002.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Verslag van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 9 en 10 december 2002*, Tweede Kamer, 2002-2003, 21 501-02, nr. 457, Den Haag, 10 december 2002.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De Transformatie rond 2000*, Matra voortgangsrapportage, Den Haag, januari 2003.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De Vijfde Uitbreiding van de Europese Unie*, Regeringsnotitie, Tweede Kamer, 2003-2004, 23 987, nr. 33, Den Haag, 7 november 2003.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Memorie van Antwoord inzake de goedkeuring van het op 16 april 2003 te Athene totstandgekomen Toetredingsverdrag*, Eerste Kamer, 2003-2004, Den Haag, 2 februari 2004.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Het Matra-programma: de flexibele respons op wisselende transformatieperspectieven*, Kamerbrief inzake Beleidsvoornemens, Tweede Kamer, 2004-2005, 23 987, nr. 39, Den Haag 21 september 2004.

Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ministerie van Financiën, *Interdepartementaal Beleidsonderzoek: EU-Structuurbeleid in het Perspectief van de Uitbreiding*, Tweede Kamer, 2000-2001, 27 913, nr.1, Den Haag, 10 september 2001.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Brief betreffende de voortgang van de uitbreiding op landbouwgebied*, Tweede Kamer, 2000-2001, 23 987, nr. 4, Den Haag, 11 december 2000.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en ministerie van Financiën, *Interdepartementaal Beleidsonderzoek: De Financiering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na Uitbreiding van de Europese Unie*, Tweede Kamer, 2000-2001, 27 912, nr.1, Den Haag, 7 september 2001.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vrij Verkeer Werknemers uit de Nieuwe EU-lidstaten*, Tweede Kamer, 2003-2004, 29 407, Den Haag, 23 januari 2004.

Mooij, R. de en P. Tang, *Four Futures of Europe*, Centraal Planbureau (CPB), Den Haag, 2003.

Pelkmans, J., M. Sie Dhian Ho en B. Limonard, *Nederland en de Europese Grondwet*, WRR Verkenningen, nr. 1, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2003.

Piorko, I. en M. Sie Dhian Ho, 'Integrating Poland in the Area of Freedom, Security and Justice', blz. 175-199 in *European Journal of Migration and Law*, vol. 5, Kluwer Law International, 2003.

Postma, R., *Midden-Europa achter de Schermen. Van Habsburg naar Brussel*, Amsterdam: Prometheus/NRC Handelsblad, 2004.

Pouliquen, A., *Competitiveness and Incomes in the Central and Eastern European Countries' Agrifood Sector. Implications before and after Accession for EU Markets and Policies*, Commissie van de Europese Gemeenschappen DG Landbouw, Brussel, 2001.

Foundation of Assistance Programmes for Agriculture/Agricultural Policy Analysis Unit, *Analyse en Evaluatie van het Voorstel van de Europese Commissie van 30 januari 2002 met betrekking tot de Kandidaat Landen*, SAEPR/FAPA Werkdocument, Warschau, 2002.

Silvis, Van Rijkwick en De Kleijn, *EU Landbouw Uitgaven voor Verschillende Toetredingssscenario's*, Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag, 2001.

Sociaal-Economische Raad, *Sociaal-economische betrekkingen met Midden- en Oost-Europa*, SER-Advies 93/16, Den Haag, 1993.

Sociaal-Economische Raad, *Uitbreiding en verdere ontwikkeling EU*, SER-Advies 95/09, Den Haag, 1995.

Staatssecretaris van Europese Zaken, *Toespraak voor het Irish Institute of European Affairs*, Dublin, 5 november 2003.

Terluin, I.J., S. van Berkum en J.H. Post, 'Shifts in Regional Income Disparities in the EU25 as a Result of the Implementation of the CAP in the New Member States', Paper for the International Conference of the Regional Studies Association *Reinventing Regions in the Global Economy*, Pisa, 12-15 April 2003.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Uitbreiding van de Europese Unie, Verslag van een Algemeen Overleg 6 februari 2002*, Tweede Kamer, 2001-2002, 23 987, nr. 11, Den Haag, 22 februari 2002.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Vaststelling van de begrotingsstaat van het*

Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2003, *Verslag van een Algemeen Overleg*, 11 september 2002, Tweede Kamer, 2002-2003, 28 600 V, nr. 3, Den Haag, 27 september 2002.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Motie van de leden Verhagen en Zalm*, Tweede Kamer, 2002-2003, 23 987, nr. 25, Den Haag, 23 oktober 2002.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Debat over de Uitbreiding van de EU*, Tweede Kamer, 2002-2003, 12, Den Haag, 23 oktober 2002.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Verslag van een Algemeen Overleg*, Tweede Kamer, 2002-2003, 21 501-20, nr. 211, Den Haag, 30 januari 2003.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Naar een Europabrede Unie*, Rapporten aan de Regering nr. 59, Den Haag: SdU Uitgevers, 2001.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Slagvaardigheid in de Europabrede Unie*, Rapporten aan de Regering nr. 65, Den Haag: SdU Uitgevers, 2002.

