

Evaluatie van de DGIS Coherentie Eenheid

Eindrapport

29 januari 2009

Opdrachtgever: DGIS



AUTEURS: PAUL ENGEL, NIELS KEIJZER, JESKE VAN SETERS, EUNIKE SPIERINGS
EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT, Maastricht.

Inhoudsopgave

1	Introductie.....	8
1.1	Het Europese beleidskader en de oprichting van de Coherentie Eenheid.....	8
1.2	Resultaten van de tussentijdse evaluatie van 2005	9
1.3	Focus en aanpak van de huidige evaluatie.....	10
1.4	Methodologische uitdagingen	12
2	De opzet en context van de Coherentie Eenheid	13
3	Het screenen van de Nederlandse inzet in de EU	16
3.1	Algemeen.....	16
3.2	Effectiviteit en efficiëntie van deelname in BNC.....	16
3.3	Effectiviteit en efficiëntie van deelname in CoCo	17
3.4	Conclusie	18
4	Het nastreven van coherente resultaten via een projectmatige aanpak.....	19
4.1	Introductie.....	19
4.1.1	Selectie, communicatie en rapportage m.b.t. de dossiers	19
4.1.2	Effectiviteit en efficiëntie van het werk op de dossiers	20
4.2	Non-trade concerns	22
4.2.1	Inleiding.....	22
4.2.2	Outputs	23
4.2.3	Effectiviteit.....	24
4.2.4	Doelmatigheid.....	26
4.2.5	Conclusie	27
4.3	Trade Related Issues of Intellectual Property Rights en medicijnen.....	27
4.3.1	Inleiding.....	27
4.3.2	Outputs	28
4.3.3	Doelmatigheid.....	29
4.3.4	Effectiviteit.....	32
4.3.5	Conclusie	32
4.4	Economic Partnership Agreements	33
4.4.1	Inleiding.....	33
4.4.2	Outputs	34
4.4.3	Effectiviteit.....	35
4.4.4	Doelmatigheid.....	36
4.4.5	Conclusies.....	37
5	Bewustwording en coalitiewerk	37
5.1	Horizontale bewustwordingsactiviteiten in Nederland en Europa.....	38
5.2	Voortgangsrapporten naar het parlement	39
5.3	MDG 8 rapporten.....	40
5.4	Overige publicaties door de CE.....	41
5.5	Analyse en conclusies m.b.t. bewustwordingsactiviteiten	42
6	Vergelijkingen met ervaringen in andere EU lidstaten	44
7	Analyse van bevindingen	47
8	Conclusies	57
9	Aanbevelingen	61

Samenvatting

Ter ingeleide

- i. Dit rapport is het resultaat van de tweede evaluatie van de DGIS Coherentie Eenheid, die in het jaar 2002 werd opgericht volgend op de zogeheten ‘Coherentiebrief’ aan de Tweede Kamer der Staten Generaal van voormalig Minister voor Ontwikkelingssamenwerking Eveline Herfkens. Deze evaluatie is gericht op het beantwoorden van de volgende drie hoofdvragen:
 - a. Wat waren de hoofdlijnen van de inzet van DGIS/CE op het gebied van OS-beleidscoherentie?
 - b. Welke concrete resultaten zijn bereikt?
 - c. Is met de instelling, inzet en werkwijze van DGIS/CE een effectieve en efficiënte bijdrage geleverd aan de betreffende resultaten?
- ii. De in het Plan van Aanpak reeds voorziene tussentijdse evaluatie uit 2005, die qua doelstellingen overeenkomt met de huidige evaluatie, concludeerde dat de oprichting van de Coherentie Eenheid tot positieve resultaten had geleid. De efficiëntie van de werkwijze van de projectteams werd op hoofdlijnen als goed beoordeeld. De structuur, aanpak en institutionele positie van de eenheid werd als geschikt bevonden. Op basis van deze in 2005 uitgevoerde evaluatie is besloten om de Coherentie Eenheid (CE) tot de zomer van 2010 te verlengen en in 2009 mede op basis van de huidige evaluatie te bezien of voortzetting in de huidige vorm gerechtvaardigd is. Deze afspraak is bevestigd in het kader van de taakstellingsoperatie.
- iii. Centraal in deze evaluatie is de beoordeling van de inzet, relevantie, doelmatigheid, effectiviteit en duurzaamheid van het functioneren van de CE, met de nadruk op de periode juni 2005– juni 2008 en de focus op haar drie centrale interventiestrategieën:
 - a. Het inbrengen van OS-belangen in interdepartementale coördinatie voor EU-besluitvorming op nationaal niveau en nieuwe EU wet- en regelgeving.
 - b. Het in samenwerking met andere BZ directies en relevante vakdepartementen op projectmatige wijze concrete resultaten nastreven op een beperkt aantal actuele coherentiedossiers.
 - c. Het bevorderen van aandacht en bewustwording voor OS-beleidscoherentie bij EU-lidstaten, de Commissie en de OESO, en van strategische coalities in wisselende kopgroepen met gelijkgezinde landen rond specifieke dossiers.
- iv. De aanpak van deze evaluatie combineerde drie onderzoeksmethoden:
 - a. analyse van relevante publieke en interne documenten m.b.t. DGIS CE en relevante studies op het terrein van OS coherentie;
 - b. semigestructureerde interviews met ambtenaren in verschillende directies en andere overheidsdepartementen in Den Haag, voormalig bewindslieden, internationale diplomaten, NGOs, de Europese Commissie en de OESO;
 - c. Een elektronische enquête per email, gebaseerd op 16 stellingen opgesteld op basis van de resultaten van de interviews.
- v. Gelijk aan eerdere evaluaties (i.c. ECORYS 2005, IOB 2008) is gekozen om bij evaluatie van de tweede interventiestrategie te concentreren op een select aantal coherentieprojecten, in dit geval de volgende drie: (1) Trade Related Aspects of

Intellectual Property Rights (TRIPs) en toegang tot medicijnen; (2) Non-Trade Concerns; en (3) de onderhandelingen voor de Economic Partnership Agreements.

- vi. Al is het domein en focus van de evaluatie hiermee duidelijk afgebakend, vooropgesteld wordt dat het functioneren van de Coherentie Eenheid alleen vanuit het bredere functioneren van het Ministerie verklaard worden. Zo is het beleid van het Ministerie inzake kennis en personeelsbeleid van grote invloed op haar capaciteit tot het bevorderen van OS coherentie in algemene zin, en voor het werk van de Coherentie Eenheid in het bijzonder.

Conclusies (zie annex 1 voor nadere specificatie van de evaluatievragen waarop deze conclusies betrekking hebben)

- vii. **Beleidscontext:** Sinds 2002 heeft OS beleidscoherentie een centraal deel uitgemaakt van het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking, en alles wijst er op dat dit in ieder geval voor de verdere duur van de huidige regeringsperiode gehandhaafd zal blijven. De Ministeriële verantwoordelijkheid voor ontwikkelingssamenwerking bevestigt de politieke prioriteit van een coherent beleid.
- viii. De huidige evoluerende politieke, beleidsmatige en institutionele context voor OS en internationale economische ontwikkeling leiden er toe dat de OS zich in toenemende mate zal vervlechten met andere beleidsterreinen van internationale samenwerking. De vraag of en met name hoe een dergelijke inzet van OS kan worden gerealiseerd vormt een belangrijke nieuwe uitdaging voor OS coherentie.
- ix. **Inzet:** In relatie tot haar omvang is gedurende de kernperiode de inzet van de CE onverminderd groot geweest. In de balans tussen de drie interventiestrategieën heeft de meeste nadruk gelegen op het thematische werk in de dossiers via de coherentieprojecten. Tegelijkertijd is een afnemende betrokkenheid van niet-CE medewerkers op deze coherentiedossiers geconstateerd, mede doordat de CE op deze dossiers een meer sturende en inhoudelijke rol ging spelen.
- x. In de kernperiode voor deze evaluatie is het directe contact van de CE met de Minister in frequentie afgenomen, en is de strategische planning, monitoring en evaluatie van het werk van de CE enigszins verwaterd. Door dit laatste zijn beoogde resultaten minder duidelijk gespecificeerd en komen de projectmatige aanpak en inbedding van de coherentieagenda onder druk te staan.
- xi. **Effectiviteit:** De CE heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de uitvoering van het Nederlandse beleid voor OS coherentie. Conform het Plan van Aanpak zijn veel van de behaalde resultaten bereikt in nauwe samenwerking met directies binnen DGIS, andere overheidsdepartementen, en de PV's in Brussel, Genève en Parijs.
- xii. Het ontbreken van formele en sluitende afspraken gemaakt over de taakverdeling tussen de CE en lijndirecties in het kader van de coherentieprojecten heeft, in de ogen van andere spelers, vaak tot verwarring dan wel overmatige toe-eigening van de onderwerpen door de CE geleid. De CE was in deze context niettemin vaak effectief vanwege zeer adequate dossierkennis en netwerken.
- xiii. De werkwijze en het werk van de CE heeft bijgedragen aan meer acceptatie van OS coherentie bij departementen als VWS, VROM en EZ.

- xiv. **Doelmatigheid:** geconstateerde verwarring en overlap tussen de taken van de CE en lijndirecties heeft de doelmatigheid negatief beïnvloed. Behaalde resultaten droegen hierdoor niet altijd bij aan het verduurzamen van het coherentiestreven. In plaats hiervan konden directies coherentietaken deels of soms grotendeels aan de CE overlaten.
- xv. Gezien het feit dat beleidsbeïnvloeding in Brussel moeilijker is geworden door de uitbreidingen van de Unie is het een pertinente keuze van de CE geweest om op horizontaal niveau meer intensief contact te zoeken met niet-gelijkgestemde lidstaten.
- xvi. Investerings in communicatie-activiteiten met het oog op politieke, maatschappij en onderzoeksinstellingen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van de doelmatigheid en zichtbaarheid van het werk op OS coherentie en de rol van de CE daarin.
- xvii. **Relevantie:** de CE is in 2002 uit pragmatische overwegingen als tijdelijke eenheid ingesteld. Directe ophanging onder DGIS maakte een flexibele en efficiënte ondersteuning van de Minister mogelijk, naast een doelmatige taakverdeling met en inzet van de DGIS op hoog ambtelijk niveau. De inzet van de DGIS op het bevorderen van OS coherentie is sinds 2005 afgenomen.
- xviii. Het mandaat van de CE wordt breed onderschreven, en de acceptatie binnen BZ voor het streven naar OS coherentie is toegenomen. Als politiek georiënteerde eenheid is het bestaansrecht van de CE niet gebaat bij het ontstaan van de indruk dat het minder ‘activistisch’ en meer ‘regulier’ functioneert.
- xix. Een aantal institutionele factoren in het Ministerie (zie alinea xx en xxii) trekt een zware wissel op de mogelijkheid voor de CE om haar mandaat uit te voeren.
- xx. **Duurzaamheid:** gezien de taakstelling, huidige bestedingsdruk en daarmee gepaard gaande relatieve verwaarlozing van macro-beleidswerk zal het opheffen en mainstreamen van de taken van de CE waarschijnlijk leiden tot een vermindering van de effectieve bevordering van coherentie op Nederlands, Europees en internationaal niveau. Deze institutionele uitdagingen zijn tevens van grote invloed op de duurzaamheid en effectiviteit van het OS coherentiebeleid.
- xxi. Effectieve en doelmatige mainstreaming van het beleid is slechts mogelijk met een CE die optimaal een aanjagende en gangmakende rol kan spelen. In het licht van de genoemde nieuwe beleidsuitdagingen en op handen zijnde operationale instructies van de minister aan de directies op het gebied van OS coherentie dient het Plan van Aanpak en personele bezetting van de CE te worden geactualiseerd.
- xxii. Het huidige BZ personeelsbeleid en daaraan gekoppelde sterk afgenomen kennisfunctie staan de uitvoering van het OS coherentiebeleid in de weg. De opleiding, in- en doorstroming van BZ medewerkers dient in lijn te worden gebracht met de brede verantwoordelijkheid voor en praktische ondersteuning van het OS coherentiebeleid.
- xxiii. **Leren/Vergelijken:** Nederland heeft in de kernperiode voor deze evaluatie een belangrijke aanjagende rol gespeeld naar de lidstaten van de OESO en EU. Internationale studies geven aan dat de rol van een specialistische eenheid als een CE van cruciaal belang is voor een effectief OS coherentiebeleid. Dezelfde studies geven aan dat binnen de uitvoer van het beleid voor OS coherentie het voldoende

betrekken van parlement en maatschappelijke groepen in brede zin voor het verduurzamen van dit beleid van groot belang is.

Aanbevelingen m.b.t. een succesvolle uitvoering van de OS coherentiefunctie binnen het DGIS

- Volgend op de pioniersperiode 2002-2008 dient de coherentiefunctie binnen DGIS breder verankerd te worden en een meer permanente plaats te krijgen, en moet de verantwoordelijkheid en inzet ervoor verschuiven naar de betrokken directies en departementen. Daarom vergt een succesvolle uitvoering actieve aansturing vanuit het hoogste politieke en managementniveau binnen het Ministerie. Deze aansturing moet daarnaast tevens aandacht hebben voor het creëren van de noodzakelijke institutionele randvoorwaarden binnen BZ welke bepalend zijn voor de succesvolle uitvoering van het OS coherentiebeleid.

Aanbevelingen met betrekking tot het functioneren van de Coherentie Eenheid – of een vergelijkbare groep vrijgestelde mensen – in bovenstaand kader

- Het bestaan van een pro-actieve groep mensen met een gangmakende functie die waar nodig extra inzet kan leveren op OS coherentie is van het grootste belang. Binnen de huidige drie interventiestrategieën lijkt meer aandacht gewenst voor enerzijds screening en voorbereiding van Nederlandse inzet, tot en met het niveau van de Ministerraad toe, en anderzijds voor communicatie met volksvertegenwoordiging, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen. Hiertoe dienen sluitende afspraken te gemaakt over de verdeling van de beschikbare tijd en middelen, die rekening houden met de belangrijkste conclusies van deze evaluatie:
 - Meer inzet op het screenen en voorbereiden van de NL inzet op Europees en Multilateraal beleid (inclusief de voorbereidingen op coherentiegevoelige dossiers voor de Ministerraad) en op haar gangmakersfunctie wat betreft interne en externe bewustwordings/lobbyactiviteiten, waartoe opvolging van OS als hefboom en gezamenlijke overheidsnotities ook worden gerekend;
 - Zoveel mogelijk inhoudelijk werk op coherentiegevoelige dossiers plaatsen bij respectievelijke lijndirecties en vakdepartementen en eigen inzet waar mogelijk beperken tot de gangmakersrol;
 - Bij specifieke dossiers, die politiek urgent zijn maar niet onmiddellijk voldoende door lijndirecties/andere departementen (kunnen) worden opgepakt, dient de CE haar eigen netwerken en onderzoeksbudget te kunnen inzetten en ontwikkelen om via een projectmatige aanpak nieuwe (institutionele) grond te breken en een stevige aanzet te kunnen geven tot de noodzakelijk intra/interdepartementale afstemming.
 - De inschatting dat gezien de vele, nieuwe uitdagingen die er liggen bij handhaving en uitbreiding van de huidige taken, de huidige capaciteit aan fte's en beschikbare financiële middelen voor de CE niet voldoende is.

Twee toekomstscenario's zijn vergeleken voor de institutionele ophanging van de Coherentie Eenheid met inachtneming van de analyse van de in de 2005 evaluatie verkende institutionele opties:

Scenario 1:

- Belegging CE functies in de vorm van een aparte, permanente cluster bij een bestaande DGIS directie. Gezien haar veranderende mandaat vanuit de taakstellingsoperatie kan hierbij gedacht worden aan DEK. Dit verduidelijkt de lijnen doch is niettemin complex gezien de relatie tussen directeur, clusterhoofd en (Plv.) DGIS. Deze cluster krijgt extra

capaciteit ter uitwerking van de door de minister aangekondigde aanpassingen in het OS coherentiebeleid en de ondersteuning van de minister op coherentiedossiers voor de ministerraad, onder directe aansturing van de (Plv.) DGIS.

Scenario 2:

- Handhaving van de huidige institutionele ophanging, met een geactualiseerd Plan van Aanpak en een permanente functie voor de CE. De taakverdeling tussen lijndirecties, CE en (Plv.) DGIS moet hierbij worden verhelderd en de lijnen duidelijk en kort. Dit geeft de CE de gebruikelijke autonomie en eigen verantwoordelijkheid om activistisch haar aanjager en gangmakersrol te vervullen. De eindverantwoordelijkheid voor de aansturing van de inzet van en samenwerking met de lijndirecties komt terecht bij de (Plv.) DGIS. In het Plan van Aanpak komen sluitende afspraken over een meer planmatige aanpak, haalbare resultaten en over de verdeling van de beschikbare tijd en middelen van de CE over haar diverse taken. Extra capaciteit dient te worden gecreeërd ter uitwerking van de door de minister aangekondigde aanpassingen in het OS coherentiebeleid en de ondersteuning van de minister op coherentiedossiers voor de ministerraad, onder directe aansturing van de (Plv.) DGIS.

Gezien de resultaten van de CE in de kernperiode en daarvoor, het belang van zichtbaarheid en pro-actief, autonoom handelen en de erkenning die de CE heeft verworven in Europa en ook internationaal, heeft het tweede scenario duidelijk de voorkeur van het evaluatieteam.

1 Introductie

1.1 Het Europese beleidskader en de oprichting van de Coherentie Eenheid

Dit rapport presenteert de uitkomsten van de tweede evaluatie van de DGIS Coherentie Eenheid sinds haar oprichting in het jaar 2002, volgend op de zogeheten ‘Coherentiebrief’ aan de Tweede Kamer der Staten Generaal van voormalig Minister voor Ontwikkelingssamenwerking Eveline Herfkens. De referentietermen voor deze evaluatie plaatsen het streven naar beleidscoherentie als een instrument van het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking, ‘(...) waarbij door middel van beleidsbeïnvloeding op andere terreinen dan de hulpverlening getracht wordt de ontwikkelingsdoelen dichterbij te brengen’ (DGIS/CE 2008: 2). Doel van dit instrument is het laten meewegen van de ontwikkelingsgerichte belangen van ontwikkelingslanden in de besluitvorming op beleidsterreinen buiten ontwikkelingssamenwerking zoals handel, landbouw, visserij, milieu, voedselveiligheid en migratie. In de context van dit rapport wordt naar dit instrument verwezen als het instrument voor het bevorderen van ‘OS coherentie’ of ‘OS vriendelijkheid’.

Naast het mandaat van de eenheid dat in bovengenoemde ‘Coherentiebrief’ haar oorsprong vindt is het belang van beleidscoherentie op Europees niveau wettelijk vastgelegd in artikel 133V van het Verdrag betreffende de Europese Unie (tevens bekend als het ‘Verdrag van Maastricht’) dat in november 1993 van kracht werd. Hetzelfde artikel is te vinden in artikel 178 van het verdrag van Amsterdam, dat op 1 mei 1999 in werking is getreden. Daarnaast bevat het verdrag van Cotonou uit 2000 tussen de Europese Unie en de landen van Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille oceaan eveneens een specifiek artikel betreffende beleidscoherentie.¹

Naast deze wettelijk bindende verdragen zijn er binnen de EU sinds de instelling van de Coherentie Eenheid (DGIS/CE) een aantal politieke besluiten genomen op het terrein van beleidscoherentie, waarbij de afspraken in de EU Consensus inzake Ontwikkeling uit 2005 met name als richtinggevend worden gezien:

‘De EU is vastbesloten maatregelen te nemen om de samenhang tussen de ontwikkelingsaspecten van een aantal sectoren te bevorderen.² Het is van belang dat de beleidslijnen op andere gebieden dan ontwikkeling de inspanningen van ontwikkelingslanden ter verwezenlijking van de MDGs ondersteunen’ (EU 2006: 6).

Volgend op de Coherentiebrief heeft het DGIS tevens in samenwerking met andere Ministeries een aantal gezamenlijke thematische beleidsnotities gepubliceerd welke de

¹ Dit betreft Artikel 12, getiteld ‘Coherence of Community policies and their impact on the implementation of this Agreement’.

² In de conclusies van de Raad van mei 2005 wordt bevestigd dat de EU vastbesloten is de doelstellingen uit te voeren die vermeld zijn in de mededeling van de Commissie inzake beleidscoherentie voor ontwikkeling, waarin handel, milieu, klimaatverandering, veiligheid, landbouw, visserij, de sociale dimensie van globalisering, werkgelegenheid en menswaardig werk, migratie, onderzoek en vernieuwing, de informatiemaatschappij, vervoer en energie als onderwerp aan bod komen.

(http://www.dgos.be/documents/nl/nieuws/european_consensus_nl.pdf)

bredero doelen ten aanzien van OS coherentie op deze terreinen vastleggen. Deze documenten betreffen ondermeer de notitie Beleidscoherentie Ontwikkelingssamenwerking-Landbouw (met LNV, december 2002), de notitie Afrika en Handel (met EZ, juli 2004), een notitie en nota over migratie en ontwikkeling (met SZW, respectievelijk juli 2004 en mei 2006), en de kamerbrief inzake landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid (met LNV, mei 2008). Verder zijn onder de huidige Minister voor OS stappen gezet om ook maatschappelijke partners en de private sector te betrekken bij het streven OS coherentie waardoor op 30 juni 2007 een aantal akkoorden werden gesloten op het voormalig eiland Schokland in de Noordoostpolder. Tijdens deze publieksmanifestatie werden in totaal 37 akkoorden gesloten, waarvan elk een concrete afspraak behelst tussen de betrokken partijen voor hun inzet op één of meerdere MDGs.³

In de referentietermen wordt verder verwezen naar de specifiek Nederlandse politieke uitgangspunten van het coherentiestreven, die verwoord zijn in de algemene OS-beleidsnotities ‘Aan Elkaar Verplicht’ (met daarin de reactie op het advies van de IBO-werkgroep inzake effectiviteit en coherentie van OS) en ‘Een zaak van iedereen’. Laatstgenoemde beleidsnota van Minister Koenders besteedt relatief weinig aandacht aan het coherentiestreven, doch verwijst naar een aankomende multilaterale beleidsnota die hier dieper op zal in gaan. Vrijwel alle DGIS-directies zijn betrokken bij de uitvoering van het coherentiebeleid, maar het werk van de Coherentie Eenheid – dat onderwerp is van deze evaluatie is – neemt duidelijk een centrale plek in. Tijdens een recente lezing onderstreepte Minister Koenders dan ook dat ontwikkelingssamenwerking ‘een zaak van iedereen’ is, vanuit de opvatting dat ontwikkelingssamenwerking een ‘hefboom’ kan zijn om mondiale oplossingen ook daadwerkelijk effect op ontwikkeling te laten hebben.⁴

Binnen de Development Assistance Committee (DAC) van de OESO wordt op het terrein van PCD aan Nederland een voortrekkersrol toegekend. In het meest recente DAC examen van Nederland wordt een positieve eindconclusie getrokken wat betreft de publieke inspanningen ter bevordering van PCD:

‘The Netherlands now has a ‘winning combination’ of political commitment, a clear policy framework and the capacity to deliver through a dedicated Policy Coherence Unit (PCU) located within the MFA’ (DAC 2006: 15).

