

Beleidsreactie op de IOB-evaluatie “*Primus inter pares*” Een evaluatie van het Nederlands EU-voorzitterschap 2004

Kritisch en gedegen onderzoek naar het buitenlands beleid helpt de kwaliteit van dit beleid te verbeteren. Ook helpt het planning en management beter te structureren en kan het bijdragen aan verbetering van de controle van en verantwoording over activiteiten. In dit kader is het Raadsvoorzitterschap van de Europese Unie (EU) dat Nederland van 1 juli tot en met 31 december 2004 vervulde geëvalueerd. Het voorzitterschap beantwoordde aan alle criteria die hiervoor zijn opgesteld. Zo werd aan het voorzitterschap een groot beleidsmatig, politiek en maatschappelijk belang toegekend en was met het voorzitterschap een substantiële hoeveelheid geld gemoeid, ongeveer 60 miljoen euro (HGIS¹-middelen).

Globaal gezien valt het rapport “*Primus inter pares*” uiteen in twee delen. In het eerste deel (de hoofdstukken 2 tot en met 8) wordt gekeken naar de effectiviteit van de nationale beleidscoördinatie en het Nederlandse optreden in het Europese onderhandelingsproces in het kader van het voorzitterschap. In het tweede deel (hoofdstuk 9) worden de organisatorische en logistieke taken van het EU-voorzitterschap geëvalueerd. Deze twee delen worden voorafgegaan door een aantal hoofdbevindingen en een inleiding waarin de centrale onderzoeksvragen worden geformuleerd, de gehanteerde methodologie uiteengezet en de opbouw van het rapport gepresenteerd.

In deze beleidsreactie zal om te beginnen worden stilstaan bij de opzet en de representativiteit van de IOB-studie. Vervolgens zal worden ingaan op het eerste deel van de studie en worden aangegeven waarom wij dit deel kwalitatief onder de maat vinden. Tot slot wordt ingegaan op de hoofdbevindingen en aandachtspunten die betrekking hebben op de organisatorische en logistieke taken die in het kader van het voorzitterschap werden vervuld.

Opzet en representativiteit

Voor zover bekend is een EU-voorzitterschap in Nederland niet eerder onderwerp geweest van evaluatie. Dit is niet verbazingwekkend, gezien het feit dat het methodologische traject dat doorgaans aan de basis van evaluaties ligt moeilijk toepasbaar is op het EU-voorzitterschap. Dit traject, dat loopt van op voorhand geëxpliciteerde doelstellingen via de inzet van benoemde en/of kwantificeerbare middelen naar effecten, staat of valt met het blootleggen van de doelstellingen van een individueel voorzitterschap. Een opgave die in het complexe EU-bestuur, met haar strategische meerjarenprogramma's (zes voorzitterschappen) en operationele jaarprogramma's (twee voorzitterschappen), minder makkelijk is dan zij op het eerste gezicht lijkt. Essentieel is ook dat de effecten van het voorzitterschap ondubbelzinnig worden aangetoond, wederom een lastige opgave in het huidige systeem.

Dat de onderzoekers methodologisch niet konden terugvallen op andere onderzoeken hoefde geen onoverkomelijk probleem te zijn, mits zij de doelstellingen en effecten van het Nederlands EU-voorzitterschap helder in kaart zouden weten te brengen. Hiertoe werd een beleidsreconstructie gemaakt waaruit deze doelstellingen te destilleren zouden moeten zijn. Geconstateerd moet worden dat de geformuleerde doelstellingen erg algemeen van aard en derhalve moeilijk meetbaar zijn. Zo laat de vraag zich stellen wat nu precies ‘vooruitgang’ is op belangrijke Europese dossiers en wat precies ‘versterking’ is van het Nederlandse imago in Europa en de wereld.