Bijlage 9: Afkortingen

ADEPT	Accession-oriented Dutch European Proficiency Training Programme
BBP	Bruto Binnenlands Product
BNP	Bruto Nationaal Product
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CILC	Centre for International Legal Cooperation
CoCo	Coördinatie Commissie
COIB	Coördinerend Overleg Internationale Betrekkingen (VenW)
DEU/ME	Directie Europa/Midden-Europa
DEU/UM	Directie Europa/Matra-afdeling
DG	Directoraat-Generaal
DGES	Directoraat-Generaal Europese Samenwerking
DGPZ	Directeur-Generaal Politieke Zaken
DGRB	Directoraat-Generaal Regiobeleid
DIE	Directie Integratie Europa
DIP	Departementale Initiatieven Programma
DWM/ME	Directie West- en Midden-Europa/Midden-Europa
DZO/UM	Directie Zuidoost- en Oost-Europa/ Afdeling Matra
EBRD	Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling
EOGFL	Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw
EP	Europees Parlement
EU	Europese Unie
EVD	Economische Voorlichtingsdienst
EZ	Ministerie van Economische Zaken

GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
GST	Gemeentelijke Samenwerking met Toetredingslanden
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
IGC	Intergouvernementele Conferentie
IMPACT	Internships Matra for Pre-accession Training Programme
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (BuZa)
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
LEI	Landbouw-Economisch Instituut
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselveiligheid
Matra	Maatschappelijk Transformatieprogramma
Matra KAP	Matra Kleine Ambassade Projecten
Matra KPA	Matra Kleine Plaatselijke Activiteiten
Matra PIN	Matra Programma voor Internationaal Natuurbeheer
Matra PPP	Matra Politieke Partijen Programma
MoU	Memorandum of Understanding
MMP	Matra Multilateraal Programma
MPAP	Matra Pre-accessie Projecten Programma
MPP	Matra Projecten Programma
NCIPS	Nederlands Centrum voor Internationale Politie Samenwerking
NCP	Nationaal Contact Punt (Phare Twinning)
NGO	Non-Gouvernementele Organisatie
NHC	Nederlands Helsinki Comité
NIZW	Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn
NLG	Nederlandse Gulden
NMCP	Netherlands Management Cooperation Programme
NPAA	Nationaal Programma voor de Adoptie van het Acquis
NSPOH	Netherlands School of Public and Occupational Health

OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PHARE	Ondersteuningsprogramma van de Europese Commissie voor toetredende landen (oorspronkelijk alleen voor Polen en Hongarije)
PSO	Programma Samenwerking Oost-Europa
PSO PA	PSO Pre-accessie Programma
PUA	Programma Uitzending Ambtenaren
REIA	Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden
REReP	Regional Environmental Reconstruction Programme
RIZA	Rijksinstituut voor Zoetwater- en Afvalwaterbeheer
RIKZ	Rijksinstituut voor Kust en Zee
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
SER	Sociaal-Economische Raad
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAIEX	Technisch ondersteuningsprogramma van de Commissie
ToR	Terms of Reference
UKIE	Comité voor Europese Integratie (Polen)
VenW	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WTO	Wereld Handelsorganisatie
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