1.2 Resultaten van de tussentijdse evaluatie van 2005

Een in het Plan van Aanpak voorziene tussentijdse evaluatie uit 2005 concludeerde dat de oprichting van de Coherentie Eenheid tot positieve resultaten had geleid.⁵ De efficiëntie van de werkwijze van de projectteams werd op hoofdlijnen als goed beoordeeld. De structuur, aanpak en institutionele positie van de eenheid werd als geschikt bevonden, en er werd aanbevolen om voor de eindevaluatie meer nadruk te leggen op de beoordeling van de effectiviteit. Op basis van deze in 2005 uitgevoerde evaluatie is besloten om de Coherentie Eenheid tot de zomer van 2010 te verlengen en in 2009 mede op basis van de huidige

³ De akkoorden zijn in te zien op de volgende website: <http://www.akkoordvanschokland.nl/akkoorden>

⁴ Lezing Minister Koenders, ‘Internationale Samenwerking 2.0. Agenda voor moderne armoedebestrijding’, 8 november 2008, Universiteit van Amsterdam.

⁵ Evaluatie Ecorys-NEI, juni 2005

evaluatie te bezien of voortzetting in de huidige vorm gerechtvaardigd is. Deze afspraak is bevestigd in het kader van de taakstellingsoperatie.

De tussentijdse evaluatie deed de volgende aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van het werk van de Coherentie Eenheid:

- Minimale handhaving van de huidige gunstige **randvoorwaarden** voor het functioneren van de Coherentie Eenheid, en overweging van het versterken hiervan door het verwijzen naar PCD in een volgend Regeerakkoord.
- De eenheid moet het **'focal point'** blijven voor PCD binnen DGIS;
- Handhaving van de huidige **institutionele plaatsing**, conform met het Plan van Aanpak (2002).
- Oplossingen zoeken voor gesignaleerde **problemen op nationaal niveau**, als volgt gesuggereerd door het evaluatieteam:
 - Aandacht voor OS in EU besluitvorming: naast DIE/EX moeten tevens mogelijkheden worden onderzocht voor samenwerking met **DEK**, gericht op versterking van OS inbreng in EU besluitvorming.
 - Terugkoppeling resultaten **CoCo**: voldoende capaciteit moet worden vrijgemaakt om de lijndirecties betrokken te houden bij het CoCo proces.
 - Participatie in **Coreper**: stroomlijning van de Coherentie Eenheid participatie in coherentiedossiers kan capaciteit vrijmaken voor een regelmatige participatie in het instructieoverleg voor Coreper.
 - Relatie met **vakdepartementen**: irritatiegrenzen moeten in de gaten worden gehouden ter verzekering van meedenken en meewerken.
- Meer focus op beleidsbeïnvloeding van **landen die nog weinig doen aan PCD**, inclusief zuidelijke lidstaten en staten die sinds 2004 tot de Unie zijn toegetreden.
- Regelmatig contact tussen de Coherentie Eenheid en **betrokken directies** over de voortgang van de **coherentieprojecten** is nodig om dossiers waarbij concreet succes niet haalbaar wordt gezien tijdig af te sluiten. Daarnaast moet het inhoudelijke werk van de projectteams dicht bij de lijn worden gehouden, waardoor extra capaciteit vrijkomt voor **lobby** en het versterking/vorming **coalities**.
- **Prioriteiten** voor de resterende periode van de Coherentie Eenheid zijn de voorbereidingen voor de WTO conferentie; opvolging van de RAZEB conclusies van 24-5-2005 over PCD in de context van MDG 8 en daaraan gekoppelde rapportage; afronding en overdracht van coherentiedossier productiestandaarden en markttoegang.

1.3 Focus en aanpak van de huidige evaluatie

Deze evaluatie, waaraan zowel een verantwoordings- als een leerfunctie is toegekend, is gericht op het beantwoorden van de volgende drie hoofdvragen:

- Wat waren de hoofdlijnen van de inzet van DGIS/CE op het gebied van OS-beleidscoherentie?
- Welke concrete resultaten zijn bereikt?
- Is met de instelling, inzet en werkwijze van DGIS/CE een effectieve en efficiënte bijdrage geleverd aan de betreffende resultaten?

Op basis van deze hoofdvragen en de referentietermen zijn de volgende zeven evaluatievragen geïdentificeerd, welke in annex 1 van dit rapport in detail zijn uitgewerkt:

Box 1.1 Evaluatievragen

<i>Vraag</i>	<i>Focus</i>	
1	Beleidscontext	In welke mate is het beleidsmatige en institutionele landschap voor beleidscoherentie voor ontwikkeling in Nederland en Europa in de periode sinds 2002 veranderd? Welke uitdagingen worden in de nabije toekomst verwacht?
2	Inzet	Hoe heeft de Coherentie Eenheid in de geëvalueerde periode haar aanpak en relaties met relevante partijen vormgegeven teneinde haar doelen te bereiken, en op welke wijze(n) is hier in de periode van 2002-2008 verandering in opgetreden?
3	Effectiviteit	In welke mate hebben de door de eenheid uitgevoerde keuzen, activiteiten en projecten de beoogde resultaten op nationaal, Europees en internationaal/multilateraal niveau gerealiseerd?
4	Doelmatigheid	In welke mate kan vastgesteld worden dat sprake is van een doelmatige aanpak?
5	Relevantie	Wat is de relevantie van mandaat, toegevoegde waarde en de werkwijze van de Coherentie Eenheid voor de uitvoering van het coherentiebeleid?
6	Duurzaamheid	Is de Coherentie Eenheid in haar huidige opzet toegerust voor de belangrijkste uitdagingen van het coherentiebeleid in de komende jaren?
7	Leren/ Vergelijken	Welke lessen kunnen worden getrokken ten aanzien van de relevantie, duurzaamheid, effectiviteit en doelmatigheid van de Coherentie Eenheid, ook in vergelijking met andere initiatieven in Europese lidstaten?

De methodologie voor deze evaluatie omvat de inzet van drie onderzoeksmethoden:

1. Analyse van relevante publieke en interne documenten m.b.t. de DGIS Coherentie Eenheid, en relevante andere studies en overige publicaties op het terrein van beleidscoherentie voor ontwikkeling.
2. Semigestructureerde interviews met ambtenaren in verschillende directies en andere overheidsdepartementen in Den Haag, en aanvullende interviews met voormalig bewindslieden, internationale diplomaten (Brussel en Genève), NGOs en een select aantal ambtenaren van andere lidstaten, de Europese Commissie en de OESO. Annex 2 geeft een overzicht van de personen die zijn geïnterviewd.
3. Electronische enquête op basis van voorlopige bevindingen uit de interviews. Per email zijn een zestiental stellingen geformuleerd die betrekking hebben op de inzet en resultaten van de Coherentie Eenheid, die naar dezelfde respondenten als onder punt 2 zijn gestuurd met een klein aantal aanvullende respondenten die niet voor een interview bereikt kunnen worden. Een volledig overzicht van de enquête die aan 63 adressen gestuurd is en resulteerde in een respons van ruim 60 procent is te vinden in annex 4.

1.4 Methodologische uitdagingen

Het evalueren van een eenheid in het Ministerie van buitenlandse zaken dat zich met een dergelijk breed werkveld bezig houdt brengt een aantal specifieke methodologische uitdagingen met zich mee. Het is belangrijk deze uitdagingen vooraan in dit rapport te expliciteren, omdat ze belangrijk zijn voor de interpretatie van de evaluatie bevindingen:

- Al is het zo dat het domein van de evaluatie duidelijk begrensd is in de referentietermen, het functioneren van de Coherentie Eenheid kan alleen vanuit het bredere functioneren van het Ministerie verklaard worden. Zo is het beleid van het Ministerie inzake kennis en personeelsbeleid van grote invloed op haar capaciteit tot het bevorderen van OS coherentie in algemene zin, en voor het werk van de Coherentie Eenheid in het bijzonder.
- In contrast met deze behoefte tot ‘analyse in samenhang’ bestaat er binnen het Ministerie juist de neiging om – mede in het kader van de taakstelling – het werk van de Coherentie Eenheid in relatieve isolatie te bekijken. Het Plan van Aanpak van de Coherentie Eenheid vermeldt echter dat het niet primair de bedoeling dat Coherentie Eenheid op eigen kracht coherentieresultaten bereikt. De evaluatie heeft zich daarom tevens gericht op de vereisten van Buitenlandse Zaken (en de Coherentie Eenheid) op terrein van OS beleidscoherentie capaciteit.
- M.u.v. de jaarplannen in de kernperiode (2005 – 2008) is er binnen de Coherentie Eenheid geen sprake geweest van gestructureerde en schriftelijk vastgelegde resultaatgeoriënteerde planning. Dit maakt het moeilijk om bereikte resultaten te vergelijken met oorspronkelijke plannen daaromtrent, waardoor de ambitie en inzet van de Coherentie Eenheid op specifiek niveau vaak minder duidelijk is.
- Bij het werk op de dossiers, dat vaak in zeer nauwe samenwerking met BZ directies en andere departementen gedaan wordt, is het vaak niet mogelijk om bereikte resultaten direct aan de inspanningen van de Coherentie Eenheid dan wel de betrokken directies of departementen toe te wijzen.
- Op meer praktisch niveau heeft het relatief veel tijd gekost om de afspraken voor de interviews te plannen, in verband met de drukke najaarsperiode waarin deze gepland moesten worden (november/december). Gezien ook de op dit punt reeds aanwezige kennis bij ECDPM, is daarom gekozen om de interviews met ambtenaren in andere EU lidstaten en wetenschappers te vervangen door interviews met vertegenwoordigers van de OESO en de Europese Commissie en het raadplegen van bestaande onderzoeks- en evaluatierapporten.

2 De opzet en context van de Coherentie Eenheid

In de eerder genoemde Coherentiebrief uit 2002 werd vastgesteld dat de Nederlandse regering reeds enige jaren realiseerde dat de hoofddoelstelling van het Nederlands ontwikkelingsbeleid - duurzame armoedevermindering - niet alleen een opdracht is voor een Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en niet alleen een kwestie van hulp. Hiertoe was in het regeerakkoord van Paars-2 afgesproken om een samenhangend, en coherent beleid voor armoedebestrijding na te streven. Deze opdracht is aan de orde waar ontwikkelingsdoelstellingen raken aan andere beleidsterreinen met implicaties voor lage inkomenslanden, zoals handel, landbouw, visserij, milieu, voedselveiligheid, vrede- en veiligheid, wapenhandel, migratie, transport en infrastructuur.

Zoals in deze brief aangekondigd werd per 1 mei 2002 een speciale Coherentie Eenheid (DGIS/CE) ingesteld met als opdracht om ‘(...) naast het bevorderen van intensievere interdepartementale samenwerking, de gecoördineerde aanpak van coherentie binnen het Ministerie verder bevorderen en tevens een aantal sleuteldossiers projectmatig beheren.’ De oprichting van deze projecteenheid vormde daarmee een uitdrukking van de politieke prioriteit die het thema OS-beleidscoherentie werd en wordt toegekend. Gebaseerd op het Plan van Aanpak werd de eenheid, die direct onder de Directeur Generaal Internationale Samenwerking werd geplaatst, bemand door een vrijgestelde projectdirecteur, een plaatsvervangend directeur, drie senior beleidsmedewerkers en een documentalist.

De eenheid hanteert daarbij de volgende drie interventiestrategieën, te weten:

- Screening Nederlandse EU inzet: het inbrengen van OS-belangen in interdepartementale coördinatie voor EU-besluitvorming op nationaal niveau en nieuwe EU wet- en regelgeving (BNC).
- Proactieve aanpak specifieke dossiers: middels een projectmatige aanpak samen met andere BZ directies en relevante vakdepartementen concrete resultaten nastreven op een beperkt aantal actuele coherentiedossiers.
- Versterking van internationale samenwerking: het bevorderen van aandacht voor OS-beleidscoherentie bij EU-lidstaten, de Commissie en de OESO, en van strategische coalities in wisselende kopgroepen met gelijkgezinde landen rond specifieke dossiers.

Met betrekking tot de tweede interventiestrategie dient te worden benadrukt dat er in het bredere Nederlandse beleid voor OS coherentie en het functioneren van de CE daarin een belangrijk verschil bestaat tussen enerzijds ‘projecten’ en anderzijds ‘dossiers’. In de jaarplannen van de CE wordt dit onderscheid gemaakt en houdt het volgende in:

- Met ‘dossiers’ wordt verwezen naar het reguliere proces van beleidsvorming en –arbitrage waar alle lijndirecties binnen DGIS een rol in spelen, afhankelijk van hun specifieke thematische verantwoordelijkheden. Dit betreft een dagelijkse werkzaamheid van ‘de lijn’, waarbij de CE zelf slechts zijdelings is betrokken, bijvoorbeeld waar het gaat om rapportage voor bewustwording en het coördineren van EU-besluitvorming.
- De term ‘projecten’ refereert aan die thema’s waarop de CE tracht om nieuwe grond te breken en samen met andere denkers op dit thema uit het Ministerie een klein groepje te vormen om de inzet en capaciteit op dit prioritaire thema vanuit DGIS tijdelijk te vergroten en aan te jagen. Op het moment dat dit tijdelijke project is afgerond gaat het thema terug naar de verantwoordelijke lijndirectie. Hierbij wordt opgemerkt dat in een aantal gevallen een bepaald dossier bij verschillende directies tegelijkertijd is

ondergebracht, waardoor soms ook lijndirecties tijdelijk ‘projectmatig’ hun samenwerking intensiveren, zonder betrokkenheid van de CE hierbij.

Bij het maken van dit onderscheid in de context van dit evaluatierapport worden de volgende twee observaties gemaakt. Allereerst behoort de term ‘project’ volgens de hier gegeven omschrijving niet tot het standaard idioom van DGIS (en de overheid in brede zin), en werd daarom tijdens de interviews voor deze evaluaties frequent naar projecten gerefereerd als dossiers, waaruit opgemaakt wordt dat het onderscheid in de praktijk niet zo duidelijk gelegd wordt als hierboven. Daarnaast bleek het op een aantal dossiers de afgelopen jaren moeilijk voor de CE om ‘projectmatig’ te werken zoals voorgesteld in het Plan van Aanpak, omdat het betreffende dossier voor de directie een posterioriteit was of anderzijds weinig tot geen aandacht kreeg. In enkele van deze gevallen is zowel de inhoudelijke als procesmatige betrokkenheid van de CE hierdoor dusdanig toegenomen dat de CE de facto het dossier ging beheren.

In het Plan van Aanpak staan in detail de condities beschreven voor het succesvol bevorderen van OS coherentie (en als onderdeel daarvan het goed functioneren van de Coherentie Eenheid). In een Engelstalige notitie die de eenheid in 2006 publiceerde met als titel ‘Promoting Policy Coherence for Development – The Dutch Experience’ werden mede op basis van de ervaringen sinds 2002 en de uitkomsten van de evaluatie van 2005 zeven elementen onderscheiden die allen van belang zijn voor het succesvol bevorderen van OS coherentie:⁶

- **Politieke wil:** coherentie is geïdentificeerd als één van de tien prioriteiten voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Door het hebben van een Minister voor ontwikkelingssamenwerking kunnen coherentie-aspecten op basis van gelijkheid worden besproken met collega-Ministers, waardoor deze aspecten kunnen worden afgewogen op dit niveau. Ook al bestaat er geen formeel wettelijk kader voor het bevorderen van OS coherentie in het beleid van de overheid (en is er tevens geen statutaire wet voor ontwikkelingssamenwerking), een aantal interministeriële nota’s en kabinet-brede notities geven uiting van de politieke prioriteit van het thema voor de regering.
- **Capaciteit:** adequate capaciteit op ambtelijk niveau is nodig om een veelvoud aan complexe vraagstukken die breder zijn dan het beleid voor ontwikkelingssamenwerking zelf te kunnen analyseren en waar gewenst te kunnen reageren. Dankzij deze capaciteit kunnen posities en ondersteunende documenten tijdig worden opgesteld, kan contact worden onderhouden met belangrijke actoren (nationaal, EU en internationaal), en kan men productieve relaties vormgeven met specialisten in de vakministeries.
- **Competentie:** de Coherentie Eenheid wordt geleid door een directeur met dezelfde positie als zijn collega’s in andere Ministeries, hetgeen de communicatie vergemakkelijkt.
- **Coördinatie:** het is belangrijk om zorgvuldig te coördineren met andere Ministeries op OS coherentie zaken zodat de belangen van ontwikkelingslanden goed onder de aandacht kunnen worden gebracht in de beleidsprocessen die deze Ministeries leiden.
- **Concrete doelen en activiteiten:** Naast het hebben van overkoepelende doelen m.b.t. OS coherentie is het tevens cruciaal om doelen te stellen op het niveau van specifieke thema’s en dossiers. Zonder een dergelijke focus kan OS coherentie op een te abstract niveau blijven hangen. Daarom heeft de Coherentie Eenheid een voortrollende agenda van specifieke doelen op tijdelijk coherentiedossiers die met name worden vastgesteld volgens de kalender voor EU en internationale besluitvormingsprocessen.

⁶ De notitie is online beschikbaar: <http://www.minbuza.nl/binaries/pdf/os-subsidies/brochure-nl-pcd-experience--maart-2006.pdf>

- **Samenwerking:** in bepaalde gevallen kan het strategisch toepassen van OS gelden als hefboom helpen tot het bereiken van beleidsdoelen die in het kader van OS coherentie zijn gesteld. Dit kan tevens nuttig zijn in de relatie met de andere Ministeries, die OS coherentie graag als een tweerichtingsstraat zien (overigens zonder in de richting van gebonden hulp te gaan). Bestaande voorbeelden zijn onderzoek in Mauritanië in het kader van visserijverdragen, en het ontwikkelen van onderhandelingscapaciteiten in het kader van het 'West African Cotton Initiative'.
- **Coalitievorming:** het aangaan van coalities is belangrijk voor het bereiken van resultaten op nationaal, Europees en internationaal niveau. Het produceren van impact studies en het verwerven van steun voor positieve doormiddel van discussie documenten zijn nuttige instrumenten voor het aangaan en versterken van coalities.

3 Het screenen van de Nederlandse inzet in de EU

3.1 Algemeen

De eerste interventiestrategie van de Coherentie Eenheid (CE) betreft het screenen van de Nederlandse inzet in de EU. In lijn met het Plan van Aanpak, en teneinde in een vroegtijdig stadium van de beleidsformulering van de EU aandacht te kunnen vragen voor coherentie aspecten, neemt de CE zitting in de Werkgroep Beoordeling Nieuw Commissievoorstellen (BNC). Daarnaast neemt de Directeur van de CE zitting in de EU Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo), vanwege de centrale rol die de CoCo inneemt binnen de interdepartementale afstemming over EU-dossiers.

Ook wordt door de CE regelmatig input geleverd voor het standpunt van BZ in de Internationale Raad voor de Handelspolitiek (IRHP) ter voorbereiding van Comité 133. In dat kader wordt afgestemd met DIE, de directie die namens BZ zitting neemt in deze raad.

Het Plan van Aanpak stelt dat de CE waar relevant zal participeren in het Coreper instructie overleg. In praktijk is er door de CE voor gekozen geen zitting te nemen in het overleg. In de eerste evaluatie van de CE in 2005 werd aanbevolen capaciteit binnen de CE vrij te maken om regelmatige participatie in het Coreper instructie overleg mogelijk te maken. In de kernperiode van de huidige evaluatie is deze aanbeveling echter niet geheel overgenomen door de CE, met name omdat de beschikbare tijd voor regelmatige deelname ontbrak en men over de gehele lijn niet volledig overtuigd was van de meerwaarde van deze investering. Sommige respondenten waren echter van mening dat het overgrote deel van de Nederlandse EU standpunten in de Coreper uitgewerkt worden, en dat het in de CoCo fase vaak te laat is voor het maken van meer fundamentele wijzigingen.

3.2 Effectiviteit en efficiëntie van deelname in BNC

Respondenten zijn van mening dat de CE de aandacht en acceptatie voor OS coherentie via deelname aan de BNC heeft vergroot. Wel wordt aangegeven dat verschillende medewerkers in de kernperiode van de evaluatie namens de CE zitting hebben gehad in de BNC en ieder hun eigen invulling hebben gegeven aan hun rol in de BNC, hetgeen ondermeer leidde tot een wisselende focus en inhoudelijke inbreng. Het wordt door vakdepartementen als constructief ervaren dat de CE in de loop van de tijd de aandacht verlegde van een focus op de zogenaamde OS-paragraaf naar meer betrokkenheid bij de formulering van het hele fiche en de coördinatie van de inbreng daarvan voor de kan van DGIS. Hierbij geldt ook dat respondenten het waarderen dat de CE meer bereid is tot het sluiten van compromissen aangaande deze formulering, en zich daarmee minder dogmatisch en meer dynamisch opstelt.

Aansluitend op eerdere inspanningen vanuit DDE heeft ook de CE zich vanaf het begin sterk gemaakt voor toevoeging van een aparte OS-coherentie toets in de BNC procedure. Nadat een aanbeveling hiertoe was opgenomen in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking, is de toets in mei 2004 ingevoerd. In paragraaf 13 van BNC fiches, waarin de eerste aanzet to een Nederlands standpunt wordt vastgelegd, wordt sindsdien aangegeven wat de effecten op

ontwikkelingslanden kunnen zijn van de beleidsvoornemens van de Commissie. Volgens respondenten heeft opname van deze toets ertoe geleid dat er minder makkelijk aan OS belangen wordt voorbijgegaan. In het volgende kader staan de belangrijkste bevindingen van een interne evaluatie die in november 2006 werd afgerond naar het gebruik van de OS-coherentie toets in de BNC.

Box 3.1 Cijfermatige uitkomsten evaluatie OS-coherentie toets in de BNC, 2004-2006

Jaartal	Aantal BNC fiches	Opmerking onder punt 13 (de OS-coherentie Toets)	Terugkeer punt 13 in punt 14 (NL standpuntbepaling met aandacht voor OS landen)
Vanaf 8 juni 2004 ⁷	122	42	16
2005	138	46	28
2006 (tot 26 april)	71	20	11

In 2007 heeft de CE binnen de BNC de coördinatie van OS- gerelateerde fiches van DIE/EX overgenomen. Deze rol heeft geholpen de rol van de CE in de BNC te diversifiëren, en tevens in een aantal gevallen haar invloed vergroot.

In de inbreng voor de fiches neemt de CE soms de taak van themadeskundigen bij lijndirecties over, wat te maken heeft met het feit dat het beïnvloeden van EU beleid binnen themadirecties niet altijd als een primaire taak wordt gezien en daardoor niet de prioriteit krijgt die het verdient. Een meer pro-actieve opstelling vanuit de lijndirecties zou de doelmatigheid van de samenwerking vergroten en daarmee de invloed van DGIS op de ontwikkelingscoherentie van Nederlandse posities aangaande nieuwe EU beleidsvoorstellen.

3.3 Effectiviteit en efficiëntie van deelname in CoCo

Uit de interviews komt naar voren dat de CE door haar zitting in de CoCo heeft kunnen bijdragen aan OS-vriendelijker standpunten. Door zijn vakinhoudelijke kennis en standvastigheid heeft de directeur van de CE volgens respondenten vaak effectief zijn punt kunnen maken. Hierdoor werd hij ook wel eens als drammerig ervaren. Tegelijkertijd wordt door respondenten onderkend dat je in de CoCo iemand nodig hebt die van zich af kan bijten, en ‘drammerigheid’ en lastig zijn daarmee onvermijdelijk deel van het gewenste profiel uitmaakt.