Wat betreft de representativiteit van het onderzoek is een algemene opmerking op zijn plaats. Omwille van de uitvoerbaarheid is besloten de evaluatie op twee manieren te beperken. Allereerst werd de onderzoeksperiode beperkt tot de duur van het voorzitterschap. Ten tweede werden drie onderhandelingsdossiers geselecteerd, te weten de financiële perspectieven 2007-2013, het JBZ-meerjarenprogramma en het besluit over de start van de toetredingsonderhandelingen met Turkije. Het is duidelijk dat het hier uitdrukkelijk niet gaat om een representatieve steekproef.

¹ Homogene Groep Internationale Samenwerking

Voorts is een kritische kanttekening op zijn plaats bij de methode die is gebruikt om de effectiviteit van het Nederlandse optreden te kunnen vaststellen. Dit werd gedaan door (subjectieve) informatie verkregen uit interviews te combineren met *desk study*. In totaal werden hiervoor 37 Nederlandse ambtenaren, zeven medewerkers van Europese instellingen en acht onderhandelaars van andere lidstaten geïnterviewd. Dit is een relatief klein aantal interviews voor een evaluatie over drie individuele cases. In dit licht bezien, kan de claim als zou een selectie zijn gemaakt van “grote en kleine lidstaten, oude en nieuwe lidstaten en lidstaten met uiteenlopende belangen/standpunten” naar ons oordeel niet worden waargemaakt.

Reactie op eerste deel (hoofdstukken 2 tot en met 8)

Zoals vermeld heeft het eerste deel van het onderzoeksrapport een aantal tekortkomingen, waardoor het weinig zinvol is in te gaan op de verschillende bevindingen en aandachtspunten die uit dat onderzoek voortvloeien. De drie belangrijkste tekortkomingen zijn: conceptuele onduidelijkheid omtrent het begrip “coördineren”, onduidelijkheid over verklaarde doelen en werkelijke doelen van beleidsmakers en het brongebruik.

De meeste aandacht wordt in de evaluatie besteed aan de nationale beleidscoördinatie. Dat is begrijpelijk omdat coördinatie van het buitenlands en het Europees beleid één van de kerntaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken is. Maar het is naar ons oordeel geen neutrale keuze: een voorzitterschap kan inhoudelijk succesvol zijn terwijl de nationale beleidscoördinatie tekort schiet en andersom. Coördinatie is immers nooit een doel op zich, maar moet ten dienste staan van beleidsdoelstellingen die men wenst te behalen. Des te spijtiger is het dat in de evaluatie geen eenduidige definitie wordt bepaald en gehandhaafd van de term “coördineren”. In de evaluatie wordt deze term in vele betekenissen gebruikt: eenzijdig informeren, wederzijds informeren, besluiten, opvolging bewaken, enzovoorts.

Een tweede bezwaar betreft het feit dat het rapport er op veel plaatsen niet in slaagt duidelijk te maken in welk opzicht de verklaarde doelen van beleidsmakers verschiden van hun onderliggende motieven en doelen. Dit is tot op zekere hoogte te verklaren uit de wijze waarop dergelijke politieke processen verlopen: in veel landen is slechts een kleine groep ambtenaren op de hoogte van hoe het werkelijk is gegaan. Deze zullen zelfs *ex post* niet snel geneigd zijn “een boekje open te doen”. Dit uit respect voor de bij het voorzitterschap betrokken politici, of om andere redenen. Gevolg hiervan is wel dat het rapport in veel opzichten blijft steken in een beschrijving van de oppervlakte en niet toekomt aan werkelijke inhoud. Gevolg is ook dat het rapport geen deugdelijk beeld geeft van wat er in de bedoelde processen werkelijk is gebeurd. Dit leidt ertoe dat de getrokken conclusies deugdelijk noch bruikbaar zijn.