EVALUATIE-STUDIES UITGEBRACHT DOOR DE INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE (IOB) 1994-2005

- 262 1994 **Mali.** Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Mali, 1975-1992
- 263 1994 **Tanzania.** Evaluation of the Netherlands development programme with Tanzania, 1970-1992
- 264 1994 **Humanitarian Aid to Somalia**
- 265 1995 **Fertiliser Aid.** Evaluation of Netherlands fertiliser aid 1975-1993 with special reference to Bangladesh, Mali and Zambia.
- 266 1996 **Netherlands Aid Reviewed.** An analysis of Operations Review Unit Reports, 1983-1994
- 267 1997 **Vrouwen in Burkina Faso en de Nederlandse Ontwikkelings samenwerking 1985-1995**
- 267 1997 **Les Femmes du Burkina Faso et la Coopération Néerlandaise 1985-1995**
- 268 1998 **Vrouwen in Kenia en de Nederlandse Ontwikkelingssamen werking 1985-1995**
- 268 1998 **Women in Kenya and the Netherlands Development Cooperation 1985-1995.** isbn 90-5328-152-3
- 269 1998 **Bangladesh.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bangladesh, 1972-1996 (Volume 1- Summary Report)
- 269 1998 **Bangladesh.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bangladesh, 1972-1996 (Volume 2 - Main Report)
- 270 1998 **Bangladesh.** Evaluation of Netherlands-Funded NGO's, 1972-1996 (Volume 3 - Sub-Report)
- 271 1998 **Vrouwen en Ontwikkeling.** Beleid en uitvoering in de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1985-1996. isbn 90-5328-168-1
- 272 1998 **SNV - Bénin, 1985 - 1995** (franstalig)
- 272 1998 **SNV - Benin, 1985 - 1995** (Hoofdbevindingen en samenvatting *)
- 273 1998 **SNV - Nepal, 1985 - 1995** (engelstalig). isbn 90-5328-164-9
- 273 1998 **SNV - Nepal, 1985 - 1995** (Hoofdbevindingen en samenvatting)
- 274 1998 **Evaluation of SNV in Benin, Nepal and Bolivia** (Summary evaluation report)
- 275 1998 **Egypt.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Egypt, 1975-1996 (Volume 1 - Summary Report). isbn 90-5328-198-3
- 275 1998 **Egypt.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Egypt, 1975-1996 (Volume 2 - Main Report). isbn 90-5328-199-1
- 276 1998 **Egypt.** Evaluation of the Netherlands Support to Water Management and Drainage, 1975-1996 (Volume 3 - Sub-Report). isbn 90-5328-185-1
- 277 1998 **Bolivia.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bolivia. Main Findings and summary (Volume 1 - Summary Report). isbn 90-5328-205-X
- 277 1998 **Bolivia.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bolivia. (Volume 2 - Main Report). isbn 90-5328-204-1
- 278 1998 **The Netherlands Programme Aid to Bolivia** (Volume 3 - Sub Report). isbn 90-5328-155-X
- 279 1999 **Diamonds and Coals.** Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997 (Summary evaluation report). isbn 90-5328-229-7
- 279 1999 **Diamonds and Coals.** Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997 (Evaluation report). isbn 90-5328-230-0
- 280 1999 **Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996** (Volume 1 - Summary Report). isbn 90-5328-232-7
- 280 1999 **Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996** (Volume 2 - Main Report). isbn 90-5328-231-9
- 281 1999 **Hulp door handel,** evaluatie van het Centrum tot Bevoording van de Import uit ontwikkelingslanden. isbn 90-5328-246-7
- 282 1999 **Palestinian territories,** review of the Netherlands development programme for the Palestinian territories, 1994-1999. isbn 90-5328-245-9
- 283 1999 **Oret/Miliev review 1994-1999** Assisting developing countries to buy investment goods and services in the Netherlands. isbn 90-5328-248-3
- 284 2000 **Institutional Development** Netherlands support to the water sector. isbn 90-5328-274-2
- 285 2000 **Onderzoek naar de samenwerking tussen Mali en Nederland 1994-1998** isbn 90-5328-278-5
- 286 2001 **Smallholder Dairy Support Programme (SDSP) Tanzania** Inspection of its identification, formulation and tendering process isbn 90-5328-298-x
- 287 2001 **De kunst van het Internationaal cultuurbeleid 1997-2000** isbn 90-5328-300-5
- 288 2002 **Health, nutrition and population** Burkina Faso Mozambique Yemen isbn 90-5328-301-3
- 289 2002 **Cultuur en Ontwikkeling** De evaluatie van een beleidsthema (1981-2001) isbn 90-5328-302-1
- 289 2002 **Culture and Development** Evaluation of a policy (1981-2001) isbn 90-5328-305-6
- 290 2003 **Agenda 2000** Hoe Nederland onderhandelt met Europa isbn 90-5328-307-2
- 291 2002 **Nederlands schulverlichtingsbeleid 1990-1999** isbn 90-5328-306-4
- 292 2003 **Resultaten van internationale schulverlichting 1990-1999** isbn 90-5328-310-2
- 292 2003 **Results of International Debt Relief 1990-1999** isbn 90-5328-314-5
- 293 2003 **Netherlands-FAO Trust Fund Co-operation 1985-2000** isbn 90-5328-308-0
- 294 2003 **Co-ordination and Sector Support** An evaluation of the Netherlands' support to local governance in Uganda, 1991-2001 isbn 90-5328-311-0
- 295 2003 **Behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba** Een evaluatie van de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken isbn 90-5328-316-0
- 296 2003 **Poverty, policies and perceptions in Tanzania** An evaluation of Dutch aid to two district rural development programmes isbn 90-5328-337-4
- 297 2004 **Over solidariteit en professionalisering** Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking (1997-2001) isbn 90-5328-341-2
- 298 2004 **Onderzoek naar de kwaliteit van in 2002 afgeronde decentrale evaluaties** Eindrapport isbn 90-5328-344-7
- 299 2005 **Een uitgebreid Europeabelid** Evaluatie van het Nederlands beleid inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie 1997-2003 isbn 90-5328-347-1

*) Niet meer beschikbaar

www.euforic.org/iob

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

www.minbuza.nl

mei 2005
ISBN 90 5328 347 1