In dit kader kan worden opgemerkt dat de CE zich naast de CoCo in haar eerste jaren tevens richtte op het ondersteunen van interventies door de Minister voor OS in de Ministerraad. Deze ondersteuning nam later af en is onder de huidige Minister amper tot stand gekomen. Het werd aanvankelijk echter gezien als een belangrijke manier om de slagkracht van de Minister in de Ministerraad te vergroten, en daarmee een belangrijk instrument voor de uitvoering van het OS coherentiebeleid.

⁷ Deze datum betreft het moment van invoering van de toets in het BNC fiche onder punt 13.

Door respondenten is opgemerkt dat door de directeur in de CoCo soms punten werden gemaakt die niet in de BNC aan de orde zijn gekomen. Dit werd gezien als een gebrek aan interne afstemming en samenwerking in de CE. Ook de eenzijdige aandacht voor handelsgerelateerde onderwerpen is in dit kader genoemd.

In de kernperiode van de evaluatie is geen sprake geweest van systematische terugkoppeling van CoCo conclusies vanuit een OS-oogpunt naar lijndirecties, ondanks het feit dat dit in het jaarplan 2007 en 2008 van de CE is opgenomen. Dit wordt door geïnterviewden binnen BZ als een gemis ervaren. Regelmatige terugkoppeling zou bijdragen aan de zichtbaarheid van de CoCo, en het werk van de CE.

3.4 Conclusie

Door de centrale rol die de BNC en de CoCo innemen in de interdepartementale afstemming op EU dossiers en de vele coherentie aspecten die hierbij aan de orde komen is de actieve deelname van de CE in deze fora pertinent. De CE heeft in kernperiode voor deze evaluatie, net als in de eerste jaren van haar bestaan, door haar werk bijgedragen aan OS-vriendelijker uitkomsten en een verdere internalisatie en operationalisatie van het coherentiedenken binnen deze commissies.

Verschillende knelpunten in de aanpak van de CE voor het screenen van de Nederlandse inzet zijn geïdentificeerd:

- Leden van de CE nemen in het leveren van bijdragen voor de BNC fiches soms taken over van de experts in de lijn.
- Ontbreken van een terugkoppeling van het werk in de CoCo naar de lijndirecties maakt de CoCo teveel tot een ‘zwart gat’.
- Afwezigheid van de CE in het Coreper instructieoverleg in de kernperiode van de evaluatie, die op zijn minst vraagt om een duidelijkere argumentatie vanuit de CE om hieraan niet systematisch deel te nemen, gelet op het deel van haar mandaat dat zich richt op het screenen van nieuwe EU wetgeving.

De twee laatste punten werden in de evaluatie van de CE in 2005 al als aandachtspunten geïdentificeerd.

4 Het nastreven van coherente resultaten via een projectmatige aanpak

4.1 Introductie

Van de in hoofdstuk 2 omschreven drie werkwijzen van de CE is die van het streven naar meer coherentie binnen specifieke coherentiedossiers voor het gros van de respondenten het meest bekende en in het oog springende deel van het werk van de CE. Het Plan van Aanpak van april 2002 introduceert dit ‘projectmatig werken’ door in de taken van de CE de nadruk te leggen op het geven van voorzetten in coherentiedossiers, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van voorstellen voor interventiestrategieën, interne coördinatie van de implementatie van deze dossiers, het volgen en evalueren van resultaten en het bewaken van de uitvoering na afronding in? een dossier. In het Plan wordt benadrukt dat de CE daarbij gezamenlijk en transparant met de betrokken beleidsdirecties samen werkt, die zelf verantwoordelijk blijven voor de coherentiedossiers met eigen thema’s, fora of regio’s. Naast de doelstellingen van het projectmatig werken aan deze dossiers binnen nationaal verband wordt ook opgemerkt dat de betrokkenheid van de CE bij de dossiers kan bijdragen aan het internationaal op de kaart zetten van de coherentiethema’s.

De CE baseert haar besluitvorming omtrent de dossiers op de volgende drie aspecten:

- de kansen op de internationale politieke agenda;
- de mogelijkheden voor samenwerking met begunstigde ontwikkelingslanden en andere gelijkgezinde coalitiepartners;
- en de haalbaarheid van concrete successen op korte en middellange termijn.

4.1.1 *Selectie, communicatie en rapportage m.b.t. coherentieprojecten binnen de dossiers*

Opvallend in het Plan van Aanpak is de nadruk op het stellen van ‘smart’⁸ doelen moeten worden geïdentificeerd binnen clusters van beleidsterreinen. Deze doelen en beleidskwesties zullen naast ‘overstijgingen’ binnen de structuur van BZ tevens per definitie raakvlakken hebben met de werkerreinen van meerdere BZ-directies en/of departementen in Den Haag. Het Plan van Aanpak stelt daarbij dat coherentiedossiers in nauw overleg met de betrokken beleidsdirecties zullen worden geïdentificeerd, waarna concrete voorstellen voor actie ter goedkeuring worden voorgelegd aan de ambtelijke en politieke leiding. Nauwe samenwerking en afstemming met de andere betrokken departementen en bewindspersonen in Nederland vormt daarbij het uitgangspunt.

Dergelijke opzetten voor coherentieprojecten met specifieke doelstellingen en bijhorende planning zijn aanvankelijk opgesteld voor de dossiers die in de Coherentiebrief werden genoemd, en naar het SG/DG beraad toe werden voorgesteld in de notitie ‘Een eerste selectie van coherentiedossiers’ in november 2002. Volgend op de vaststelling van deze coherentiedossiers rapporteerde de CE ook op reguliere basis over de gemaakte voortgang. In paragraaf 41 van het Plan van Aanpak werd gesteld dat coherentiefiches – gerelateerd aan de eerder door de CE gemaakte ‘voortgangsrapporten’ – het apparaat van meer up-to-date informatie zou voorzien, waarbij de formele monitoring van het werk van de CE plaatsvindt via vaststelling van het jaarplan in het SG/DG beraad.

⁸ (Specific, Measurable and unambiguous, Attainable and sensitive, Relevant and easy to collect, and Time-bound.)

Na verloop van tijd, en zeker tijdens de kernperiode voor deze evaluatie, is deze praktijk van doelen stellen en monitoren vervuld door een meer pragmatische en minder vastgelegde wijze van samenwerken met de andere departementen. Wat wel bleef was de formulering van jaarplannen waarin beschreven werd welke coherentieprojecten werden aangegaan, afgerond dan wel opgeschort, wat met de belangrijkste betrokken directies besproken werd en vervolgens door DGIS werd vastgesteld. Deze jaarplannen zijn opgenomen in de vaste beleidscyclus van DGIS.

Door de afname van een meer formele planning m.b.t. de verschillende coherentieprojecten is het niet altijd duidelijk vastgelegd waarom de CE bij een coherentieproject betrokken is, welke doelen men graag bereikt ziet als gevolg van deze inzet, en in hoeverre het succes of gebrek daaraan binnen een bepaald dossier toe te wijzen is aan de CE. Dit punt geldt voor alle aan OS coherentie gerelateerde activiteiten vanuit BZ. Precies dezelfde onduidelijkheid is van toepassing is op de BZ directies met wie de CE samenwerkt op de desbetreffende dossiers. De waarneming van resultaten maar ook de attributie daarvan aan de CE en/of andere directies worden hierdoor een kwestie die meer afhangt van anekdotisch bewijs (zij het op relatief systematische wijze omschreven in jaarplannen en voortgangsrapporten) en externe studies zoals deze.

Voor wat betreft de communicatie over het werk op deze coherentieprojecten binnen en buiten het Ministerie wordt gebruik gemaakt van de jaarplannen en de voortgangs- en MDG 8 rapporten, bijdrage aan externe studies (zoals de enquête voor het EU PCD rapport) en het intranet en de publieke website van Buitenlandse Zaken. Zowel het intranet als de publieke website van BZ zijn echter weinig up-to-date, en verdere investeringen zijn nuttig om de verschillende groepen binnen en buiten de overheid te informeren over het werk op de dossiers.

4.1.2 Effectiviteit en efficiëntie van het werk op coherentieprojecten binnen de dossiers

In de periode 2005-2008 heeft de CE zich met name gericht op de ontwikkelingsbelangen in de volgende dossiers: handelsliberalisatie (Doha-ronde, EPA-onderhandelingen), productnormen, non-trade concerns, hervorming gemeenschappelijk landbouwbeleid, visserij, intellectueel eigendom, medicijnen, migratie, klimaatbeleid en biobrandstoffen.

Uit deze keuze valt allereerst op dat er gedurende de kernperiode voor deze evaluatie minder aandacht is geweest voor de handelspolitieke dossiers in vergelijking met de dossiers die vlak na oprichting van de CE werden opgepikt. Deze keuze werd door de respondenten deels verklaard met verwijzing naar het hierboven genoemde aspect van kansen in de besluitvorming (m.n. de impasse in de zogenaamde Doha development round), maar ook door de wisselingen in expertise en achtergrond van de CE medewerkers als gevolg van overplaatsingen en aflopende externe contracten.

Voor wat betreft het functioneren van het werk op de coherentiedossiers in algemene zin, en de projectmatige rol van de CE daarin, kwamen uit de interviews de volgende algemene bevindingen naar voren:

- Andere departementen waren van mening dat er meer nadruk moet komen te liggen op de bevordering van twee-richtingscoherentie, geïnterpreteerd als het samen zoeken naar een werkbaar compromis dat het belang van meerdere partijen dient. De CE werd in het verleden echter vaak ervaren als erg frontaal. Enkele respondenten wezen er tevens op dat het indalen van coherentie in het Ministerie soms beperkt wordt doordat andere

directies de voorkeur hebben dat de CE voor hen de hete kastanjes uit het vuur haalt, waarmee de CE een soort van coherentie-aflaat functie krijgt binnen het DGIS.

- Binnen BZ wordt tevens in verschillende interviews gewezen op hetzij overlap of ‘overname’ van de lijn door de CE binnen bepaalde dossiers. Dit verschijnsel doet zich relatief dossierspecifiek voor en zal in dit rapport voor concrete coherentieprojecten worden toegelicht teneinde de reden en mogelijke oplossingen hiervoor meer inzichtelijk te maken. Onduidelijke afspraken hebben af en toe tevens geleid tot wrijvingen en dubbel werk, en zijn bijvoorbeeld gerelateerd aan gebrek aan consensus bij de vraag of de CE met name in Brussel en Genève actief moet werken, of zich juist meer moet richten op het voorbereidende interne afstemmingswerk. Bij deze kritische aspecten moet worden opgemerkt dat in het geval dat er duidelijke afspraken waren gemaakt binnen het dossier de effectiviteit en doelmatigheid van de samenwerking duidelijk toeneemt.⁹ In deze gevallen was de samenwerking zelf zeer informeel van aard, maar werd ze op formele wijze vastgelegd en afgesproken. Voor een heel groot deel laat de samenwerking zich echter niet door regels en ideeën sturen, en dit geldt ook voor interdepartementale samenwerking op ambtelijk en politieke niveau in het algemeen, aangezien het minstens zo belangrijk is dat de betreffende personen het op persoonlijk vlak goed kunnen vinden.
- De afsluiting van coherentieprojecten waarbij verantwoordelijkheid voor het dossier teruggaat naar de lijn verloopt tevens weinig doelmatig. Ook al protesteren lijndirecties soms dat een dossier teveel door de CE wordt overgenomen, het is een andere kwestie of men het dossier vervolgens graag weer wil terugnemen. In sommige gevallen (bijvoorbeeld visserij en TRIPs en medicijnen) bleek het moeilijk om het dossier terug te geven aan de lijn omdat er daar niemand meer (intensief) op werkte. Ook waren sommige respondenten van mening dat sommige dossiers/ coherentieprojecten? – zoals migratie – weinig politiek haalbaar waren. Hierbij kan men ofwel denken dat
 - de CE beter kan werken op thema’s die reeds prioriteit zijn voor andere lijndirecties; of
 - dat de CE juist op die dossiers moet werken die lijndirecties laten liggen. Eventueel kan het thema dan altijd later nog door de lijn worden opgepakt, zoals het geval is geweest bij het dossier over internationale belastingwetgeving.
- Al werd er in de reflecties over de samenwerking binnen BZ op coherentieprojecten soms verwezen naar termen als ‘competentiestrijd’, en verwees het rapport van ECORYS naar ‘irritatiegrenzen’ die ook in deze evaluatie werden opgemerkt, minstens zo belangrijk is dat na de afsluiting van coherentieprojecten ook in bepaalde contexten duidelijk wordt gemaakt wat (naast de CE) de rol van andere directies is geweest. Naast de ECORYS evaluatie schreef de recente IOB evaluatie van het Afrika beleid bijvoorbeeld bepaalde behaalde resultaten toe aan de CE, daar waar ze in samenwerking met ondermeer DDE waren bereikt. Dergelijke ‘succesbeleving’ bij andere directies is immers ook van belang voor de motivatie om in de toekomst weer in nieuwe coherentieprojecten te willen stappen.
- Deze interne taakverdeling binnen BZ is minder relevant in de ogen van ambtenaren in andere departementen, voor wie het weinig uitmaakt of zij contact hebben met een lijndirectie of met de CE. Wel is het voor hen belangrijk dat OS met een gecoördineerd standpunt komt, en is hen niet altijd duidelijk waarom zowel lijndirecties als de CE aanwezig zijn bij overleggen indien onderlinge standpunten vrijwel identiek zijn. Wel was

⁹ Een voorbeeld van een dergelijke goede samenwerking was die tussen DDE/IM, CBI en de CE op het gebied van productverordeningen rondom de ‘novel food producten’.

het voor hen helder dat wanneer de een zorgt voor de inhoud en de ander voor de coördinatie het goed mogelijk is dat er weleens iets mis ging.

- Tenslotte benadrukten een aantal respondenten dat de CE naar hun mening na afsluiting van coherentieprojecten te weinig aandacht besteedde aan het monitoren van de implementatie van het nieuwe dan wel gewijzigde beleid. Hierdoor bestond soms de indruk dat de CE teveel bezig is met het ‘scoren van bullet points’ in beleidsteksten, terwijl volgens hen de spreekwoordelijke duivel zich in deze context met name in de details van de implementatie bevond.

De referentietermen voor deze evaluatie hebben de volgende drie coherentieprojecten voorgesteld voor gedetailleerder onderzoek: non-trade concerns (NTCs), TRIPs en medicijnen en Economic Partnership Agreements (EPAs). Redenen voor deze keuze die in de Terms of Reference zijn aangegeven zijn dat deze dossiers een representatief inzicht geven in de projectmatige werkwijze van DGIS/CE m.b.t. coherentiedossiers, de gerealiseerde resultaten en de breedte van het werkveld en de betrokken stakeholders bij OS-beleidscoherentie in de betrokken periode. Daarnaast kennen deze coherentieprojecten een mate van afronding die een beoordeling van resultaten in principe mogelijk maakt. De evaluatoren hebben deze keuze overgenomen, en geven in de volgende drie paragrafen de belangrijkste bevindingen aan m.b.t. deze dossiers. Meer details m.b.t. de belangrijkste outputs en andere meer specifieke informatie is raad te plegen in annex 3 van dit rapport.

4.2 Non-trade concerns

4.2.1 Inleiding

Non-trade concerns (NTCs) is een verzamelnaam voor maatschappelijke zorgen over de effecten van internationale handel. Hierbij kan gedacht worden aan effecten op gebieden als arbeidsnormen, milieu, dierenwelzijn en voedselveiligheid. Aandacht voor non-trade concerns heeft in Nederland en op Europees niveau de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. Er bestaat een groeiende interesse en bereidheid om handelsmaatregelen te nemen om tegemoet te komen aan NTCs. Deze maatregelen kunnen, bedoeld of onbedoeld, een effect hebben op de markttoegang en concurrentiepositie van ontwikkelingslanden.

In 2006 is het NTC dossier door de CE gecreëerd, nadat het idee eerst was besproken met DIE, DDE en DMW, die er positief over oordeelden. De directe aanleiding was het terugkeren van NTCs in de WTO discussie, zonder een duidelijk Nederland standpunt. De CE heeft hiermee als doel bij te dragen aan een evenwichtige benadering van NTCs, in Nederland en de Europese Unie als geheel, zonder onnodige handelsbelemmeringen voor ontwikkelingslanden.¹⁰

Binnen BZ houden drie themadirecties zich bezig met duurzaamheidsaspecten binnen de NTC. Mede door het mandaat van deze directies leggen zij hierbij de nadruk op specifieke duurzaamheidsaspecten: DSI (people), DMW (planet) en DDE (profit). Door haar werk op NTCs en handelsbeleid speelt de CE een rol in het samenbrengen en afwegen van deze verschillende aspecten, ter bevordering van effectief beleid gericht op OS-vriendelijke duurzame ontwikkeling.

¹⁰ Coherentieprojecten 2005-2006, voorstellen DGIS/CE, 25 december 2005.

4.2.2 Outputs

De voornaamste output binnen dit dossier is de studie 'Unilaterale maatregelen gericht op non-trade concerns' die in opdracht van de CE is uitgevoerd door de Nederlandse academici Peter van den Bossche, Nico Schrijver en Peter Faber. De studie richt zich op de mogelijkheden en beperkingen van het WTO-verdrag en van andere internationale verdragen om NTC-gerichte maatregelen te nemen en de effecten hiervan op ontwikkelingslanden.¹¹ Deze studie, in het Engels gepubliceerd met een voorwoord door Minister Koenders, is breed verspreid in Europa. Ook is een Nederlandse versie verschenen van de samenvatting van het rapport en het voorwoord door de Minister. Op dinsdag 9 oktober 2007 vond in BZ een korte bijeenkomst plaats ter bekendmaking en presentatie van de publicatie, waarbij de auteurs aanwezig waren en de DGIS namens de Minister voor OS het eerste exemplaar in ontvangst nam. Deze bijeenkomst was zeer goed bezocht door een brede groep mensen van verschillende Ministeries (VROM, EZ, BZ, SZW, LNV), NGO's, consumentenorganisaties, universiteiten, adviesraden, vakbonden en verschillende dagbladen.

Tweede belangrijke output betreft de inbreng van de CE in de interdepartementale NTC werkgroep, onder leiding van het Ministerie van Economische Zaken. Deze werkgroep is in 2007 opgericht om te komen tot een gezamenlijk kabinetsstandpunt over NTCs en handelsbeleid. Ter voorbereiding op de interdepartementale afstemming en om het maatschappelijk debat over het onderwerp te bevorderen is op 12 november 2007 een publiekseminar georganiseerd door EZ. Van den Bossche heeft op dit seminar bovengenoemde studie gepresenteerd. Het seminar werd gevolgd door verschillende verdiepingsbijeenkomsten op het gebied van:

- dierenwelzijn (11 februari 2008, georganiseerd door LNV),
- hout (12 februari 2008, georganiseerd door LNV)
- biobrandstoffen (28 februari 2008, georganiseerd door VROM)
- arbeidsnormen (3 maart 2008, georganiseerd door SZW)

Als lid van de NTC projectgroep is de CE betrokken geweest bij de opzet en organisatie van deze maatschappelijke discussie. Ook hebben medewerkers van de CE deelgenomen en bijgedragen aan verschillende bijeenkomsten.

Volgende op deze bijeenkomsten is het overleg voor de formulering van het gezamenlijk kabinetsstandpunt op NTCs en handelsbeleid gestart. Naast de CE neemt vanuit DGIS tevens een medewerker van de DDE als lid van de werkgroep deel aan de discussies. Ondanks de belofte van de Staatssecretaris voor EZ om de kabinetsvisie vóór het zomerreces aan de Tweede Kamer te versturen, was het formuleringsproces ten tijde van onderliggende evaluatie nog niet afgerond.

Een derde output is de inbreng en invloed van de CE op specifieke onderdelen van het bredere NTC-dossier als biobrandstoffen, hout, duurzaam consumeren en produceren. Medewerkers van de CE hebben zich actief gemengd in de discussies met betrekking tot nationale en Europese regelgeving. Hiervoor heeft de CE deelgenomen aan intra- en interdepartementaal (ad-hoc en gestructureerd) overleg. Als voorbeeld worden in onderstaand kader de intra- en interdepartementale beleidsafstemmingsprocessen rond NTCs bij biobrandstoffen beschreven.

¹¹ Van den Bossche, P.L.H, N.J. Schrijver en G. Faber (2007). *Unilateral Measures Addressing Non-Trade Concerns. A study on WTO consistency, relevance of other international agreements, economic effectiveness and impact on developing countries of measures concerning non-product related processes and production methods*. Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Box 4.1 Non-trade concerns en biobrandstoffen

NTCs spelen in Nederland sterk rond de productie van biomassa voor energietoepassingen. Werkt het stimuleren van het gebruik van biobrandstoffen ontbossing in de hand? Zijn biobrandstoffen één van de boosdoeners in de stijging van de voedselprijzen? Deze en andere duurzaamheidsvragen zijn in dat kader gesteld. Deze en aanverwante discussies hebben een vlucht genomen na het gereedkomen van de uitkomsten van de projectgroep 'Duurzame productie van biomassa' (de zogenaamde Commissie Cramer) die duurzaamheidscriteria heeft voorgesteld voor de productie van biomassa voor energietoepassingen. Deze duurzaamheidscriteria beslaan een breed spectrum van maatschappelijke overwegingen zoals milieubescherming, opwarming van de aarde, voedselveiligheid, biodiversiteit, economische voorspoed en sociaal welzijn.¹²

In dit kader was de CE betrokken bij het werk van de interdepartementale werkgroep Beleidsinpassing Duurzaamheid Biomassa (Mindubio), een werkgroep die zich met hulp van externe experts boog over de EU en WTO conformiteit van de voorstellen van de Commissie Cramer. Ook was de CE nauw betrokken bij de interdepartementale afstemming van de kabinetsreactie op het advies van de Commissie Cramer. Daarnaast heeft de CE een actieve rol gespeeld in:

- de interdepartementale discussie rond de herziening van het Besluit Biobrandstoffen Wegverkeer, waarin een bijmengingsverplichting voor biobrandstoffen;
- de besluitvorming rond het subsidieprogramma Innovatieve Biobrandstoffen;
- de interdepartementale afstemming van het Nederlands standpunt op de voorgestelde EU richtlijn hernieuwbare energie.
- De CE is tenslotte binnen DGIS actief geweest in de discussies rond het Plan van Aanpak Biomassa Internationaal, dat gecoördineerd wordt door DMW en gericht is op het stimuleren van duurzame productie en export van biobrandstoffen en certificatieprocessen in een aantal partnerlanden.

Uit de interviews met betrokkenen, van BZ en andere departementen, komt naar voren dat de CE door haar aanwezigheid in deze verschillende fora en haar inhoudelijk sterke inbreng heeft kunnen bijdragen aan meer OS-vriendelijke Nederlandse standpunten en regelgeving.

Binnen dit dossier zijn er door de CE geen specifieke papers of andere publicaties geproduceerd, afgezien van bovengenoemde algemene NTC studie en een paper over de EU Richtlijn Hernieuwbare Energie en het effect hiervan op ontwikkelingslanden.¹³ Dit laatste paper is geschreven door een medewerker van de CE en onder andere verspreid via het EU PCD netwerk, vlak na de lancering van het voorstel door de Europese Commissie op 23 januari 2008. Het paper leidde tot een aantal bijdragen van de CE aan conferenties en discussies in Brussel en Genève.