Een derde bezwaar betreft het gebruik van bronnen. In het voorwoord van het rapport wordt gerefereerd aan het spanningsveld tussen het respect voor de vertrouwelijkheid en de wens tot waarheidsgetrouwe reconstructie waarin het evaluatieteam opereerde. Hierdoor kon – conform de regels van de *Wet Openbaarheid van Bestuur* – geen gebruik worden gemaakt van informatie die de belangen van personen of landen kan schaden. Dit is vanuit historiografisch oogpunt te betreuren, maar mag wat ons betreft geen reden zijn om delen van het rapport (zoals de beschrijving van de onderhandelingen over de financiële perspectieven) niet of slechts gedeeltelijk te annoteren. Hierdoor valt niet meer te achterhalen waar bepaalde informatie vandaan komt en hoeveel waarde er aan moet worden gehecht. Ook mogen de beperkingen die de vertrouwelijkheid opleggen aan het brongebruik wat ons betreft geen reden zijn om andere delen van het rapport (zoals de beschrijving van het krachtenveld en het verloop van de onderhandelingen in de Turkije-casus) in overwegende mate te baseren op bronnen die het predicaat gezaghebbend nauwelijks verdienen.

Reactie op tweede deel

In het tweede deel van het rapport wordt de wijze waarop Nederland de organisatorische en logistieke taken in het kader van het voorzitterschap heeft vervuld geëvalueerd. De kwaliteit van de analyse in dit deel van het rapport is aanmerkelijk beter dan dat van het eerste deel. Dit is niet verbazend: over het organisatorische en logistieke deel van het voorzitterschap zijn meer en objectiever gegevens beschikbaar dan over de inhoudelijke deel. Daarbij komt dat de door IOB gekozen evaluatiemethode zich beter leent voor het evalueren van de organisatorische aspecten van het voorzitterschap.

In het tweede deel hebben de onderzoekers aan de hand van vooraf geformuleerde criteria een aantal taken van de Centrale Projectorganisatie EU-voorzitterschap (CPEU) beoordeeld. Dit betrof de wijze waarop werd aanbesteed, de aankledingsmaterialen, het proces van accreditatie, de beveiliging, de briefings, de drukker, de geschenken en promotieartikelen, ICT, locaties, liaisons, het logo, de sponsoring, het talenregime, de vertolking, het vervoer, de voorzitterschapskursus en de website. Op basis van deze beoordelingen werd een drietal bevindingen geformuleerd.

Ten eerste concluderen de onderzoekers dat Nederland met succes een nieuw model voor de organisatie van evenementen in Nederland heeft geïntroduceerd. Wij onderschrijven deze bevinding. Wel is het van belang op te merken dat het zogenaamde 'subsidiare organisatiemodel' geheel was toegeschreven op de Nederlandse politiek-bestuurlijke context. Het is maar de vraag of zij ook geschikt is voor toepassing door andere lidstaten.

Ten tweede komen de onderzoekers tot het oordeel dat de dienstverlening van de CPEU heeft geleden onder de vertraging in de opbouw van de organisatie. Ook in deze conclusie kunnen wij ons vinden, al hechten wij eraan op te merken dat de IOB geen onderbouwing geeft voor haar observatie als zouden medewerkers onvoldoende zijn ingewerkt en evenmin voor haar suggestie als zouden medewerkers niet helemaal gekwalificeerd zijn geweest. Voor beide bestaat geen grond, zoals de organisatorische en logistieke praktijk van het voorzitterschap uiteindelijk heeft uitgewezen.

De derde en laatste bevinding als zou de doelmatigheid van de CPEU beperkt geweest zijn heeft naar onze mening nuancering. Wij zijn met de onderzoekers van mening dat de schaalvoordelen van de Centrale Projectorganisatie groter hadden kunnen zijn, indien ook zaken als vergaderlocaties of hotels centraal zouden zijn geregeld. Om op basis hiervan te concluderen dat de doelmatigheid van de CPEU beperkt was, gaat ons te ver: de conclusie dat zij nog groter hadden kunnen zijn, is wel op zijn plaats.

Samenvatting

Wij vinden de gekozen onderwerpen in het eerste (beleids)deel van het rapport te weinig representatief en de analyse inclusief analysemethode te zwak om uit de conclusies en aanbevelingen zinvolle lering te kunnen trekken voor een toekomstig Nederlands EU-voorzitterschap. De aanbevelingen en conclusies ten aanzien van de organisatie en logistiek zijn bruikbaar en zullen tijdens een volgend voorzitterschap worden meegenomen.