

Een uitgebreid Europabeleid

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

Achtergrond

Gezien het politiek-maatschappelijke en beleidsmatige belang van de uitbreiding van de Europese Unie (EU) voor Nederland, 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. 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:

- Het beleid van Nederland inzake de uitbreiding van de EU
- Bilateraal beleid gericht op toetreding
- Toetredingsondersteuningsbeleid
- Sectorbeleid

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. De totale uitgaven voor de Nederlandse programma's ter ondersteuning van de toetreding bedroegen € 96 miljoen voor de periode 1997-2003. Nederland is in die periode ook betrokken geweest bij de uitvoering van 112 EU pre-accessie projecten (Phare Twinning) met een totaal budget van € 108 miljoen. IOB heeft voor deze evaluatie onderzoek gedaan in Hongarije, Litouwen, Polen en Roemenië. Het onderzoek richtte zich op zes verschillende sectoren.

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. Maar deze oorspronkelijke samenhang in het beleid ging geleidelijk verloren. Dit blijkt het duidelijkst uit het feit dat bij de verdeling van de hulp over de kandidaat-lidstaten geen rekening werd gehouden met de landensprioriteiten. De beperkte samenhang tussen de beleidsonderdelen valt te verklaren door een inadequate aansturing van het gehele beleidsterrein na 1999 en was tevens het gevolg van verkokering. Die verkokering betrof allereerst de verschillende beleidsafdelingen binnen Buitenlandse Zaken, die onvoldoende samenwerkten en daartoe ook niet werden gedwongen. 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.

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. De vakdepartementen waardeerden dit, vooral omdat zij een duidelijke besluitvormende rol hadden in deze processen.

De interdepartementale coördinatie van de andere beleidsonderdelen, 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. 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.

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. 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 beleids terrein in termen van effectonderzoek is daardoor beperkt.

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. Vanwege het gebrek aan operationalisering is moeilijk aan te tonen of de verschillende instrumenten hebben bijgedragen tot de versterking van de bilaterale relaties.

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. De effectiviteit op activiteitsniveau varieert van ruim 60% tot 90% voor de verschillende programma's die zijn beoordeeld. In de meeste gevallen was de Nederlandse steun echter te kleinschalig en te gefragmenteerd om aggregatie op landen- of sectorniveau mogelijk te maken (minder dan 1% van de totale hulp aan de kandidaat-lidstaten, verspreid over vrijwel alle sectoren).

6. De activiteiten zijn op zich 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.

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. 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.

Aandachtspunten

- Duidelijkheid over de samenhang van beleid en de noodzakelijke regie.
- Ontwikkelen van betere coördinatiemechanismen, niet alleen voor de onderhandelingen in EU-verband, maar ook voor het bilaterale beleid en de pre-accessie- en transformatiesteun.
- Resultaatgerichtheid van beleid vereist heldere doelstellingen, consequente prioriteitsstelling, logische inzet van beleidsinstrumenten, goede aansturing en monitoring.
- Leren van positieve voorbeelden (*best practices*), zoals van de samenwerking in de landbouwsector.
- Stroomlijnen van de ondersteuningsprogramma's en voorkomen van overlap.