In de evaluatie periode zijn verschillende BNC fiches opgesteld waar NTCs speelden. De CE heeft aan de meeste van deze fiches inhoudelijk bijgedragen.

4.2.3 Effectiviteit

De eerste activiteit binnen dit dossier, de uitvoering van een externe studie, wordt unaniem geprezen door geïnterviewden werkzaam op NTCs binnen DGIS, op andere departementen en bij NGO's. Volgens betrokkenen heeft de studie het debat over NTCs gestimuleerd en

¹² Stuurgroep Duurzame Productie van Biomassa (2007). *Toetsingskader voor duurzame biomassa*.

¹³ Coherence Unit (2008). *Promoting sustainable biofuels in the EU: Assessing the draft directive on renewable energy sources from the perspective of policy coherence for development*. Ministry of Foreign Affairs.

verdiept. Uit het jaarplan 2006 van de CE valt op te maken dat de Terms of Reference voor de studie met EZ, LNV, VROM en SZW zijn afgestemd, wat mogelijk heeft bijgedragen heeft aan de interesse van verschillende departementen in de studie. De studie is ook wijdverspreid binnen de Europese Unie, hetgeen duidt op brede interesse, maar deze evaluatie heeft niet het concrete effect op het EU debat kunnen vaststellen.

De NTC verdiepingsbijeenkomsten en de opstelling van de kabinetsvisie onder leiding van het Ministerie van Economische Zaken zijn processen die volgens geïnterviewde betrokkenen van verschillende departementen stroef zijn verlopen. Hierdoor was de interdepartementale discussie over de kabinetsvisie over NTCs nog in volle gang ten tijde van de afronding van dit rapport en kunnen derhalve geen conclusies worden getrokken over wat de CE in dit proces heeft bereikt. Wel wordt door direct betrokken respondenten, vanuit BZ en andere departementen, aangegeven dat de CE een gedegen inhoudelijke bijdrage heeft geleverd in de discussie en bij heeft gedragen aan het vinden van compromissen. Hierbij werd door een respondent de kanttekening gemaakt dat in de discussies soms naar voren komt dat er vanuit BZ en DGIS twee verschillende standpunten zijn. De CE trekt dan volgens de respondent vaak aan het kortste eind zodat er te makkelijk aan hun inbreng voorbij wordt gegaan.

Naast de algemene NTC discussie heeft de CE zich gemengd in meer specifieke NTC discussies. De CE is er in geslaagd coherentie met ontwikkelingsamenwerking aan te kaarten in een groot aantal (ad-hoc) interdepartementale overlegstructuren. Uit de documentatie en interviews blijkt dat de CE daarbij regelmatig ongevraagd aan tafel is geschoven. Een voorbeeld hiervan is de betrokkenheid van de directeur van de CE bij de interdepartementale werkgroep Beleidsinpassing Duurzaamheid Biomassa. De CE heeft zelf aangegeven betrokken te willen zijn bij dit overleg, waar vervolgens gehoor aan werd gegeven. Dit getuigt van een activistische houding van de CE in dit dossier. In andere gevallen is de CE om een bijdrage aan de interdepartementale discussie gevraagd. Door de reputatie die de CE heeft opgebouwd is het op een onderwerp als NTCs bij biobrandstoffen of hout vanzelfsprekender geworden dat de CE aanschuift.

Standpunten van de Coherentie Eenheid in interdepartementale fora komen niet altijd overeen met de standpunten van andere BZ directies. Dit heeft soms geleid tot wrijving met lijndirecties en verwarring bij andere departementen over de inzet van BZ/DGIS. Hierbij wordt bij interviews binnen het departement opgemerkt dat dit ‘er doorheen fietsen’ van de Coherentie Eenheid de discussie over OS-coherentie rond NTCs heeft bevorderd en daarmee in een aantal gevallen heeft bijgedragen aan OS-vriendelijkere uitkomsten.

Door alle respondenten die met de CE in aanraking zijn gekomen in het kader van één van de NTC discussies, binnen en buiten BZ, wordt de vakinhoudelijke kennis van de medewerkers van de CE geprezen. De inhoudelijke bijdragen van de CE worden getypeerd als inhoudelijk goed en zorgvuldig geformuleerd. Dat levert een goede basis voor discussie. Ook de bemiddelende rol van de CE bij de interdepartementale afstemming wordt genoemd door verschillende respondenten.

Door deze inhoudelijk sterke bijdragen heeft de CE volgens geïnterviewden invloed gehad binnen verschillende NTC dossiers. Dit heeft zowel betrekking op Nederlandse regelgeving (zoals de herziening van het Besluit Biobrandstoffen Wegverkeer) als op het standpunt van Nederland in de EU (zoals de Richtlijn Hernieuwbare Energie). Er is relatief weinig ingezet

door de CE op coalitievorming in Europa in vergelijking met de activiteiten binnen Nederland, en de invloed van de CE loopt dan ook voornamelijk via hun inzet voor een evenwichtig Nederlandse standpunt, waarin de belangen voor ontwikkelingslanden zijn meegenomen.

4.2.4 Doelmatigheid

Bij opstarting van het dossier was de eerste activiteit het produceren van een NTC scoping paper. Dit paper is uitgegroeid tot een volwaardige studie, waardoor de uitgaven aanzienlijk hoger uitvielen dan aanvankelijk gepland. Dit gaf een extra complicatie doordat de €50 000 drempel hierbij is overschreden, waarboven de onderhandse aanbestedingsmethode die was gebruikt niet is toegestaan. Hierdoor zijn de uitgaven als onrechtmatig de boeken in gegaan, wat voorkomen had kunnen worden door betere planning vooraf.

De voormalige directeur en twee medewerkers van de CE zijn werkzaam op dit dossier. Voor één van de medewerkers neemt het vrijwel al zijn tijd in beslag, de tweede medewerker houdt zich ook intensief bezig met andere dossiers. De taakverdeling tussen de medewerkers is helder.

De taakverdeling tussen medewerkers van de CE en themadirecties binnen DGIS is minder doelmatig. De CE heeft in een aantal gevallen een duidelijk ondersteunende functie. Dit wordt gewaardeerd door de directies, maar levert de vraag op of de CE geen lijntaken overneemt. Zo levert de CE geregeld inbreng voor BNC fiches. Een duidelijke taakverdeling is niet vastgelegd waardoor het niet altijd helder is bij andere directies wie wat doet. Dit heeft dubbel werk in de hand gewerkt.

Het terugleggen van taken in de lijn is weinig succesvol geweest. Sinds de oprichting van het dossier zijn geen aantoonbare voorbeelden van het overdragen van bepaalde specifieke NTC dossiers aan de lijn.

De CE heeft binnen dit dossier sterk geïnvesteerd in kennis en het opbouwen van een interdepartementaal netwerk. Uit interviews blijkt dat de samenwerking met de CE door de respondenten van buiten BZ op dit dossier over het algemeen als positief worden ervaren. Medewerkers van de CE worden naast kundig ook als toegankelijk getypeerd. Hierbij moet in gedachten gehouden worden dat slechts een selecte groep mensen is gesproken die in de meeste gevallen in enige mate met de CE in contact is geweest, wat een risico op verkleuring geeft. In verschillende interviews werd aangegeven dat intra en interdepartementale samenwerking in algemene zin sterk persoonsgebonden is. NGOs zijn kritisch over de inzet van de CE op het gebied van NTCs en handelsbeleid, doordat hun standpunten vaak afwijken van die van de CE. Uit bestudering van de andere dossiers blijkt dit minder het geval bij onderwerpen als de EPAs en TRIPs en medicijnen.

De CE heeft zich geconcentreerd op Nederlandse beleidsvormingsprocessen en afstemming van het Nederlandse standpunt. Relatief weinig is geïnvesteerd in netwerking en coalitievorming buiten Nederland. Naast de NTC studie en het stuk over de Richtlijn Hernieuwbare Energie zijn geen discussiestukken verspreidt. Ook is weinig gereisd in het kader van dit dossier.

4.2.5 Conclusie

Bovenstaande onderstreept dat de keuze voor het opzetten van een projectmatige aanpak van het NTC dossier pertinent is geweest. Voortzetting lijkt strategisch gezien het groeiend aantal initiatieven binnen Nederland en daarbuiten om handelsrestricties af te dwingen om aan NTCs tegemoet te komen met gevolgen voor ontwikkelingslanden.

De CE heeft door een gedegen inhoudelijke inbreng en actieve deelname aan intra en interdepartementaal overleg Nederlandse beleidsprocessen en standpunten van Nederland in Brussel kunnen beïnvloeden. In dit dossier is weinig ingezet op coalitievorming in Brussel en lijkt de directe invloed van de CE op Europees niveau dan ook beperkt geweest. Door haar bijdrage aan zorgvuldig afgewogen Nederlandse standpunten lijkt de CE wel indirect te hebben bijgedragen aan de punten die Nederland op Europees niveau heeft kunnen maken.

Het terugleggen van activiteiten bij lijndirecties is weinig succesvol. Een heldere taakverdeling en afgestemde planning binnen BZ zou zowel de effectiviteit als de doelmatigheid ten goede komen.

4.3 Trade Related Issues of Intellectual Property Rights en medicijnen

4.3.1 Inleiding

In mei 2003 ging het projectteam TRIPs en medicijnen van start. Dit team bestond uit medewerkers van DDE/IM, DSI/SB, DIE/EX en de CE en hield zich bezig met de internationale discussie rond de bescherming van intellectuele eigendomsrechten (TRIPs). Interdepartementaal werkte het projectteam samen met EZ en VWS. Het TRIPs-verdrag is in 1994 vastgelegd in het WTO akkoord en bevat vergaande afspraken gemaakt over intellectueel eigendom, waaronder de octrooibescherming van medicijnen.

Centraal in dit coherentieproject stond de afweging tussen de belangen van privaat onderzoek naar medicijnen die met het TRIPs-verdrag beschermd zijn, en het publieke belang van toegang tot medicijnen. Deze problematiek had zowel invloed op handel, industrie en intellectuele eigendomsrechten, als op ontwikkelingssamenwerking, gezondheidszorg, hiv/aids en medicijnen. Dit maakte het tot een coherentiedossier dat niet gemakkelijk bij een specifieke themadirectie onder te brengen was. Doelstelling volgens de strategie van dit coherentieproject was het 'bevorderen dat het TRIPs-verdrag geen obstakels oplevert voor een betere toegang tot goedkope medicijnen voor ontwikkelingslanden'.

Als gevolg van de onduidelijkheden die bestonden over de juridische interpretatie van het TRIPs-akkoord met betrekking tot dwanglicenties en de groeiende zorg over de volksgezondheid in ontwikkelingslanden, nam de WTO in 2001 een verklaring aan over TRIPs en volksgezondheid. De CE werkte op de achtergrond aan de beïnvloeding van de Ministeriele WTO verklaringen uit 2001 en 2003 en vanaf 2004 aan de aanpassing van wetgeving in Nederland en de EU rond de implementatie van het WTO besluit paragraaf 6 rondom dwanglicenties. In deze paragraaf gaf de WTO aan dat ontwikkelingslanden onder bepaalde omstandigheden gebruik mogen maken van dwanglicenties.

De WHO besloot in 2006 tot de oprichting van een Intergovernmental Working Group (IGWG) over gezondheidszorg, innovatie en intellectuele eigendomsrechten. Daarop verschoof de prioriteit binnen het TRIPs en medicijndossier naar de breder discussie van

de IGWG: het formuleren van een wereldwijde strategie en actieplan om zowel de ontwikkeling als de beschikbaarheid van medicijnen voor armen te bevorderen. De CE nam samen met DSI, VWS en EZ binnen een projectteam en met de permanente vertegenwoordiging in Genève actief deel aan deze IGWG tussen 2006 en 2008.

In 2007 organiseerde de CE in samenwerking met het projectteam en de OECD/DAC, in Noordwijk een High Level Meeting: 'Policy coherence for availability of medicines for emerging and neglected infectious diseases'. Deze vergadering resulteerde in de Noordwijk Medicines agenda die in de IGWG werd opgevolgd.¹⁴

4.3.2 *Outputs*

Nederland heeft een prominente en actieve rol gespeeld in het debat over TRIPs en medicijnen. In 2001 werkte het projectteam binnen dit dossier ondermeer aan de voorbereiding van de Ministeriële conferentie van de WTO in Doha. Mede dankzij de Nederlandse betrokkenheid werd in de Ministeriële verklaring inzake TRIPs en de volksgezondheid vastgelegd dat ontwikkelingslanden de flexibiliteit in TRIPs kunnen gebruiken om hun volksgezondheidsbeleid te voeren. Ook werd de Verklaring van de overgangstermijn voor de MOLs met 10 jaar verlengd tot 2016.

Het Nederlandse standpunt werd uitgedragen in diverse fora, zoals het overleg over het Actieplan voor de Bestijding van Overdraagbare Ziektes van de Europese Commissie en de Resolutie van de Algemene Raad voor de Derde MOLs Conferentie, maar ook in de OS-raad, de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en de Mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties, en in bilaterale contacten en publieke bijeenkomsten in Nederland met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, NGO's en wetenschap.

Nederland was in 2004 de eerste EU lidstaat die de aanpassing van de 'WTO Ministerial declaration, decision and amendment' van het TRIPs-verdrag in haar wetgeving opnam. Dit besluit maakte dwanglicenties en export en import van generieke medicijnen door ontwikkelingslanden mogelijk. Het projectteam zette zich vervolgens in voor een Europese verordening om deze WTO afspraak te implementeren. Ter beïnvloeding van het EC voorstel maakte het projectteam een voorstel voor een EU regeling. De EC deed in oktober 2004 een voorstel, waarop het projectteam zich sterk maakte om het voorstel zo werkbaar mogelijk te maken en rekening te houden met de belangen van de ontwikkelingslanden. Hierbij werd samengewerkt met coalities van ontwikkelingslanden en NGO's. Nederland ondersteunde tegelijkertijd onderhandelaars van ontwikkelingslanden via een technische assistentie-project van VN-Quaker Office in Genève. Het projectteam formuleerde twee discussiedocumenten over de Europese regelgeving over dwanglicenties die verspreid werden binnen het informele EU-PCD netwerk. De aanhoudende pleidooien en brede inzet van het projectteam hadden succes. In november 2005 bereikte de EC en het parlement overeenstemming. In 2006 stemde de Raad in met de Verordening dwanglicenties, waarin verschillende Nederlandse bijdrages waren opgenomen. Binnen de WTO werd in 2005 de regeling omgezet in een amendement van het TRIPs-verdrag.

Tijdens de 59ste World Health Assembly (WHA) in 2006 werd de IGWG on public health, innovation and intellectual property opgericht die een jaar later met een Global Strategy en Action Plan zou komen. De CE leverde in nauwe samenwerking met het projectteam een actieve bijdrage aan de EU standpuntbepaling in de IGWG. Nederland slaagde erin om

¹⁴ www.oecd.org/sti/biotechnology/nma

binnen de EU als een van de weinige lidstaten eensgezind op te treden, ondanks de tegengestelde belangen van de industrie en van ontwikkelingslanden. Procesmatig speelde de CE zowel binnen Nederland, als tijdens het EU Voorzitterschap van Slovenië een belangrijke ondersteunende rol. Tijdens de WHA in 2008 werden de 'Global strategy and plan of action on public health, innovation and intellectual property' goedgekeurd, één WHA later dan de bedoeling was. Nu moet het werkplan geïmplementeerd worden.

Resultaat van de door de CE en OESO/DAC georganiseerde High Level Meeting van in 2007 was de Noordwijk Medicines Agenda, die binnen de IGWG werkgroep werd opgevolgd. Voorafgaand aan de Meeting werd een voorbereidende PCD-workshop bij de OESO georganiseerd. De inhoudelijke koppeling met de WHO-werkgroep werd mogelijk door de deelname van de DG van de WHO. De CE en DSI zijn betrokken bij een initiatief van autoriteiten van Kameroen om een vervolgconferentie te organiseren voor Afrikaanse landen. Daarin zal de vraaggestuurde invulling van de Noordwijk Medicines Agenda onderwerp zijn.

De CE steunde in 2007 samen met EZ en VWS Thailand toen het land dwanglicenties uitvaardigde, hetgeen werd bevestigd in een gezamenlijke brief van de Ministers van EZ en voor OS aan Oxfam/NOVIB en MSF.

4.3.3 Doelmatigheid

Voor het TRIPs en medicijnen coherentieproject bestaat er één strategiedocument uit 2003 en drie voortgangsrapportages van het projectteam uit 2004 en 2005. In het strategiedocument worden geplande resultaten genoemd met bijbehorende activiteiten van het projectteam. In de voortgangsrapportage volgt een planning voor de volgende zes maanden, waarin rekening wordt gehouden met mogelijke knelpunten.

In de verschillende jaarplannen van de CE komt telkens het werk aan bod van het TRIPs en medicijnen projectteam. De volgende doelen die tussen 2004 en 2006 zijn gesteld zijn opgevolgd en grotendeels behaald:

- implementatie van het WTO-besluit in zake betere toegang tot goedkope medicijnen voor ontwikkelingslanden en de amendering van het TRIPs-verdrag;
- aangepaste regelgeving in Nederland en een werkbare EU-verordening om uitvoering te geven aan de waiver (tijdelijke uitzondering) die gebaseerd is op het WTO akkoord uit 2003 over medicijnen. Hiervoor is in 2004 voortdurend aangedrongen bij EZ, tot op Ministerieel niveau toe om de nationale beleidslijnen inzake dwanglicenties af te ronden.

Geen heldere opvolging is geweest op:

- aanzet tot regionale toepassing van het dwanglicentie mechanisme, met name in Afrika, om hogere schaalopbrengsten te realiseren;
- steun aan enkele MOLs om gebruik te maken van hun recht om de verplichting tot octrooibescherming voor medische producten uit te stellen tot 2016;
- Nederlandse inzet voor adequate technische assistentie door WHO, WTO en WIPO aan ontwikkelingslanden ter implementatie van het WTO akkoord over TRIPs en medicijnen;
- stimuleren en monitoren van onderzoek door de taskforce van WHO.
- een onderzoek om het dwanglicentiesysteem te versoepelen, omdat ondanks het vijfjarig bestaan van de Doha-declaration er tot dan toe nauwelijks gebruik van was gemaakt;
- de amendering van het TRIPs-verdrag die nog niet in werking is getreden.

- de betrokkenheid bij de hiv/aids-taskforce en advisering op IPR-aspecten.

In december 2005 stelde de CE voor om het TRIPs en medicijnen coherentieproject af te bouwen in de eerste zes maanden van 2006. De amendering van het TRIPs-verdrag en de EU verordening ‘dwanglicenties’, de twee hoofddoelen van dit coherentieproject, waren toen nagenoeg geregeld. De praktische steun aan Afrikaanse landen zou bij DSI en DDE/NB komen te liggen, die op advies en ondersteuning van CE konden rekenen. De CE constateerde dat het geen capaciteit had om in de follow-up van het TRIPs-beleid in de partnerlanden bij aanpassingen van de octrooiwetgeving vorm te geven. Daarom werd dit teruggegeven aan de lijn en zou de focus van de CE vooral gericht op coherent Nederlands en EU-beleid blijven.

In 2006 werkten CE, DSI/SB, DDE/IM, EZ en VWS echter nog altijd aan dit coherentieproject. De aandacht in het dossier werd verlegd naar de discussie in de IGWG en de organisatie van de High Level Meeting in Noordwijk door de CE, VWS in samenwerking met OESO/DAC. Er is geen nieuwe strategie meer bepaald, terwijl er wel nieuwe thema’s binnen dit coherentieproject aan bod kwamen. De afwezigheid van verdere planning maakt de keuze van prioriteiten niet inzichtelijk, maar deze lijken vooral gekozen te zijn aan de hand van de politieke agenda. Er wordt in jaarverslagen en jaarplannen niet teruggekeken op wat er bereikt is. Er is geen analyse gemaakt van wat goed en minder goed ging of een terugkoppeling gedaan van behaalde resultaten in vergelijking met de initiële planning.

In het TRIPs en medicijnen coherentieproject werkte de CE samen met VWS en EZ, en intern met DSI en DDE. De afstemming met DDE en CE op dit thema was onduidelijk, en resulteerde erin dat het thema volledig aan de CE werd overgelaten. CE heeft ofwel veel van dit dossier naar zich toe getrokken, of andere afdelingen hebben dit dossier graag overgelaten aan CE. DDE gaf aan niet van plan te zijn om dit dossier weer over te nemen. Bij DSI was er geen capaciteit om op TRIPs en medicijnen te werken, maar vanaf de tweede helft van 2006 werd de belangstelling voor dit thema groter en ging ook DSI hier meer aandacht aan betreden. De CE had reeds veel bestaande contacten met EZ en kon daarop goed voortbouwen in dit coherentieproject.

Uit interviews en uit het archief blijkt dat het werk op de IGWG zeer doelmatig was vanwege de goede samenwerking binnen BZ, tussen de departementen en internationaal. De CE had een initiërende rol en heeft zich zeer proactief opgesteld. De CE combineerde een coördinerende en bruggenbouwende rol. Terwijl iedereen druk was, had de CE veel tijd te besteden om de activiteiten en inbreng binnen dit coherentieproject te coördineren. Beleidsinhoudelijk was de CE sterk, de eenheid was zeer geïnformeerd over het onderwerp, leverde input en stelde vragen. Voor vragen over TRIPs en medicijnen gingen andere directies binnen BZ en departementen eerst naar de CE.

De waardering hangt ook samen met de medewerker die een diplomatieke en coöperatieve manier van werken had en een gedegen inhoudelijke inbreng bood. Ook de directeur van de CE leverde een inhoudelijk sterke bijdrage. De CE speelde een heel bemiddelende rol in de discussies tussen BZ, EZ en VWS. De CE was in de ogen van de respondenten niet alleen voor zichzelf bezig, maar ook voor de andere directies en Ministeries. Door ook op ‘niet-OS’ zaken te helpen had CE vertrouwen en goodwill gekweekt. CE had alles bij elkaar echt wat te bieden, had echt een meerwaarde en werd daarom graag betrokken.

De coördinerende en aanjagende rol van de CE werd gewaardeerd binnen BZ en VWS. Andere departementen zeiden nu ook meer genegen te zijn tot het verdedigen en innemen van ontwikkelingscoherente standpunten. Op de politiek-economische afdeling in Genève was men eveneens positief over de samenwerking. Het TRIPs en medicijnen dossier lag bij EZ, als eerstverantwoordelijke voor WIPO/Genève en WTO. Maar het vormde slechts 20 procent van takenpakket van de EZ medewerker, waardoor CE een belangrijk werkpaard werd en veel voorwerk deed. Door de ervaringen met het medicijnen coherentieproject waren onderhandelingen van EZ op het WIPO-dossier ook OS-gezind, ook zonder OS collega. De OS gezindheid ging zelfs zover dat EZ de CE attendeerde op het tabaksverdrag waar binnen VWS alleen oog was voor de gezondheidsaspecten. De CE kon vervolgens de verstreckende gevolgen ervan voor ontwikkelingslanden belichten.

De CE leverde met DSI, VWS en BZ een actieve bijdrage aan de EU-standpuntbepaling in de IGWG. Nederland opereerde eensgezind in dit proces, andere landen hadden echter meer moeite met het formuleren van een consistent en ambitieus standpunt. Om de procesmatige kant te beïnvloeden had Nederland ondersteuning aangeboden aan het EU Voorzitterschap en allianties gesloten met gelijkgezinde landen. Zie box 4.2 voor meer achtergrond bij dit proces.

Box 4.2 Samenwerking voor de IGWG

In het projectteam groeide de samenwerking en taakverdeling op organische wijze. VWS was vicevoorzitter van de WHO-Eurogroep in Genève, wat een belangrijke meerwaarde had in het proces. Hij zat vergaderingen voor en had een uitgebreid netwerk. Vanuit DSI was een medicus betrokken bij het projectteam, EZ leverde een IP specialist en de CE had een coördinerende rol. Er bestond een hoge mate van vertrouwen tussen de groepsleden. Resultaat van de betrokkenheid van de CE was een Nederlands standpunt dat goed interdepartementaal was afgestemd. Nederland sprak dankzij de CE met één stem en was redelijk OS gezind in vergelijking met de rest van de EU.

De leden van het projectteam gingen gezamenlijk naar de IGWG vergaderingen. De delegatie trok gezamenlijk op, er was sprake van complementariteit, waarbij men voor elkaar ook als achtervang kon optreden. Nederland had in de onderhandelingsrondes een groot team dat goed voorbereid was op de onderhandelingen. Hierdoor kon Nederland minder defensief optreden en onderhandelen. Andere landen handelden veel meer uit angst om te veel weg te geven. Die stuurden alleen een of twee mensen van VWS, of van IP, wat een grimmiger inzet gaf bij de onderhandelingen, die de achtergrond in EZ en OS misten.

Onder het Portugese Voorzitterschap was Europa weinig effectief, de zwakke voorzitter zorgde ervoor dat er geen gemeenschappelijk EU standpunt bereikt werd. In het vooroverleg wilden lidstaten hun positie niet vrij geven en werden er geen knopen doorgehakt. Door een sterke inbreng van het projectteam was dit onder het Sloveense Voorzitterschap veel beter. Nederland had echter veel te bieden aan andere lidstaten dankzij de goede kennis van zaken. De CE stond de Sloveense voorzitter bij in de voorbereidingen. Hiervoor werd bijvoorbeeld een paar keer vergaderd in Genève en werd er een matrix opgesteld. De matrix, waarin EU lidstaten hun standpunten konden weergeven, droeg bij aan een betere EU-brede consensus. Daarbij slaagde Nederland erin om aandacht te vestigen op belangrijke coherentieonderdelen.

Het bleek een goede beslissing om samenwerking te zoeken met Slovenen. Zo werd Nederland zowel onderdeel van als speler in de onderhandelingen. De bijdrage aan de EU afstemming, zou onmogelijk geweest zijn zonder de CE, maar werd ook mogelijk gemaakt door andere positieve factoren, zoals de goede Sloveense voorzitter, de dubbele rol van de VWS medewerker en dat er binnen het mandaat van de WHO werd onderhandeld, waardoor er weliswaar plaats was voor andere parallelle belangen, maar dat tegelijkertijd gezondheid centraal bleef staan.

4.3.4 *Effectiviteit*

Het werk van de CE binnen dit coherentieproject is duidelijk effectief geweest, en de resultaten waren goed. De CE was lang betrokken bij dit dossier, waardoor men over een uitgebreid netwerk beschikte.

Een belangrijk resultaat waaraan de CE binnen dit coherentieproject heeft bijgedragen is dat ontwikkelingslanden nu minder wettelijke obstakels hebben om betaalbare medicijnen te verkrijgen. Niet alleen zijn het Nederlands en Europees beleid aangepast maar de CE heeft ook bijgedragen aan een constructieve opstelling van de EU rondom de dwanglicenties. De EU nam bijvoorbeeld afstand van bilaterale druk om geen dwanglicenties te gebruiken en onthield zich van WTO-klachten tegen ontwikkelingslanden. Dankzij de Nederlandse inzet heeft de Europese Commissie ook een constructieve rol gehad in de aparte Ministerverklaring over TRIPs en gezondheid die vlak voor de WTO conferentie in Doha werd geformuleerd. Hierdoor is er nu een politieke verklaring waarin vastgelegd is dat ontwikkelingslanden gebruik kunnen maken van de flexibiliteit die het TRIPs-verdrag biedt.

Een tweede resultaat vormt de strategie en actie plan van de IGWG die nu binnen de WHO klaarligt, waarin de belangen van ontwikkelingslanden beter gediend worden. Het projectteam heeft binnen de IGWG invloed gehad op de inhoud van het eindproduct van de IGWG, en op de snelheid van het proces. Het eensgezind optrekken van EZ, BZ en VWS had veel effect binnen de EU, aangezien Nederland sterk stond met een unanieme positie en een relatief grote vertegenwoordiging. Dankzij de actieve opstelling is men er ook in geslaagd om deze Nederlandse standpunten ook binnen de EU naar voren te brengen. Er was hier een duidelijk verschil merkbaar met andere EU landen die niet zo'n sterke voorbereiding hadden. Dit pareerde het projectteam slim door ook voor minder goed voorbereide landen een overzichtelijke matrix te maken om besluitvorming te bevorderen. Het projectteam bereikte op deze manier veel in Genève.

Op het vlak van de bewustwording heeft de CE ook andere medewerkers binnen BZ aan kunnen scherpen en bij VWS en EZ. Door de actieve opstelling binnen de EU en in Genève is ook daar bijgedragen aan de bewustwording, zeker onder het Sloveense Voorzitterschap. Daarbij is de CE er in geslaagd om met de betrokkenen binnen Nederland tot een standpunt te komen dat ten goede komt aan PCD.

4.3.5 *Conclusie*

Het IGWG proces kan gezien worden als een 'best-practice'. Het TRIPs en medicijnen coherentieproject is een voorbeeld van intensieve interdepartementale afstemming in een breed samengesteld coherentieteam. Er is een goede keuze gemaakt door de CE om dit dossier vast te houden. Dit heeft de slagkracht van de CE vergroot en is er een sterk projectteam gegroeid.

De CE heeft door een zowel inhoudelijk als organisatorisch sterke rol een belangrijke bijdrage geleverd aan de besluitvormingsprocessen die binnen Nederland, EU en WHO plaatsvonden. De belangrijke organisatorische en procesrol van de CE, die niet direct tot concrete outputs leidde, was essentieel voor de outcomes die bereikt zijn. Er was veel aandacht voor het verkrijgen van een gezamenlijke aanpak binnen Nederland tussen verschillende departementen, maar vervolgens ook binnen de EU door te streven naar afstemming met gelijkgezinden.

Er zijn op niveau van bewustwording duurzame resultaten bereikt binnen dit coherentieproject. De CE heeft als facilitator opgetreden in internationale netwerken om dit coherentiedossier op de kaart te zetten. Aangezien het bijdragen aan bewustwording een kerntaak van de CE is kan geconcludeerd worden dat het binnen dit coherentieproject goed is uitgewerkt.

4.4 Economic Partnership Agreements

4.4.1 Inleiding

Een van de meest in het oog springende activiteiten van de CE sinds haar oprichting, en tevens deels de aanleiding voor de vorming van deze eenheid, was het werk dat zich richtte op de voortdurende WTO onderhandelingen in het kader van wat informeel de ‘Doha development round’ genoemd wordt. Gezien het feit dat de mogelijkheden voor ontwikkelingslanden tevens in sterke mate bepaald worden door regionale handelsakkoorden heeft de CE sinds een aantal jaren echter ook de onderhandelingen gevolgd tussen de Europese Unie en de 78 landen van de ACS groep (Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan). Deze onderhandelingen waren gericht op het sluiten van ‘Economic Partnership Agreements’ (EPAs) die in plaats komen van de eenzijdige preferenties volgens het EU-ACS verdrag dat in 2000 in Cotonou werd ondertekend. Binnen de WTO gold voor deze preferenties een waiver (tijdelijke uitzondering) die in december 2007 af is gelopen.

Het ambitieuze doel van de EPAs is om zowel bij te dragen aan armoedevermindering als aan integratie van de ACS-landen in de wereldeconomie. Hiertoe dienden de afspraken onder andere rekening te houden met het sterk uiteenlopende ontwikkelingsniveau van de zes regio’s binnen de ACS groep en voorrang te geven aan het regionale integratieproces, en zijn er in het najaar van 2007 afspraken gemaakt over de inzet van extra EU-middelen om de negatieve effecten van liberalisering en regionale integratie te verzachten en handels- en aanbodscapaciteit op te bouwen.

Het zorgen dat alle doelstellingen voldoende aandacht kregen in de complexe en veelvoudige onderhandelingen bleek een grote uitdaging te zijn voor het Europees Directoraat-Generaal voor Handel, niet in de laatste plaats vanwege diens mandaat om in de eerste plaats de handelsbelangen van de Europese Unie te verdedigen. Volgend op de traag verlopende onderhandelingen (die feitelijk al voorzichtig van start gingen na ondertekening van Cotonou in 2000) kwamen deze in een stroomversnelling terecht tegen het eind van het jaar 2006, toen de december 2007 deadline in zicht kwam en steeds meer bepalend werd voor de onderhandelingen zelf.

In de laatste maanden van 2006 werd dan ook besloten tot oprichting van een projectteam voor de EPAs waarin de samenwerking tussen DDE/IM, DIE/EX en CE op dit terrein verder werd geïntensiveerd. Al was de CE reeds informeel betrokken bij het proces van de Nederlandse standpuntbepaling inzake de EPAs, deze betrokkenheid werd geformaliseerd en vastgelegd in het CE jaarplan 2007 ter ondersteuning van de verder intensiverende samenwerking tussen DDE/IM en DIE/EX op dit terrein. Het jaarplan refereerde aan het belang tot het ontwikkelen van een ‘plan van aanpak (...) met goede interne taakverdeling en lobby-activiteiten.’

4.4.2 *Outputs*

Onder BZ respondenten waren verschillen van inzicht te herkennen over de wijze van totstandkoming van het projectteam en het hieraan toetreden van de CE medewerker in begin 2007. Wel was men unaniem van mening dat het strategisch was om extra mankracht toe te voegen aan het team van DDE/IM en DIE/EX die er in de periode voor 2007 op werkte, gezien het veeleisende tempo van de EPA onderhandelingen in 2007 en de hoge prioriteit die de Minister aan het dossier toekende. De CE bleek – mede gezien haar vrijstelling van aan ODA beheer gerelateerde taken – flexibel en goed geplaatst te zijn het projectteam te versterken gedurende de periode van intensivering. Ondanks de samenstelling van het team van medewerkers uit drie verschillende delen van DGIS was de onderlinge samenwerking goed, iets dat ondermeer bleek uit het feit dat men reeds aan de slag was voordat het projectteam formeel goedgekeurd was.

Analyse van de outputs in 2007 met betrekking tot dit coherentieproject tonen dat het een dynamisch dossier was waaraan de Minister belangrijke prioriteit toekende. Derhalve is in deze periode ondermeer veel aandacht besteed aan het voorbereiden van bijeenkomsten waaraan de Minister of ambtelijke top van DGIS een bijdrage leverde (RAZEB, EU DGIS overleg), aan het beantwoorden van brieven van NGO's (vaak samen met de staatssecretaris voor Economische Zaken), en veel aan coördinatie met de permanente vertegenwoordiging in Brussel en de collega's in EZ die aan de Comité 133 bijeenkomsten bijdragen. Een volledig overzicht van de belangrijkste outputs, waarvan de belangrijkste hier worden besproken, is opgenomen in annex 3.

Belangrijke outputs zijn verder twee studies die respectievelijk door het ODI en het ECDPM zijn uitgevoerd met het doel om de Commissie, lidstaten en ACS-landen te informeren over een tweetal kwesties die veel aandacht kregen rondom de onderhandelingen, en die beiden waren gerelateerd aan de mogelijke consequenties voor ACS landen indien de EPAs niet binnen de termijn van de waiver zouden worden ondertekend. Het volgende kader licht de inhoud van deze papers kort toe.

Box 4.3 Studies ter informering van het EPA proces in opdracht van DDE

1. Gevolgen voor ACP landen door het terugvallen naar standaardpreferenties

Dit rapport biedt een technische analyse van de kosten voor ACS landen indien hun export naar de EU in het kader van de standaard handelspreferenties zou geschieden (het zgn. Generalised System of Preferences), destijds gezien als één van de mogelijke uitkomsten van de onderhandelingen. Het rapport concludeert dat een dergelijke situatie in strijd is met bepaling 37(6) van het verdrag van Cotonou, en dat het zou resulteren in het genereren van belastinginkomsten in de EU die niet coherent zijn met de EU's ontwikkelingsdoelstellingen jegens de ACS groep. De situatie zou tevens niet zorgen voor een 'level playing field' met andere exporterende landen naar de EU, aangezien veel niet-ACS lage inkomenslanden een meer geprivilegieerde toegang tot de Europese markt zouden hebben. Een oplossing zou zijn om het in de Andes en Centraal-Amerika toegepaste GSP+ kader (waarbij voor bepaalde producten uitzonderingen gelden) toe te kennen aan het eind van 2007 zodat er voldoende ruimte is voor de ACS landen om de onderhandelingen met de EU af te ronden.

ODI. 2007. The Costs to the ACP of exporting to the EU under the GSP. Final Report, March 2007 www.odi.org.uk/IEDG/Publications/Final-ODI-ACP-GSP-report.pdf

2. Wettelijke en institutionele kwesties voor het afsluiten van de EPA onderhandelingen

Deze studie bevat een gedetailleerde beschrijving van de wettelijke en institutionele arrangementen en

processen die nodig zijn voor de tijdige afronding van de EPAs. Ook gaat de studie in op de mogelijke consequenties van het niet tijdig afronden van deze onderhandelingen, ondermeer in relatie met de verschillende bepalingen op het gebied van handel in het verdrag van Cotonou, aspecten van regionale integratie en de WTO context. Aanbevolen wordt om in de onderhandelingen zowel aandacht te geven aan WTO-conformiteit als aan conformiteit aan de afgesproken doelen voor de EPAs.

Bilal, S. (2007) Concluding EPA Negotiations: Legal and institutional issues. Maastricht: ECDPM Policy Management Report 12 www.ecdpm.org/pmb12

Verder zijn door het projectteam een aantal korte interne papers geschreven, met name voor de verdere vormgeving, afstemming en interne communicatie van het Nederlandse standpunt inzake de EPA onderhandelingen.

Buiten de formele vergaderingen die in Brussel plaatsvonden heeft het projectteam eveneens bijgedragen aan informele vergaderingen met Nederlandse NGO's, en met de zogenaamde 'likeminded' lidstaten. Wat dat laatste betreft kan met name worden verwezen naar een informele bijeenkomst in Dublin die op 10 mei 2007 plaatsvond, en naast Nederland bijgewoond werd door IER, VK, DE, BE, en FR (afwezig waren DK, SE, FIN). Op deze bijeenkomsten werden beide externe rapporten gepresenteerd (het eerste door ODI, het tweede door DGIS/CE), die beiden als input werden gewaardeerd door de aanwezige lidstaten.

4.4.3 Effectiviteit

Over het geheel genomen was de bijdrage van DGIS/CE aan de uitvoer van het werk door het projectteam, en daarmee ook haar zichtbaarheid naar buiten toe, bescheiden doch niettemin gewaardeerd. De bijdragen door de CE aan het coherentieproject waren daarom nuttig, maar de specifieke toegevoegde waarde van de CE was bij de respondenten onduidelijk. Wel werd opgemerkt dat de betrokken CE-er gemakkelijk toegang had tot de directeur van de CE, die op een aantal momenten vanuit zijn eigen expertise op het gebied van handelspolitiek belangrijke bijdragen kon doen.

Ook werd opgemerkt dat het institutioneel gezien soms lastig kan zijn om met drie directies ergens aan samen te werken, dit met name door het extra werk dat het afstemmen vergt. De indruk is echter dat de samenwerking niettemin goed liep, en het de effectiviteit van het projectteam niet heeft beïnvloed. Wel versterkte de brede betrokkenheid naar buiten toe (en dan met name naar EZ) dat de EPAs voor DGIS een zeer hoge prioriteit hadden, waardoor inspanning door andere departementen zich enigszins beperkte. Dit liep echter ook samen met de verschuivingen die vanaf 2006 optraden waarbij er meer aandacht in de onderhandelingen diende te komen voor ontwikkelings- en regionale integratie aspecten en waarbij de politieke inmenging eveneens toenam. De inbreng van de PV EU nam daarmee ook toe, en concentreerde zich met name op het geïnformeerd houden van Den Haag over de vele EPA bijeenkomsten die in wisselende samenstellingen en verbanden plaatsvonden in met name de tweede helft van 2007.

Ondanks het feit dat men bij EZ beseftte dat de meeste capaciteit op dit dossier bij DGIS was is de samenwerking in hun ogen tevens goed verlopen, waarbij de samenwerking zich met name richtte op afstemming tussen Comité 133 en CODEV. Ook was er een politieke verschuiving door het veranderende karakter van de onderhandelingen waardoor

staatssecretaris van Heemskerk het dossier (meer dan onder van Gennip) aan Minister Koenders overliet, en waardoor de informering van de Tweede Kamer intensiverde. Bij EZ was men tevreden over de samenwerking, en vond men in algemene zin dat de kwaliteit van beleidsstukken vaak een afspiegeling is van de kwaliteit van de samenwerking. Discussies tussen beide departementen vonden vaak plaats en concentreerden zich veelal op de vraag hoe ver men kon gaan in het nemen van een bepaalde positie zonder daarbij politiek geïsoleerd te raken in Brussel, en daarmee door gebrek aan aansluiting bij andere lidstaten aan effectiviteit in te boeten.

EZ had daarbij het meest contact met DDE/IM en DIE/EX, waarbij men de CE met name zag bij speciale momenten, en slechts zeer beperkt bij het reguliere overleg. In algemene zin kan bij dit coherentieproject worden geconcludeerd dat – ondanks de goede samenwerking en bijdragen van de CE – de bereikte effectiviteit met name te attribueren is aan DDE/IM en DIE/EX. Die bereikte effectiviteit was na de laatste Raadsconclusies voor het verstrijken van de formele onderhandelingstermijn in december 2007 daarmee ook beperkt, in de zin dat de door de Minister voor OS gestelde doelen slechts gedeeltelijk werden bereikt.

Wel moet bij bovenstaande constatering van de relatief lage bijdrage van CE aan dit coherentieproject worden opgemerkt dat dit deels te maken had met het feit dat een voormalig medewerker van de CE (die daar van 2002 tot 2006 had gewerkt) een belangrijke sturende rol speelde vanuit DIE/EX, en daarmee ook een belangrijke coherentie-expertise inbracht. Als deze coherentie-expertise minder aanwezig was geweest was te verwachten dat de bijdrage vanuit de CE groter zou zijn geweest.

4.4.4 Doelmatigheid

Met betrekking tot de doelmatigheid van het projectteam en de samenwerking met vooral EZ kan uit de hierboven geschetste samenwerking de volgende conclusies worden getrokken:

- Het projectteam was in staat op efficiënte wijze in korte tijd referentietermen op te stellen voor twee studies, en die te beleggen bij twee organisaties die het gewenste onderzoek tijdig konden leveren.
- De samenwerking met EZ was doelmatig, maar door de grote betrokkenheid van DGIS kon EZ haar bijdragen relatief beperkt houden.
- Gezien de betrokkenheid van drie directies binnen dit coherentieproject was de onderlinge afstemming en samenwerking soepel. Een aanvankelijke poging tot het verdelen van het werk onder de drie directies door het werk op te splitsen in de zes geografische regio's van de ACS landen liep spaak doordat in het beleidsproces de geografische indeling minder relevant werd (en bovendien in een aantal gevallen zelfs fluctueerde).
- DGIS/CE heeft verder aan de planning en doelmatigheid bijgedragen door het opstellen van een document met als titel 'Strategie voor OS-coherente uitkomst van de EPA-onderhandelingen'. Het korte planningsdocument, dat halverwege 2007 is geactualiseerd en aangepast, werd gewaardeerd door de andere leden van het projectteam.
- De meeste respondenten waren van mening dat gezien de politieke prioriteit de betrokkenheid van de CE – ondanks de inputs van de oud-CE-er vanuit DIE/EX en de verdere actieve betrokkenheid van zowel DDE als DIE – gerechtvaardigd en logisch was. In de positie van de CE zouden zij dezelfde keuze hebben gemaakt.
- Tenslotte kan worden opgemerkt dat – ondanks de nadruk in het Plan van Aanpak op het evalueren en bewaken van hetgeen bereikt wordt – de CE na december 2007 haar

werk op de EPAs op aandringen van DDE relatief abrupt moest beëindigen, en daardoor de verdere afwikkelingen en onderhandelingen in 2008 niet aandachtig gevolgd heeft.

4.4.5 Conclusies

De bijdrage van de CE aan het EPA coherentieproject was relatief beperkt, doch gewaardeerd door alle direct betrokkenen. De bereikte resultaten voor DGIS kunnen het meest geattribueerd worden aan DIE/EX en DDE/IM, en slechts in geringe mate aan de CE. Ondanks dat de gestelde doelen van DGIS niet bereikt zijn in Brussel is men tevreden over de Nederlandse inputs in het beleidsproces. Het feit dat de CE zelf relatief weinig betrokken hoefde te zijn door (ondermeer) de bij DIE/EX voorhanden zijnde coherentiecapaciteit is tenslotte een goed voorbeeld van hoe het werk van de CE reeds tot bepaalde hoogte in het apparaat is ingedaald.

5 Bewustwording en coalitiewerk

De derde en laatste interventiestrategie van de CE betreft het versterken van internationale samenwerking. In deze internationale samenwerking ligt de nadruk op het bevorderen van aandacht voor OS-beleidscoherentie bij EU-lidstaten, de Commissie en de OESO, en van strategische coalities in wisselende kopgroepen met gelijkgezinde landen rond specifieke dossiers. Het Plan van Aanpak gaf aan dat de op informatie en communicatie activiteiten integrale onderdelen vormen van de geselecteerde coherentieprojecten, en ook dienen om de interne en externe coherentie van beleid te bevorderen.

Naast de op specifieke coherentieprojecten gerichte activiteiten heeft de CE tevens door de jaren heen bijdragen geleverd die gericht waren op het ‘horizontaal’ werken aan OS coherentie. Hiermee worden activiteiten bedoeld die meer los van concrete thema’s er op gericht waren om informatie betreffende de achtergrond, doelstellingen en instrumenten voor OS coherentie breed te verspreiden. Met betrekking tot mogelijkheden voor training binnen BZ werd in het Plan van Aanpak gesproken over het versterken van de ‘coherentiementaliteit’ van BZ ambtenaren.

Door de jaren heen heeft de CE een aantal belangrijke ‘communicatieproducten’ over horizontale OS coherentie uitgebracht, waaronder met name de volgende producten:

1. Bijdrage aan het Interdepartementaal Beleids Onderzoek naar effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking in 2002.
2. Rapporten over MDG8 in 2004 en 2006, waarvan tevens Engelstalige vertalingen werden gemaakt.
3. Toezending van de questionnaire voor het eerste Europese rapport over OS coherentie aan de Tweede Kamer in april 2007.
4. Tweejaarlijkse voortgangsrapporten aan de Tweede Kamer in 2006 en 2008, waarvan tevens Engelstalige vertalingen werden gemaakt.
5. Bijdragen aan toespraken van OS bewindslieden.
6. Specifiek Engelstalige publicaties, te weten de korte brochure ‘Promoting Policy Coherence for Development – The Dutch Experience’ in 2006 en de bijdrage aan de DEK essay bundel ‘A rich menu for the poor’ in 2008.

Een aantal van deze producten die betrekking hebben op de kernperiode 2005-2008 zullen hier in meer detail worden besproken

5.1 Horizontale bewustwordingsactiviteiten in Nederland en Europa

Tijdens de geëvalueerde periode heeft de CE ook regelmatig contact gehad met niet-gouvernementele organisaties en onderzoeksinstituten, met name over specifieke coherentiedossiers en soms in het verlengde van coherentiegerelateerde brieven die door deze organisaties aan de Minister van OS waren gericht. Deze externe organisaties waarderen het contact met de CE, met name omdat de CE meer op de thema's is gericht dan op specifiek in te nemen standpunten. De indruk bestaat daarmee dat de CE naar buiten toe minder aan regels en procedures gebonden is, en heeft zo een ruimer mandaat naar buiten toe dan andere directies in DGIS. Daarnaast bestaat ook de indruk dat de andere directies binnen DGIS – mede maar zeker niet uitsluitend door de contacten met de CE – meer weten over bepaalde departement-doorkruisende thema's, en die ook meer zijn gaan zien als deel van het OS beleid. Hierdoor wordt DGIS op deze thema's ook als meer competent beschouwd in andere departementen, en is men van mening dat DGIS de 'stukken' beter beheerst.

Gedurende de kernperiode voor deze evaluatie heeft de CE tevens veelvuldig gebruik gemaakt van mogelijkheden tot het geven van presentaties op conferenties die het zelf organiseerde, die andere BZ directies of departementen organiseerde, bij externe organisaties of op Europees/internationaal niveau. Naast bewustwording over het werk en de werking van de CE zelf zijn daarbij veel presentaties gegeven in het kader van de diverse coherentieprojecten, alhoewel beide aspecten vaak aan de orde kwamen. Naast deze presentaties heeft de CE tevens de eerste jaren een onderdeel verzorgd tijdens de OS basiscursus die nieuwe ambtenaren in BZ kunnen volgen. Respondenten waren het er over eens dat de basiscursus of de introductiecursus tijdens het 'klasje' zelf vormt een zeer strategisch moment is om mensen familiër te maken met de coherentie materie.

De CE heeft een actieve rol gespeeld in de initiatie van het informele EU netwerk over OS coherentie in eind 2003. Dit netwerk gaf wisselende contactpersonen uit de EU en de Commissie (DG Ontwikkeling) de mogelijkheid tot het uitwisselen van informatie over actuele coherentiekwesties en de aanpak ervan. In de praktijk was het overigens meestal Nederland die via dit netwerk diverse discussiestukken deelde met collega's in andere lidstaten, maar in de laatste twee jaar vonden ook meer netwerkbijeenkomsten plaats waar meer strategische discussies plaatsvonden m.b.t. de agenda op EU-niveau en informatie wordt uitgewisseld. Ondanks de informatie-uitwisseling die de laatste jaren via het netwerk heeft plaatsgevonden waren respondenten niet van mening dat het informele netwerk een succes was geweest. Allereerst was men van mening dat het niet 'informeel' genoeg was, en dat het met name door de mindere aandacht en uitwerking van OS coherentie bij de andere lidstaten moeilijk bleek om op bepaalde thema's experts te lokaliseren. Zo bleek in het netwerk dat er op het horizontale niveau ('wat is OS coherentie?') meer expertise was dan op het specifieke niveau.

Naast de deelname aan het informele netwerk heeft de CE tevens de Nederlandse ervaringen bij het bevorderen van OS coherentie gepresenteerd in een Europese landen waar PCD nog in ontwikkeling is. In de kernperiode voor deze evaluatie werden er presentaties gegeven in Finland, Ierland, Spanje, Polen en Roemenië.

Binnen OESO-verband heeft de CE in 2007 bijgedragen aan een workshop over institutionele benaderingen voor het bevorderen van OS coherentie, en heeft het tevens bijgedragen aan de presentatie van een case over snijbloemen binnen een bijeenkomst van de Working Party on Trade. Het feit dat Nederland in staat was een dergelijke concrete case te presenteren maakte op OESO leden een goede indruk. Nederland heeft de OESO tevens ondersteund in de oprichting van een eigen netwerk op het terrein van PCD, dat sinds anderhalf jaar actief is en potentie heeft om gesprekken over OS coherentie binnen de OESO te intensiveren.

5.2 Voortgangsrapporten naar het parlement

In de geëvalueerde periode zijn een tweetal voortgangsrapporten door de Minister namens het kabinet naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze voortgangsrapporten werden door de CE opgesteld en rapporteerden in brede zin over hoe OS beleidscoherentie in de betreffende periode door Nederland is vormgegeven, en welke resultaten daarbij zijn behaald. Van de rapporten werd tevens een Engelstalige vertaling beschikbaar gesteld.

Een verschil met de 2006 en 2008 rapportage is dat de begeleidende brief bij het eerstgenoemde rapport voor de zending naar de Tweede Kamer een duidelijke link maakte met het rapport en het centrale beleid van de Minister, terwijl het 2008 rapport vergezeld ging van een kortere aanbiedingsbrief in het kader van de regelmatige informatievoorziening over het OS-coherentiebeleid. Doordat dit laatste rapport naar de Tweede Kamer werd gestuurd op 11 juli 2008 is er vanwege het zomerreces vanuit de volksvertegenwoordiging weinig aandacht voor geweest, al is het wel tweemaal geagendeerd tijdens een Algemeen Overleg van de tweede kamer.

Ten tijde van het eerste voortgangsrapport werd tevens een eerder in dit rapport aangehaalde korte publicatie door de CE geproduceerd met als titel 'Promoting policy coherence for development – the Dutch experience'. Deze korte publicatie lag in de lijn van eerdere ondersteuning aan het OESO Development Centre voor de totstandkoming van een aantal publicaties met betrekking tot institutionele mechanismen ter promotie van OS coherentie.¹⁵ Deze brochure is samen met de Engelstalige voortgangsrapportage van 2006 naar de in Den Haag gevestigde buitenlandse ambassades verstuurd. Sinds haar oprichting heeft de CE getracht de discussie op dit terrein binnen OESO-verband aan te zwengelen, en is hierdoor een nuttig klankbord geweest voor andere lidstaten bij het hoe en waarom van het bevorderen van OS coherentie.

Bij de formele verzendingen van beide voortgangsrapporten valt op dat het rapport van 2006 slechts verstuurd is naar de in Den Haag gevestigde buitenlandse ambassades, en dat het 2008 rapport daarnaast slechts naar acht buitenlandse adressen verstuurd is. Al is het zo dat het rapport ook op meer informele wijze verspreid is – bijvoorbeeld binnen het informele EU PCD netwerk – het zou goed zijn om verder te investeren in het verder actualiseren en uitbreiden van de verzendlijsten zodat het volgende rapport onder een grotere hoeveelheid buitenlandse organisaties verspreid wordt.

¹⁵ Deze ondersteuning vond onder andere plaats in het kader van de bijeenkomst 'Institutional Approaches to Policy Coherence for Development' van 18 en 19 mei 2004. Papers die voor deze bijeenkomst zijn geschreven hebben invloed gehad op het latere denken in de EU over mechanismen.

5.3 MDG 8 rapporten

In 2004 en 2006 heeft de CE de productie ondersteund van twee voortgangsrapporten met betrekking tot millenniumdoel 8, waarvan beide rapporten naar de Tweede Kamer zijn verstuurd vergezeld van een voorwoord door de premier van Nederland, en tevens in Engelstalige vorm voor verdere verspreiding gereed zijn gemaakt. Nederland behoorde daarmee – naast Finland, Denemarken en Zweden – tot de eerste lidstaten die een dergelijk rapport uitbrachten, wat achteraf gezien een trend-settend effect gehad heeft. Het rapport is daardoor in elektronische vorm tevens te vinden op andere websites naast de eigen site van BZ.

Het publiceren van het rapport in 2004 leidde naast aandacht op nationaal niveau, en met name tot het vaststellen van duidelijke hoofdlijnen met betrekking tot een coherent Nederlands beleid ten aanzien van de MDGs, ook tot enige invloed op de Europese coherentie agenda. Conclusies van de Europese Raad benadrukten in april 2004 dat het Europese rapport ten aanzien van de voortgang op de millenniumdoelen moet voortbouwen op bestaande rapporten van de lidstaten. Verdere besprekingen in de Europese Raad resulteerden uiteindelijk in de Raadsconclusies van mei 2005, waarin werd besloten tot het maken van een apart Europees rapport over beleidscoherentie.

In de begeleidende brief bij het MDG8 rapport van oktober 2006 merkt toenmalig Minister Van Ardenne op dat naast de inspanningen van de overheid er bij dit rapport ook bijdragen van maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en de wetenschap zijn opgenomen met daarin hun visies op beleidsuitdagingen onder MDG-8. Respondenten merkten echter op dat het integreren van de inputs van deze actoren naast relatief arbeidsintensief tevens ten koste is gegaan van een meer consistent verhaal, en heeft geleid tot een tekst bestaande uit allerlei korte stukjes tekst. Naast het feit dat het maken van dit rapport veel werk met zich mee bracht valt ook op dat het rapport slechts in de Nederlandse taal beschikbaar is op de BZ website, and dat een Google zoekopdracht op de titel van dit rapport slechts in 75 hits resulteert. Het rapport is verder tamelijk breed verspreid onder regeringsleiders en Ministers voor ontwikkelingssamenwerking in de OESO landen, ontwikkelingslanden, instituten en internationale instellingen, ambassades (inclusief die in Den Haag), opiniemakers en NGO's in Nederland.

Op basis van de resultaten van het tweede MDG8 rapport heeft de Minister besloten om het MDG rapport voortaan met een tweejaarlijkse frequentie publiceren gecombineerd met de Resultaatrapportage. Gezien het feit dat het produceren van het rapport hiermee tot een reguliere rapportageplicht werd, mede door de forse arbeidsinvestering die het maken ervan met zich meebrengt, is in de jaarplanbespreking van 2007 afgesproken dat deze taak door DEK zou worden overgenomen. Hoogstwaarschijnlijk blijft de CE echter wel op enige wijze betrokken bij de productie van deze rapporten.

In 2006 is tevens op 31 oktober in samenwerking met het NCDO een publieksbijeenkomst georganiseerd waarin zowel de DAC Peer Review als de MDG 8 rapportage centraal stonden. Deze bijeenkomst, waar zowel de Minister voor OS als de voorzitter van de OESO/DAC bij aanwezig waren, was toegankelijk voor vertegenwoordigers van NGO's, het bedrijfsleven, vakbonden en wetenschappelijke instellingen, naast medewerkers van BZ

en andere departementen. In haar toespraak ging de Minister naast het MDG 8 rapport tevens in op de implementatie van het beleid van Aan Elkaar Verplicht in de daaraan voorafgaande drie jaar. Al was de bijeenkomst goed bezocht, gegevens voor wat betreft de aanwezigen waren niet aanwezig.

5.4 Overige publicaties door de CE

In het Plan van Aanpak werd met betrekking tot de missie van de CE genoemd dat ook de posten meer systematisch betrokken zouden worden bij het streven naar meer coherent beleid. In dit kader was het een goede keuze van de CE om in 2008 een kort paper over OS coherentie te publiceren in het kader van de DEK essaybundel 'A rich menu for the poor', aangezien deze publicatieserie specifiek gericht op het informeren van BZ medewerkers over onderwerpen die pertinent zijn binnen het huidige beleid. Dit paper van acht pagina's met als titel 'Policy coherence for development - the world beyond aid' geeft een kort overzicht van het beleid en de praktijk op dit terrein. Buiten BZ bleek het artikel tevens nuttig om uit te delen bij bijeenkomsten in EU, OESO of likeminded verband om zo collega's uit andere EU lidstaten een kort overzicht te kunnen geven over hoe er binnen de CE wordt nagedacht over dit onderwerp. Op het artikel zijn tevens een aantal interne reacties vanuit de posten naar de CE gestuurd die met name ingaan over hoe mensen in die nationale context met coherentie geconfronteerd worden.

Met betrekking tot bewustwording en 'lobby'-activiteiten in EU verband is april 2007 de Nederlandse questionnaire in het kader van het eerste EU rapport over OS coherentie mede op initiatief van de CE door de Minister naar de Tweede Kamer gestuurd.¹⁶ In de brief stelt de Minister dat Nederland binnen de EU toonaangevend is als het goed om OS coherentie. De Minister stelt verder dat vanwege het toenemende belang van de EU op diverse beleidsterreinen het Nederlandse beleid voor OS coherentie alleen daadwerkelijk effectief kan zijn wanneer het brede steun geniet onder de lidstaten en de Europese Commissie. Voor de Minister rechtvaardigt deze toenemende 'Europeanisering' van het beleid de actieve inzet van Nederland in Brussel om een Europees coherentiebeleid van de grond te krijgen. Gezien de openbaarheid van de eerdere voortgangsrapporten en MDG 8 rapporten op nationaal niveau vond de Minister het dan ook logisch om de ingevulde enquête naar het parlement te sturen. In Europees kader is dit echter minder logisch, en is dit een van de punten geweest waarop het Europese rapport – dat in september 2007 verscheen – is bekritiseerd, omdat bij de analyse van de enquête in het rapport niet duidelijk was welke lidstaat wat heeft geantwoord bij welke vraag, of vragen heeft overgeslagen. Met het openbaar maken van de Nederlandse enquête – waarvan de antwoorden in goed overleg tussen alle betrokken departementen tot stand zijn gekomen – en het benadrukken van het belang van voldoende transparantie voor OS coherentie tracht de Minister hiermee een voorzet te nemen voor het volgende rapport, in de hoop dat dit voorbeeld gevolgd wordt door andere lidstaten (iets wat bij het eerste rapport niet het geval is geweest).

¹⁶ Kamerstuk tweede kamer, vergaderjaar 2006 – 2007, 29234, nr. 56

5.5 Analyse en conclusies m.b.t. bewustwordingsactiviteiten

Ter afsluiting van dit hoofdstuk kan gesteld worden dat de CE gezien haar specifieke mandaat en positionering binnen DGIS uitstekend geplaatst is tot het ondernemen van activiteiten gericht op lobby en/of bewustwording voor brede toepassing van het OS coherentiebeleid, zowel binnen de Nederlandse overheid als met externe organisaties in internationaal en Europees verband. Publieke documenten die door de CE gecoördineerd zijn hebben zo bijgedragen aan een beter geïnformeerd debat over OS coherentie en specifieke onderwerpen in nationaal en Europees verband. De effectiviteit van de communicatie naar buiten toe kan versterkt worden wanneer de pagina's over OS coherentie op de externe website van het Ministerie geactualiseerd zouden worden, en wanneer gezorgd zou worden dat op een Engelstalig publiek gerichte publicaties ook op websites beschikbaar worden gesteld die vaker bezocht worden door een dergelijk publiek (bijvoorbeeld de OESO).

Voor activiteiten binnen BZ die zich richten op het versterken van wat in het Plan van Aanpak 'de coherentie mentaliteit' binnen het Ministerie wordt genoemd valt op dat het intranet momenteel niet geactualiseerd is, en bijdragen aan de OS basiscursus beëindigd. Deze evaluatie heeft geen directe verbindingen kunnen vaststellen tussen deze bijdragen en een versterkte coherentie mentaliteit (die overigens wel duidelijk naar voren komt). Dit betekent echter niet dat men er zondermeer vanuit mag gaan dat nieuwe ambtenaren in BZ als vanzelf op de hoogte zijn van het beleid voor OS coherentie, het is belangrijk om deze ambtenaren via een breed palet aan communicatie-instrumenten (inclusief legitimering vanuit politiek niveau) te informeren hierover.

In het verlengde hiervan merkten een aantal respondenten op dat de CE meer kan investeren in pro-actieve 'publieksstunts' die de zichtbaarheid van de CE binnen het apparaat verder kunnen vergroten. De NTC studie werd in deze context genoemd, en andere suggesties werden gedaan in de richting van het zichtbaarder en concreter maken van coherentie problemen ('mandjes met producten' die de EU niet in mogen werd bijvoorbeeld genoemd). In algemene zin werd opgemerkt dat de zichtbaarheid van de CE in de afwezigheid van dergelijke grotere communicatie-producten meer beperkt zal blijven tot die ambtenaren binnen BZ directies waar direct mee samen wordt gewerkt.

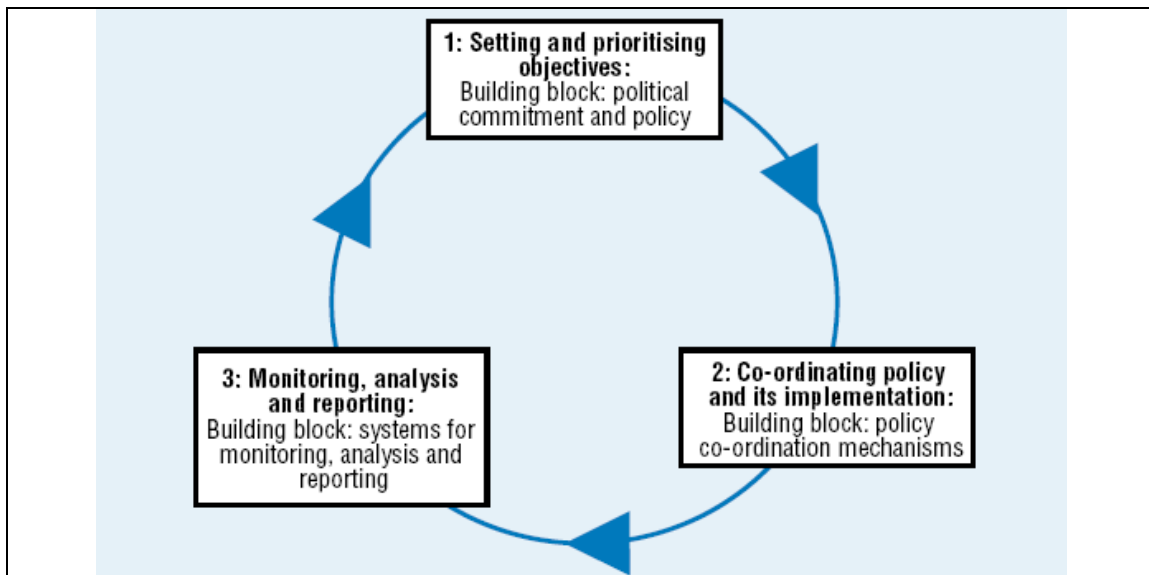
Tenslotte kan opgemerkt worden dat de CE in 2007 net als andere directies een Kennis en Onderzoeksstrategie (KOS) heeft opgesteld, die de functie van onderzoek in het werk van de CE duidelijk toelicht door te stellen dat '(...) het van groot belang zo concreet mogelijk te kunnen aantonen wat de effecten van bepaalde vormen van beleid voor ontwikkelingslanden zijn'. Hierdoor staat impact onderzoek voor de CE bovenaan het verlanglijstje, en moet relevant onderzoek wervend gebracht kunnen worden tijdens publieke bijeenkomst om invloed te kunnen hebben op de agenda. Omgekeerd kan de CE als een belangrijke 'thermometer' fungeren door onderzoekers op de hoogte te houden wel coherentie-gerelateerd onderzoek relevant is, en draagt het zelf actief bij aan de vertaling en gebruik van onderzoek in beleidsprocessen. Omdat CE niet over eigen middelen beschikt om onderzoek uit te zetten is het daarbij afhankelijk van andere directies. Maar er zijn niettemin belangrijke voorbeelden van coherentie-relevant onderzoek voorhanden, zoals hierboven aangegeven in het kader van NTCs en de EPAs.

De KOS geeft tevens prioriteit aan het opzetten van een samenwerking – mede n.a.v. de aanbeveling in het DAC examen 2006 – tussen DGIS/CE, DEK en DDE, het VK en (internationale) onderzoeksinstituten om een methodologie ontwikkelen en onderzoek in gang (laten) zetten naar de effecten en kosten van incoherent beleid van OESO-landen in ontwikkelingslanden. Al werd prioriteit aan de uitvoer van dit aspect van de KOS gegeven in het jaarplan van 2007, er is sindsdien verder weinig vooruitgang geboekt in het opzetten van deze samenwerking.

6 Vergelijkingen met ervaringen in andere EU lidstaten

Op basis van een vergelijkende analyse van de OESO/DAC peer reviews uit de periode 2003 – 2007 heeft de OESO onlangs een synthese studie uitgebracht. Dit document plaatst Nederland binnen de OESO in de ‘kopgroep’ waar het gaat om vooruitgang op het terrein van OS beleidscoherentie, samen met Zweden en de Europese Commissie. Voor alle drie geldt volgens de OESO dat zij het streven naar OS coherentie - de 'OS Coherentiefunctie' - tot een centraal fundament hebben gemaakt van een overheidsbrede benadering. Andere OESO leden als Noorwegen, Finland, Oostenrijk, Duitsland en Spanje hebben ofwel reeds enige mechanismen ter bevordering van beleidscoherentie opgezet, ofwel hebben tenminste voortgang geboekt met het stellen van politieke doelstellingen met betrekking tot PCD. Op basis van de belangrijkste bevindingen uit deze analyse concludeert deze studie dat een succesvolle beleidscoherentiecyclus er als volgt uit kan zien:

Box 6.1 De beleidscoherentiecyclus (OESO 2008)¹⁷



Deze ‘drie-eenheid’ komt overeen met de elementen die aan de orde kwamen in de EU-brede evaluatie naar mechanismen ter bevordering van intergouvernementele OS coherentie (ECDPM/Particip/ICEI 2007)¹⁸: beleidstukken die het bevorderen van OS coherentie tot een prioriteit maken, mechanismen voor administratieve en institutionele coördinatie, en mechanismen voor kennisproductie en evaluatie. Op basis van de OESO/DAC analyse werden negen generieke lessen getrokken op basis van de peer reviews die verder uitleggen hoe de hierboven getoonde cyclus effectief en doelmatig in de praktijk kan worden vormgegeven. Deze lessen komen in belangrijke mate overeen met de zeven lessen die door DGIS/CE werden getrokken in de brochure ‘The Dutch Experience’ die in 2006 samen met het voortgangsrapport verscheen (zie hoofdstuk 2). De OESO stelt voor de door haar

¹⁷ Dit diagram is te vinden in de volgende recente OECD publicatie: OECD (2008) ‘Policy Coherence for Development – Lessons Learned’. OECD Policy Brief: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/8/41866464.pdf>

¹⁸ Deze evaluatie is beschikbaar op de website <http://www.three-cs.net>

getrokken lessen als basis te gebruiken ter voorbereiding van het OESO advies voor institutionele praktijken voor het bevorderen van internationale OS coherentie. Naast de uitgesproken waardering voor het werk van de Nederlandse CE binnen de EU en de OESO, wijst ook dit laatste op belangrijke inputs van Nederlandse zijde in het internationale streven naar OS beleidscoherentie. Er kan geconcludeerd worden dat het proactief delen van de Nederlandse ervaringen binnen OESO en EU verband een goede strategie zal blijven voor het bijdrage aan de verbreding van de basis voor OS coherentie bij andere landen, en daarmee mogelijk ook tot het versterken van het coalitie-werk van Nederland op dit gebied.

Box 6.2 OESO 2008: Lessen t.a.v. het bevorderen van OS beleidscoherentie getrokken uit de Peer Reviews

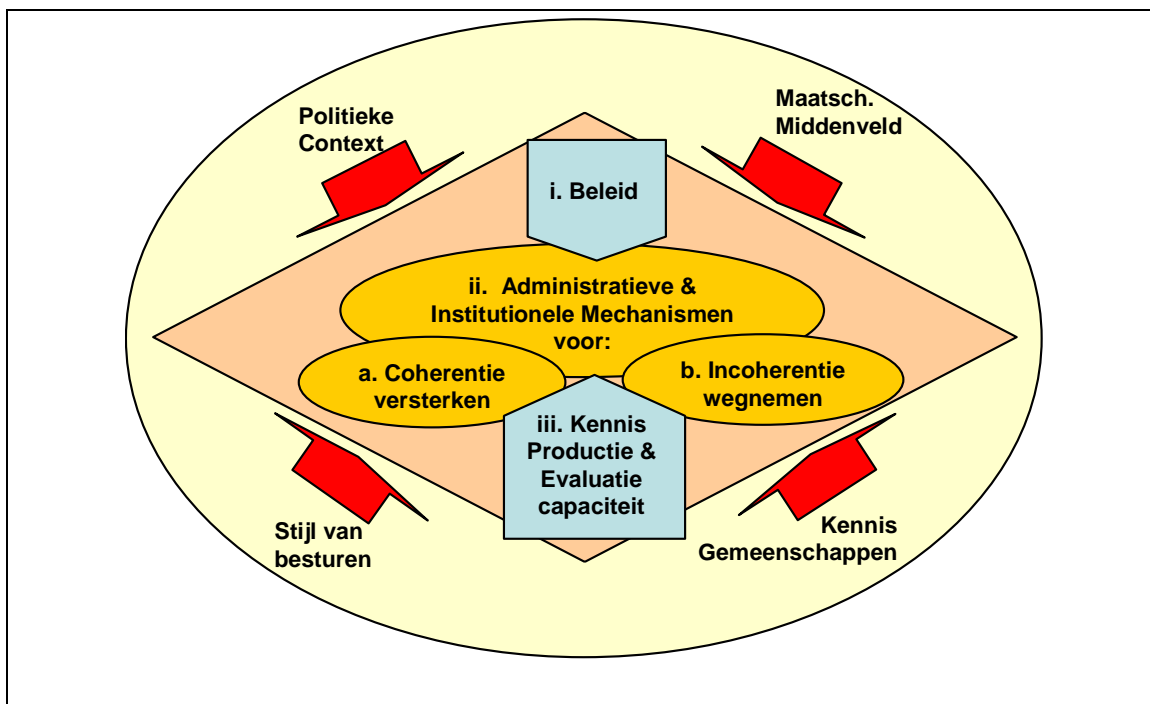
- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Betrek de maatschappij, maatschappelijk middenveld, onderzoeksorganisaties en partnerlanden om bewustzijn en lange termijn draagvlak voor OS coherentie te bevorderen. 2. Toewijding aan OS coherentie publiek en aangenomen op het hoogste politieke niveau, met duidelijk links naar armoedebestrijding en internationale ontwikkelingsdoelen. 3. Publiceer duidelijk geprioritiseerde en tijdsgebonden agenda's voor het maken van voortgang met OS Coherentie. 4. Zorg dat informele werkrouines effectieve communicatie tussen Ministeries bevorderen. 5. Plaats formele mechanismen voldoende hoog binnen de overheid voor het faciliteren van interdepartementale coördinatie en beleidsarbitratie, zodat mandaten en verantwoordelijkheid duidelijk zijn en andere Ministeries dan OS volledig betrekken. 6. Stimuleer en mandateer het agentschap voor OS om een proactieve rol te spelen in discussies over beleidscoördinatie. 7. Gebruik middelen in partnerlanden en internationale partnerschappen om impact van het bevorderde OS coherentie te monitoren. 8. Voldoende middelen voor analyseren van OS coherentie kwesties en bevordering, gebruikmakend van het maatschappelijk middenveld en de onderzoeksgemeenschap, zowel binnenlands als internationaal. 9. Rapporteer transparant aan parlement en maatschappij over voortgang op OS coherentie, als onderdeel van reguliere OS activiteiten rapportage. |
|--|

Binnen bovengenoemde EU-brede evaluatie van mechanismen ter promotie van OS beleidscoherentie werd het volgende model opgesteld waarin hun interrelaties staan omschreven. Ook hier was één van de bevindingen dat het effectief bevorderen van OS beleidscoherentie een politiek proces is dat breed maatschappelijk gedragen dient te worden. Het bevorderen ervan kan dus niet slechts vanuit de 'aanbodzijde' geschieden maar er dient veel aandacht te worden gegeven aan de 'vraagzijde' ervan, d.w.z. de relaties vanuit de overheid met de onderzoekswereld, het maatschappelijk middenveld en het bredere maatschappelijk debat. De evaluatie stelt immers vast dat het niet duidelijk is hoe diep en breed gedragen de politieke toewijding in de EU lidstaten aan OS coherentie precies is. Tenslotte kan de vraagzijde verder versterkt worden wanneer ontwikkelingslanden zelf actief vragen om meer OS coherentie.

Eveneens in verband met de balans tussen vraag- en aanbodzijde valt op dat het parlement slechts mondjesmaat aandacht lijkt te hebben voor OS coherentievraagstukken. Dit wordt mogelijk deels verklaard door de sectorale structuur van de Nederlandse parlementaire comités, al is het ook zo dat er relatief weinig gedaan wordt vanuit de CE richting het parlement naast het toesturen van publieke stukken en het beantwoorden van kamervragen waar alle DGIS directies mee te maken hebben. Uiteraard dient aangetekend te worden dat

dergelijk rechtstreeks contact tussen volksvertegenwoordiging en Ministerie niet de bedoeling is, doch daar waar nodig wel vaak indirect tot stand komt (bijvoorbeeld langs het maatschappelijk middenveld). In diverse EU lidstaten, zoals Finland, bestaan andere mechanismen, zoals een Coherentieraad, die een sterkere push lijken te geven aan het maatschappelijk debat, maar bijvoorbeeld ook vanuit het Europees Parlement wordt steeds actiever gewerkt richting meer OS coherente besluiten. Deze bevinding sluit overigens aan bij het in de EU-brede evaluatie opgepikte bredere patroon waarbij OS Coherentie vaak meer tot een ‘interne, technisch-administratieve overheidstaak’ uitgroeit, in plaats van onderdeel van een breed maatschappelijk en politiek proces. Het verklaart ook ten dele waarom menigeen aangeeft dat vanuit de OS kant aanvankelijk de eenrichtingsbenadering overheerst. In EU-brede debatten is echter meer en meer aandacht voor het feit dat het uiteindelijk aankomt op het bereiken van politieke afstemming en de daarbij behorende compromissen.

Box 6.3 het PCD systeem (gebaseerd op ECDPM, ICEI en Particip 2007)



De bevindingen van deze evaluatie onderstrepen daarmee ook het belang van het streven van de CE om in te zetten op coalitievorming, bewustwording en kennisopbouw binnen en buiten Nederland. Gelet op de bevindingen in hoofdstuk vijf van dit rapport is er nog wel ruimte voor verbetering op dit terrein, en dan met name voor het meer toegankelijk maken van recente informatie zowel via publieke communicatie als kanalen binnen de overheid, en door het breder verspreiden van publicaties.

7 Analyse van bevindingen

Zoals eerder opgemerkt, kan het functioneren van de CE alleen verklaard worden vanuit het bredere functioneren van het Ministerie voor OS. Omwille hiervan is ook in het evaluatieontwerp rekening gehouden met deze bredere context, zonder de CE en haar functioneren als centraal evaluatieobject uit het oog te verliezen. Op basis van de interviews en de analyse van de email enquête worden in dit kader een aantal algemene observaties gesteld. Een volledig overzicht van de enquête die aan 63 adressen gestuurd is en resulteerde in een respons van ruim 60 procent is te vinden in annex 4.

7.1 In welke mate is het beleidsmatige en institutionele landschap voor beleidscoherentie voor ontwikkeling in Nederland en Europa in de periode sinds 2002 veranderd? Welke uitdagingen worden in de nabije toekomst verwacht?

Gedurende de kernperiode voor deze evaluatie heeft OS beleidscoherentie een centraal deel uitgemaakt van het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking. In de centrale beleidsnotitie van Minister Van Ardenne had het een centrale plek. Het was ook een speerpunt van het Nederlandse EU Voorzitterschap in de tweede helft van 2004. In het beleid van de huidige Minister zijn er plannen om het OS coherentie beleid nader uit te werken, gezien zijn recente toespraak over de toekomst van internationale samenwerking.¹⁹

Verschillende respondenten wezen er tevens op dat de geconsolideerde Ministeriële verantwoordelijkheid voor ontwikkelingssamenwerking de politieke prioriteit van een coherent beleid bevestigt en het mogelijk maakt om op politiek niveau effectief vooruitgang te maken. Interessante voetnoot hierbij is dat als Kamerlid de huidige Minister in een gezamenlijke motie met het CDA onder andere de noodzaak van een coherent beleid aangreep ter onderbouwing van de Ministeriële verantwoordelijkheid voor OS.²⁰ In de antwoorden op de enquête bleek hier tevens ook een relatief sterke consensus over te bestaan.

Enquête stelling V: Ministeriële verantwoordelijkheid voor ontwikkelingssamenwerking is met name verdedigbaar vanwege de taak van de Minister voor OS om op kabinetsniveau actief te streven naar meer coherentie voor ontwikkeling.

	Helemaal niet mee eens (1)	Niet mee eens (2)	Neutraal (3)	Mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)	Gemiddelde	Standaard deviatie
Totaal 38	0	5	4	13	16	4,05	1,04

Uit de interviews komt een beeld naar voren van een evoluerende politieke, beleidsmatige en institutionele context voor OS op een moment dat samen met de nationale economie de OS ook onder druk staat. Kort gezegd, wordt het huidige internationale debat de rol van OS steeds duidelijker ingekaderd in internationale samenwerking op mondiale thema's in bredere zin. Hierbij wordt OS op termijn in toenemende mate vervlochten met andere beleidsterreinen. Dit leidt tot een sterke toename van het belang van OS coherentie. Immers

¹⁹ Lezing Minister Koenders, 'Internationale Samenwerking 2.0. Agenda voor moderne armoedebestrijding', 8 november 2008, Universiteit van Amsterdam.

²⁰ De motie is hier beschikbaar: <http://ikregeer.nl/document/KST65359>

de vervlechting dient ontwikkelingsvriendelijke resultaten op te leveren teneinde effectief bij te dragen aan ontwikkelingsdoelen. Deze vervlechting vindt zijn verankering in een toenemend aantal interdepartementale beleidsnotities welke de bredere doelen ten aanzien van OS coherentie tussen (in de regel twee) departementen vastleggen.²¹ Uit de enquête bleek dat er nog een rijke variatie in meningen bestaat over de wijze waarop de CE zich opstelt in deze: primair meer richt op het sluiten van werkbare compromissen of meer éénrichtingsverkeer.

Enquête stelling X: De CE moet zich meer richten op het verbeteren van de interdepartementale afstemming op strategische dossiers, en het open staan voor werkbare compromissen in plaats van zogeheten ‘eenrichtingscoherentie’.

	Helemaal niet mee eens (1)	Niet mee eens (2)	Neutraal (3)	Mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)	Gemiddelde	Standaard deviatie
Totaal 38	2	9	5	16	6	3,39	1,17

Echter, veel van de hedendaagse mondiale problemen, zoals veiligheid, klimaatverandering, migratie, stijgende voedselprijzen en financiële onzekerheid hebben betrekking op zowel het meer economisch welvarende deel van de wereld als op de ontwikkelingslanden zodat de inzet van OS als hefboom voor het integreren van armoede en ontwikkelingsgerichte doelen in internationale samenwerking voor de hand ligt. Er ontstaat zo ruimte voor een ontwikkelingssamenwerking die armoedegericht blijft, maar zich tegelijkertijd meer richt op het verzekeren van aandacht en kansen voor ontwikkelingslanden en armen in de aanpak van mondiale dossiers. De vraag of en hoe een dergelijke inzet van OS kan worden gerealiseerd vormt een belangrijke nieuwe uitdaging voor het werken aan OS beleidscoherentie.

7.2 Hoe heeft de Coherentie Eenheid in de geëvalueerde periode haar aanpak en relaties met relevante partijen vormgegeven teneinde haar doelen te bereiken, en op welke wijze(n) is hier in de periode van 2002-2008 verandering in opgetreden?

Met de institutionele ophanging onder DGIS was vooral beoogd om het mogelijk te maken dat de Minister voor OS direct door de CE ondersteund kon worden op het coherentiewerk. Onder de voorgaande twee Ministers voor OS was er zeer geregeld – en soms zelfs wekelijks – overleg met de directeur CE. Onder de huidige Minister lijkt het contact in frequentie te zijn afgenomen, en met name gedurende het laatste jaar.

De belangrijkste veranderingen in de aanpak van de Coherentie Eenheid – wanneer een vergelijking wordt gemaakt tussen de periodes 2002-2005 en 2005-2008 – is dat de strategische planning, monitoring en evaluatie van het werk van de CE (inclusief de coherentieprojecten) enigszins is verwaterd. Al is het zo dat nieuwe coherentieprojecten vaak middels acceptatie van het jaarplan formeel worden bevestigd, verdere beslissingen met het oog op de taakverdeling met andere directies binnen BZ zijn in de kernperiode voor de evaluatie zo goed als niet geoperationaliseerd en gespecificeerd.

²¹ Deze documenten betreffen ondermeer de notitie Beleidscoherentie Ontwikkelingssamenwerking-Landbouw (met LNV, december 2002), de notitie Afrika en Handel (met EZ, juli 2004), een notitie en nota over migratie en ontwikkeling (met SZW, respectievelijk juli 2004 en mei 2006), en de kamerbrief inzake landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid (met LNV, mei 2008).

De CE heeft verder in de kernperiode met een relatief hoge mate van vrijheid (in vergelijking met de meeste andere directies binnen BZ) haar aanpak vorm kunnen geven, waardoor bepaalde aspecten uit het Plan van Aanpak – zoals het volgen van de implementatie van beleid en het systematisch contact onderhouden met vertegenwoordigers van ontwikkelingslanden – meer naar de achtergrond is geraakt. In de balans tussen de drie interventiestrategieën is de nadruk met name komen te liggen op het thematische werk in de coherentieprojecten, en naar verhouding minder op het lobbyen, informeren en het screenen van beleidsposities. De perceptie die daardoor bij andere directies ontstond met betrekking tot een overmatige interesse van de CE in het doen van inhoudelijk werk heeft de onderlinge samenwerking in sommige gevallen bemoeilijkt, al kunnen hier geen algemeen geldende conclusies uit worden getrokken.

In het concept jaarplan van de CE voor 2009 wordt de afnemende betrokkenheid van niet-CE medewerkers geconstateerd, die men koppelt aan de ‘(...) meer sturende en inhoudelijke rol van CE-ers, alsmede een vervaging van de monitoring- en rapportagecyclus.’ De CE concludeert daaruit dat het werk daardoor meer op de taken van een reguliere directie gaat lijken. Naast terughoudendheid over het aangaan van nieuwe dossiers stelt men dat ‘(...) projecten weer formeel [dienen] te worden gestart en afgesloten en dient deelname van medewerkers van andere directies te kunnen worden verzekerd.’ Op basis van de bevindingen van deze evaluatie kan de verwachting worden uitgesproken dat een dergelijke verandering zou leiden tot een effectiever functioneren van DGIS als geheel op het gebied van OS coherentie, en de rol van de CE daarin.

7.3 In welke mate hebben de door de eenheid uitgevoerde keuzen, activiteiten en projecten de beoogde resultaten op nationaal, Europees en internationaal/multilateraal niveau gerealiseerd?

Uit de bevindingen van de analyse kan geconcludeerd worden dat de CE ook in de kernperiode van deze evaluatie belangrijke resultaten heeft geboekt ter bevordering van OS beleidscoherentie. Dit wordt onderschreven door de antwoorden op de volgende stelling van de enquête de op één na hoogste waardering kreeg, slechts overtroffen door de stelling die vroeg naar het belang van het consolideren van de proactieve aanpak van de CE op dit gebied:

Enquête stelling II: De CE heeft sinds haar oprichting een belangrijke bijdrage geleverd aan het vergroten van het draagvlak voor het streven naar meer coherent beleid op andere beleidsterreinen ten aanzien van OS.

	Helemaal niet mee eens (1)	Niet mee eens (2)	Neutraal (3)	Mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)	Gemiddelde	Standaard deviatie
Totaal 39	0	3	6	16	14	4,05	0,92

Hierbij moet worden opgetekend dat men in de interviews onderstreepte dat veel van de behaalde resultaten Conform het Plan van Aanpak zijn bereikt in nauwe samenwerking met directies binnen DGIS, andere overheidsdepartementen, en de PV's in Brussel, Genève en Parijs. Dergelijke resultaten kunnen niet individueel door de CE bereikt, maar komen mede dankzij haar aanjagende en katalyserende rol tot stand.

Met betrekking tot het werk op de coherentieprojecten, dat in de kernperiode voor deze evaluatie centraal stond, is het niet altijd duidelijk wat de CE wil bereiken, er is in de meeste gevallen geen zicht op concrete doelstellingen die zijn gesteld. Resultaatmeting in vergelijking met oorspronkelijke planning is daarmee meer beperkt mogelijk, al zijn er veel resultaten geboekt, waaronder onverwachte.

Er zijn geen duidelijke of sluitende afspraken gemaakt over de taakverdeling tussen de CE en lijndirecties, wat vaak tot verwarring dan wel overmatige toe-eigening van de onderwerpen van de CE heeft geleid, meer bij de TRIPs en medicijnen dan bij de andere twee coherentieprojecten die in detail zijn bekeken. In de taakverdeling tussen de CE en andere directies zit onvoldoende een logica verweven vanuit de achtergrond dat de CE een bewustwordings- of aanjagende rol heeft.

Geconstateerde gevallen van overlap met DIE en DDE gaan ten koste van de effectiviteit. Daarom is een meer participatieve jaarplanning van de CE wenselijk, een aspect waarover in de enquête tevens een hoge mate van instemming was. Het TRIPs en medicijndossier is binnen BZ bijvoorbeeld niet goed afgestemd. Bij het wel goed afgestemde EPA was de waarde van de CE duidelijk, maar de toegevoegde waarde minder. Een coherentiedossier als visserij was vanuit de optiek van een samenwerking met de lijndirecties een onduidelijke keuze, en is nooit goed teruggeplaatst in de lijn. Tegelijkertijd heeft de CE belangrijke impact gehad op in dit dossier genomen beleidsbeslissingen.

Het is effectief gebleken dat de CE zich voor langere tijd in een aantal dossiers heeft vastgebeten. Het duurt immers een tijd voordat een dossier beheerst wordt en er een effectief netwerk is opgebouwd. Dit strookt echter niet met de aanvankelijke strategie van een dossier projectmatig oppakken door middel van oprichting van een projectteam, er een 'coherentiedraai' aangeven en het vervolgens terugplaatsen in de lijn. De CE heeft na enige tijd duidelijk impact op de dossiers, maar het terugplaatsen daarvan in de lijn verloopt vaak problematisch. Er is in die zin in veel gevallen geen sprake geweest van in korte tijd projectmatig werken op een dossier, het coherentie-aspect daarin versterken en vervolgens terugplaatsen.

In de relaties met andere departementen wordt de bereidheid tot samenwerking en compromissen sluiten van de CE gewaardeerd. De constructieve houding van de CE toont dat de eenheid oog heeft voor de realiteit en het krachtenveld dat speelt. Dit werkt efficiënt en is effectief, want zowel bij VWS als VROM en EZ wordt coherentie nu gedragen en gezien als een belangrijk onderwerp. Daarmee is de CE erin geslaagd om in elk geval bij enkele afdelingen van andere Ministeries beleidscoherentie te verankeren.

7.4 In welke mate kan vastgesteld worden dat sprake is van een doelmatige aanpak?

Het meest zichtbare doelmatigheidsaspect dat in de evaluatie naar voren kwam is gerelateerd met het meest zichtbare aspect van het werk van de CE, dat wil zeggen het meer projectmatige werk binnen de coherentiedossiers. Het dubbele werk dat soms door de CE en de directies gedaan worden en de weinig doelmatige afspraken daaromtrent werden veelvuldig genoemd. Een tevens aan relevantie gerelateerd aspect is dat de motivatie voor de keuzes van de CE voor bepaalde coherentieprojecten lang niet altijd helder is naar collega's binnen en buiten het departement. Zo was het hen niet duidelijk waarom de CE niet op

thema's werkte als niet-ACS handelsverdragen, ILO instructies VN, OESO richtlijnen bedrijfsleven, etc.). Wel is het zo dat de reacties op enquête aantoonde dat de gemaakte keuzes voor de coherentieprojecten gegeven de politieke context en capaciteit van de CE pertinent geweest zijn; met een gemiddelde score van 3,45 en de hoogste mate van consensus onder de respondenten.

Tevens was een overgroot deel van de respondenten van de enquête het eens met de stelling dat de effectiviteit van het werk binnen de dossiers via de coherentieprojecten in effectiviteit toeneemt naarmate de lijndirecties binnen BZ meer betrokken worden bij de keuze voor de verschillende coherentieprojecten.

Een gevolg van de huidige samenwerking is dat er weliswaar veel belangrijke resultaten zijn behaald in de afgelopen jaren, maar dat dit gezien de vaak relatief beperkte betrokkenheid van andere lijndirecties niet altijd een bijdrage heeft geleverd aan het verduurzamen van het coherentiestreven binnen DGIS. In plaats daarvan gaf men er nogal eens de voorkeur aan om de CE de kastanjes uit het vuur te laten halen.

Enquête stelling III: Doordat de CE de 'kastanjes uit het vuur haalt' zijn lijndirecties binnen DGIS te weinig bezig met hun coherentie verantwoordelijkheid ten opzichte van andere departementen.

	Helemaal niet mee eens (1)	Niet mee eens (2)	Neutraal (3)	Mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)	Gemiddelde	Standaard deviatie
Totaal 38	1	8	9	15	5	3,39	1,05

Relaties en netwerken van de CE zijn met sommige departementen beter dan met anderen. Dit komt door de verschillende mandaten ('usual suspects' zoals EZ, SZW versus departementen waar meer strijd mee is zoals Justitie, LNV), maar is ook sterk persoonsgebonden. De CE is goed benaderbaar voor NGO's, maar andere OS directies zijn dat ook.

In de interviews kwamen verschillende meningen aan de orde m.b.t. tot de vraag in hoeverre de CE een actieve/fysieke rol moet spelen in Brussel en Genève, of dat zij zich beter concentreren op het voortraject, d.w.z. de interne afstemming in Nederland. De meningen hierover verschillen. Gezien de uitbreidingen van de EU sinds de oprichting van de CE is het moeilijker om doelmatig beleid te beïnvloeden in Brussel, maar in die context lijken de recentere activiteiten van de CE die gericht zijn op het contacten leggen met nieuwe lidstaten over OS coherentie op horizontaal niveau pertinent. Het verder vormgeven van de uitwisseling en samenwerking met de BZ detachering bij DG Development vormt een goede mogelijkheid voor het streven naar meer doelmatigheid op EU niveau.

Een aantal respondenten merkt op dat de CE teveel gericht is op het 'scoren van bullet points' (beleidsformulering) en te weinig op de realisatie van die punten in de praktijk (beleidsuitvoering). In dit verband werd ook aanbevolen om naast het politieke tevens meer op het concrete (voorbeelden) en technische vlak te werken.

Door de afname van een meer formele planning m.b.t. de verschillende coherentieprojecten is het niet altijd duidelijk schriftelijk vastgelegd waarom de CE bij een dossier betrokken is, welke doelen men graag bereikt ziet als gevolg van deze inzet, en in hoeverre het succes of

gebrek daaraan bij een bepaald dossier toe te wijzen is aan de CE. Dit punt geldt echter voor alle aan OS coherentie gerelateerde activiteiten vanuit BZ.

Door relatief kleine investeringen op het gebied van informatie en bewustwording – zoals actualiseren intranet en website BZ en proactief informeren van directies en NGO's – met relatief geringe investeringen een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van de doelmatigheid. Daarnaast kunnen investeringen aan het verzorgen van trainingen (bijvoorbeeld de OS basiscursus) binnen BZ en het meer investeren in de internationale verspreiding van publieke documenten zoals de voortgangsrapporten ertoe bijdragen dat de bekendheid en relaties van de CE versterken en men daardoor doelmatiger kan opereren.

7.5 Wat is de relevantie van mandaat, toegevoegde waarde en de werkwijze van de Coherentie Eenheid voor de uitvoering van het coherentiebeleid?

Gezien het mandaat van de CE en verantwoordelijkheid van de Minister voor OS coherentie was de beslissing tot oprichting tijdelijke eenheid een pragmatische, en geen strategische keuze. Vanuit deze achtergrond is het beter te begrijpen waarom er aanvankelijk was gekozen om een tijdelijke eenheid taken te doen vervullen die eigenlijk als 'permanent' voor DGIS gelden, in casu het vertegenwoordigen van DGIS in de CoCo en BNC. Zonder deze achtergrondinformatie gingen echter veel respondenten er vanuit dat met de 'tijdelijkheid' van de CE beoogd was dat de CE zichzelf zou opheffen op het moment dat het streven naar OS coherentie voldoende was 'ingedaald' in DGIS. Dezelfde respondenten gaven echter ook aan dat zoiets niet binnen twintig jaar gerealiseerd zou zijn. Over de blijvende behoefte aan een pro-actieve rol van de CE in het bevorderen van OS coherentie bestaat onder de geïnterviewden een grote mate van eensgezindheid, zoals blijkt uit de reacties op de betreffende stelling uit de enquête:

Enquête stelling IV: Voor het bereiken van de resultaten van de CE was en blijft het belangrijk dat de CE zowel binnen als buiten BZ collega's pro-actief wijst op hun verantwoordelijkheden aangaande het bevorderen van OS coherentie.

	Helemaal niet mee eens (1)	Niet mee eens (2)	Neutraal (3)	Mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)	Gemiddelde	Standaard deviatie
Totaal 39	1	3	3	10	22	4,26	1,07

Oorspronkelijk werd van de CE een directe ondersteuning aan de Minister verwacht, inclusief bijdrage aan voorbereiding van de Ministerraad. Deze functies zouden onmogelijk door een 'normale' lijndirectie gedaan zou kunnen worden, hetgeen mede verklaart waarom gekozen werd voor de ophanging onder DGIS. Wat hier ook mee te maken had was dat de DGIS zelf in de eerste periode van de CE (tot en met 2005) een belangrijke activistische rol speelden en daardoor tevens op hoog ambtelijk niveau kon meehelpen aan het werken aan coherentie. In de periode daarna raakte de DGIS zelf minder betrokken bij het werk van de CE, en door de huidige wisselingen is het belangrijk om tot duidelijke en concrete afspraken te komen.

Uit de meeste interviews en de uitkomsten van de enquête bleek dat het mandaat van de CE geenszins wordt betwist, en dat in vergelijking met de situatie in 2002 de acceptatie in het apparaat voor het streven naar OS coherentie is toegenomen. Een deel van de respondenten

was van mening dat coherentie als ‘politieke trend’ momentum verloren heeft. Een aantal respondenten wezen er bovendien op dat gezien de huidige taakstelling en de daarmee toegenomen bestedingsdruk voor het ODA beheer het draagvlak voor ‘bijzondere eenheden’ in het Ministerie lijkt te zijn afgenomen.

Hier staat tegenover dat op Europees niveau juist van enige consolidatie van het OS coherentiestreven sprake is terwijl de OECD onverminderd blijft aandringen. En, zoals onderstreept in 7.1 hiervoor, brengt de inzet van OS als ‘hefboom voor het integreren van armoede en ontwikkelingsgerichte doelen in internationale samenwerking’ belangrijke nieuwe coherentieuitdagingen met zich mee.

Wel blijkt dat de CE als politiek georiënteerde en bijzondere eenheid relatief kwetsbaar is voor de ‘ambtelijke opinie’, en dat een aantal respondenten van mening waren dat het potentieel van de CE er niet altijd uit kwam. Met name werd hierbij verwezen naar gevallen waarin de eenheid minder activistisch en meer ‘regulier’ opereerde. Men gaf aan dat een eenheid die niet altijd bereid is haar nek uit te steken en meer de geaccepteerde paden bewandelt een dergelijk hoge ophanging niet nodig heeft en net zo goed in de lijn kan functioneren. Hierbij moet worden opgemerkt dat de voormalig directeur opvallend actief en zichtbaar was binnen en buiten DGIS. Gezien zijn grondige kennis van en ervaring met de WTO systematiek werd hij frequent geconsulteerd, mede doordat dergelijke kennis op een aantal andere plaatsen in het departement node werd gemist.

Wat betreft de werkwijze van de CE onderschrijven de resultaten van deze evaluatie de door de CE gehanteerde interventiestrategieën. Vanuit Europees en internationaal perspectief kan zelfs gesteld worden dat de werkwijze van de CE tot de ‘international best practices’ gerekend wordt. Ook zijn er op ieder van de drie gebieden – screening Nederlandse EU inzet; proactieve, projectmatige aanpak op specifieke dossiers; versterking van internationale samenwerking – belangrijke resultaten geboekt. De relevantie van de werkwijze van de CE staat dan ook niet ter discussie. Vragen rijzen slechts over de verdeling van aandacht en energie over de diverse taken en de wijze waarop (planmatig) de agenda rond OS coherentie wordt vastgesteld en uitgevoerd.

7.6 Is de Coherentie Eenheid in haar huidige opzet toegerust voor de belangrijkste uitdagingen van het coherentiebeleid in de komende jaren?

De belangrijkste uitdagingen van het coherentiebeleid in de komende jaren zijn naar verwachting als volgt:

- a. het verder regeringsbreed, Europees en internationaal verankeren en verstevigen van het Nederlandse OS coherentiestreven; en
- b. het aangaan van nieuwe uitdagingen rond de mogelijke hefboomwerking van OS rond de diverse mondiale samenwerkingsvraagstukken.

Gelet op deze twee belangrijkste uitdagingen kan gesteld worden dat de resultaten van de CE tot nu toe, de nationale, Europese en internationale erkenning die haar werk heeft gekregen een stevige basis vormt voor de toekomst. Tegelijkertijd dient te worden erkend dat de *coherentiefunctie* in zijn algemeenheid op diverse punten verbetering behoeft. Een verdere consolidatie van het Nederlandse coherentiebeleid kan slechts in samenwerking tussen Minister OS en andere Ministers, DG’s, directies en departementen en uiteindelijk in Europese en internationale verbanden tot stand komen. Hierin kan, zoals is gebleken, de

Coherentie Eenheid een zeer belangrijke rol spelen, maar het gaat uitdrukkelijk niet alléén om de Coherentie Eenheid.

Zoals hierboven aangegeven, komen bijvoorbeeld uit deze evaluatie de volgende belangrijke verbeterpunten naar voren:

- a. het onderhouden van de directe contacten van de CE met de DGIS en de Minister op toekomstige en voorliggende coherentiedossiers en het verbreden van haar beleidsvoorbereidende taak richting voorbereiding Ministerraad;
- b. het breder en beter institutioneel inbedden van het beleidsagenderingsproces rond OS coherentie;
- c. een systematische en substantieel grotere inzet van lijndirecties op voor hen relevante OS coherentiedossiers;
- d. het versterken van de communicatie en bewustwordingsrol van de CE, naar andere directies, departementen, maar ook naar parlement, maatschappelijk middenveld en kennisinstituten.

Een aantal van deze punten gaan de directe invloed en verantwoordelijkheid van de CE te boven.

Vele respondenten geven aan dat een belangrijke oorzaak voor diverse haperingen in de implementatie van de coherentiefunctie is dat binnen het Ministerie een gebrekkige balans bestaat tussen de aandacht voor lange termijn macro-vraagstukken en het korte-termijn ODA beheer ('de 5 miljard'). In verscheidene interviews werd tevens benadrukt dat het huidige personeelsbeleid van Buitenlandse Zaken, waarbij men minimaal eens in de vier jaar maar doorgaans vaker zeer radicaal van specialisatie kan veranderen, een belemmering vormt voor het uitvoeren van het Nederlandse OS coherentie beleid in het algemeen, en voor het functioneren van de CE in het bijzonder. Daarnaast zijn de netwerken vanuit BZ met kennissamenlevingen binnen en buiten Nederland en de gebruikmaking hiervan voor veel verbetering vatbaar. Er wordt geconstateerd dat met name voor het bevorderen beleidscoherentie een zeer gedetailleerde beheersing van de inhoudelijke materie benodigd is. Mede hierdoor was meer dan zestig procent van de respondenten van de email enquête van mening dat de CE mensen moet kunnen aantrekken op prioriteitsthema's, ook van buiten het Ministerie.

In het kader van de taakstelling is afgesproken dat in de uitwerkingsfase DDE in samenspraak met DIE en de DGIS Coherentie Eenheid (DGIS/CE) nadere afspraken zullen maken over het op één plaats beleggen van o.a. de handelspolitieke portefeuille. In het taakstellingsdocument wordt verder vermeldt dat bij de huidige evaluatie zal worden bekeken of DGIS/CE als zelfstandige eenheid moet blijven bestaan of dat de taken worden ondergebracht in de lijn.

Vrijstelling van ODA beheer is om een groot aantal redenen belangrijk voor het functioneren van de CE, maar tegelijkertijd wordt ook opgemerkt dat de CE zo minder bij het 'echte werk' en 'coherentie in de praktijk' betrokken is. Een CE zonder projectfondsen is echter minder 'bedreigend' voor andere directies, en in het kader van deze evaluatie lijkt het idee om de projectfondsen te laten beheren niet relevant. Wel lijkt het nuttig om in het kader van het voortschrijdende inzicht over het effectief bevorderen van OS coherentie de CE in nauwe samenwerking met de DGIS ambtelijke top en betrokken directies meer te laten richten op het operationaliseren en toepassing van de 'hefboomfunctie' van ODA. Meer

ondersteuning van de CE aan interventies op het terrein van OS coherentie in de wekelijkse Ministerraad lijken gewenst en pertinent.

Als contrapunt, werd in deze evaluatie tevens getoetst of de CE mogelijkwijs kon worden opgeheven en in plaats daarvan het werken aan OS coherentie beter gemainstreamed zou kunnen worden. Niet om reden van pertinentie, effectiviteit of duurzaamheid, maar eerder om reden van efficiëntie. Uit de enquête blijkt dat men het gemiddeld gezien meer eens dan oneens is met de stelling dat het niet mogelijk was om effectief coherentie te bevorderen door de CE op te heffen en het thema te mainstreamen in het Ministerie. Wel was het één van de twee stellingen waarbij de hoogste variatie in de antwoorden bestond, en waar dus veel verschil van mening over bestaat.

Enquête stelling VIII: Het is niet mogelijk om effectief coherentie te bevorderen door de CE op te heffen en het thema te mainstreamen in het Ministerie.

	Helemaal niet mee eens (1)	Niet mee eens (2)	Neutraal (3)	Mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)	Gemiddelde	Standaard deviatie
Totaal 39	5	9	5	10	10	3,27	1,43

In dit kader kan worden verwezen naar de resultaten van een recente door de Swedish International Development Agency (SIDA) gepubliceerde meta-studie naar drie pogingen tot mainstreamen in dit overheidsagentschap, respectievelijk op het terrein van hiv/aids, milieu en gender. Mainstreamen kan worden gezien als de uitvoering van de beslissing dat een bepaald thema dermate essentieel is voor een organisatie dat het moet worden meegenomen in alle aspecten van het werk, en in de manier waarop dit werk gedaan wordt. De vergelijking van de uitkomsten van de evaluaties van de drie evaluaties leidt tot de conclusie dat Sida niet in staat is geweest om de drie mainstreaming beleidskeuzes effectief uit te voeren. In plaats daarvan blijkt aandacht voor de drie thema's onregelmatig, frequent genegeerd, en vaak zeer afhankelijk van de interesse en toewijding van individuen.

De geconstateerde bestedingsdruk en daarmee gepaarde relatieve verwaarlozing van macro-beleidswerk (inclusief OS coherentie) alsmede het gebrek aan succes van eerder mainstreambeleid (bijvoorbeeld gender) en de door de CE behaalde successen tot zover, leiden tot de conclusie dat opheffen en mainstreamen van de taken van de CE waarschijnlijk zal leiden tot een vermindering van de effectieve bevordering van coherentie op Nederlands, Europees en internationaal niveau. De twijfels die daar bij deze en gene over bestaan lijken dan ook meer te maken met de soms gebrekkig taakverdeling/samenwerking tussen de CE en lijndirecties. Bovendien was het grootste deel van de respondenten van de enquête van mening dat het opheffen of mainstreamen van CE voor andere Europese lidstaten een signaal zou zijn dat Nederland minder prioriteit geeft aan coherentie voor ontwikkeling, en werd hier ook naar verwezen in sommige interviews. Het is in dit kader belangrijk om op te merken dat de Minister de DGIS lijndirecties recentelijk heeft aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid inzake OS coherentie, en er operationelere instructies hieromtrent in de maak zijn.

7.7 Welke lessen kunnen worden getrokken ten aanzien van de relevantie, duurzaamheid, effectiviteit en doelmatigheid van de Coherentie Eenheid, ook in vergelijking met andere initiatieven in Europese lidstaten?

In de introductie van dit rapport werd reeds verwezen naar een conclusie uit de OESO/DAC peer review van Nederland uit 2006, waarin de rol van de CE wordt onderstreept: 'The Netherlands now has a 'winning combination' of political commitment, a clear policy framework and the capacity to deliver through a dedicated Policy Coherence Unit (PCU) located within the MFA.' De CE wordt erkend als voortrekker in vergelijking tot initiatieven in andere Europese lidstaten. EU-brede evaluaties geven aan dat de rol die de CE vervult van cruciaal belang is voor een effectief nationaal OS coherentiebeleid.

Zoals in hoofdstuk 6 in detail staat beschreven is geconstateerd dat Nederland in de kernperiode voor deze evaluatie een belangrijke aanjagende rol heeft gespeeld naar de lidstaten van de OESO en EU toe, en dat een recente OESO studie uit 2008 Nederland dan ook rekent tot de kopgroep op het gebied van OS coherentie. De erkenning van de in beide verbanden aanjagende rol van de CE werd opgemerkt in verschillende interviews en leidde tevens tot een positief gemiddelde in de enquête, al waren de meningen hierover niet onverdeeld:

Enquête stelling XV: Het opheffen of mainstreamen van CE zou voor andere Europese lidstaten een signaal zijn dat Nederland minder prioriteit geeft aan coherentie voor ontwikkeling.

	Helemaal niet mee eens (1)	Niet mee eens (2)	Neutraal (3)	Mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)	Gemiddelde	Standaard deviatie
Totaal 39	2	6	4	17	10	3,69	1,17

De bevindingen van deze evaluatie laten ook zien dat langdurige betrokkenheid van de CE bij een coherentiedossier in de meeste gevallen noodzakelijk is gebleken voor het opbouwen van voldoende vertrouwen binnen BZ en bij andere departementen en op Europees/nationaal niveau, en daarmee een belangrijke factor voor de effectiviteit van de eenheid. Het in het concept jaarplan 2009 opgebrachte idee om de politieke relevantie voor de dossiers om de zoveel tijd door de Minister te laten bevestigen/aanpassen lijkt een belangrijke toevoeging in het kader van de voorgestelde intensievere en meer gestructureerde planning van nieuwe coherentieprojecten. Ook Europees en internationaal is herhaaldelijk geconstateerd dat pro-actieve en duurzame inspanning op specifieke dossiers belangrijke voorwaarden zijn voor het succesvol bevorderen van OS beleidscoherentie.

Geconstateerd wordt tevens dat het vergroten en verbeteren van de communicatie over OS coherentie vanuit DGIS en de CE in het bijzonder naar het parlement en maatschappelijke groepen in brede zin een belangrijk instrument is om de 'vraag' naar OS coherentie verder te verduurzamen.

8 Conclusies

Op basis van de analyse van de evaluatiebevindingen in het voorgaande hoofdstuk worden in dit hoofdstuk conclusies getrokken aangaande de zeven evaluatievragen:

1 [Beleidscontext]: In welke mate is het beleidsmatige en institutionele landschap voor beleidscoherentie voor ontwikkeling in Nederland en Europa in de periode sinds 2002 veranderd? Welke uitdagingen worden in de nabije toekomst verwacht?

- Sinds 2002 heeft OS beleidscoherentie een centraal deel uitgemaakt van het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking. Dit past binnen een Europees en internationaal streven naar grotere beleidscoherentie voor ontwikkeling. Alles wijst er op dat in Nederland deze politieke prioriteit in ieder geval voor de verdere duur van de huidige regeringsperiode gehandhaafd zal blijven. Overheidsbreed geldt dat de geconsolideerde Ministeriële verantwoordelijkheid voor ontwikkelingssamenwerking de politieke prioriteit van een coherent beleid bevestigt en het mogelijk maakt om op politiek niveau effectief vooruitgang te maken.
- De huidige evoluerende politieke, beleidsmatige en institutionele context voor OS en internationale economische ontwikkeling leiden er toe dat de OS zich in toenemende mate zal vervlechten met andere beleidsterreinen van internationale samenwerking. Hierdoor ontstaat ruimte voor een ontwikkelingssamenwerking die armoedegericht blijft, maar zich tegelijkertijd meer richt op het verzekeren van aandacht en kansen voor ontwikkelingslanden en armen in de aanpak van mondiale dossiers. De vraag of en met name hoe een dergelijke inzet van OS kan worden gerealiseerd vormt een belangrijke nieuwe uitdaging voor OS coherentie.

2 [Inzet]: Hoe heeft de Coherentie Eenheid in de geëvalueerde periode haar aanpak en relaties met relevante partijen vormgegeven teneinde haar doelen te bereiken, en op welke wijze(n) is hier in de periode van 2002-2008 verandering in opgetreden?

- In relatie tot haar omvang is gedurende de kernperiode de inzet van de CE onverminderd groot geweest. In de balans tussen de drie interventiestrategieën heeft de meeste nadruk gelegen op het thematische werk in specifieke dossiers via de coherentieprojecten. Tegelijkertijd is een afnemende betrokkenheid van niet-CE medewerkers op deze coherentiedossiers geconstateerd, mede doordat de CE op deze dossiers een meer sturende en inhoudelijke rol ging spelen.
- Tegen het einde van de kernperiode is het directe contact van de CE met de minister in frequentie afgenomen. Dit is niet het gevolg van geringere politieke prioriteit voor OS coherentie, maar heeft er wel toe geleid dat de ondersteuning van de Minister op coherentiedossiers minder goed uit de verf is gekomen..
- De strategische planning, monitoring en evaluatie van het werk van de CE enigszins verwaterd. Hierdoor zijn beoogde resultaten minder duidelijk gespecificeerd en komen de projectmatige aanpak en de brede inbedding van de coherentieagenda binnen het departement onder druk te staan.

3 [Effectiviteit]: In welke mate hebben de door de eenheid uitgevoerde keuzen, activiteiten en projecten de beoogde resultaten op nationaal, Europees en internationaal/multilateraal niveau gerealiseerd?

- De CE heeft sinds haar oprichting, inclusief de kernperiode van deze evaluatie, een belangrijke bijdrage geleverd aan de uitvoering van het Nederlandse beleid voor OS coherentie. Conform het Plan van Aanpak zijn resultaten geboekt op elk van de drie vooraf geformuleerde interventiestrategieën en zijn de behaalde resultaten bereikt in nauwe samenwerking met directies binnen DGIS, andere overheidsdepartementen, en de PV's in Brussel, Genève en Parijs.
- Het ontbreken van formele en sluitende afspraken gemaakt over de taakverdeling tussen de CE en lijndirecties in het kader van de coherentieprojecten heeft vaak tot verwarring geleid en, in de ogen van andere spelers, tot overmatige toe-eigening van de onderwerpen door de CE. Desondanks heeft de CE in veel gevallen een belangrijke impact gehad op binnen het beleidskader genomen beslissingen.
- De effectiviteit van de CE is met name gestoeld op het feit dat zij zich voor langere tijd in een aantal dossiers heeft vastgebeten. Hierdoor beheerst de CE het betreffende dossier en beschikt het over een effectief netwerk om invloed uit te oefenen op beleidsmatige beslissingen.
- In de relaties met andere departementen wordt de bereidheid tot samenwerking en het sluiten van compromissen van de CE gewaardeerd. De constructieve houding van de CE toont aan dat de eenheid oog heeft voor de realiteit en het krachtenveld waarin OS beleidscoherentie tot stand komt, wat ertoe heeft bijgedragen dat OS coherentie bij departementen als VWS, VROM en EZ nu meer geaccepteerd en gedragen wordt.

4 [Doelmatigheid]: In welke mate kan vastgesteld worden dat sprake is van een doelmatige aanpak?

- De geconstateerde verwarring en overlap in de taakverdeling tussen CE en lijndirecties op coherentiedossiers heeft de doelmatigheid negatief beïnvloed. Daar waar met relatief geringe betrokkenheid van andere lijndirecties resultaten zijn behaald hebben deze niet altijd bijgedragen aan het verbreden en verduurzamen van het coherentiestreven binnen het DGIS. In plaats hiervan werd het hierdoor mogelijk voor directies om coherentietaken deels of soms grotendeels over te laten aan de CE.
- Gezien de uitbreiding van de EU is het moeilijker geworden om doelmatig beleid te beïnvloeden in Brussel. In die context lijken de recentere activiteiten van de CE gericht op het leggen van horizontale contacten met nieuwe lidstaten over OS coherentie pertinent.
- Diverse internationale onderzoeken wijzen op het belang van doelgericht communiceren met politiek, maatschappij en onderzoeksinstituten teneinde OS coherentie effectief te bevorderen. Ook ten aanzien van de CE lopen de perceptie van hetgeen gedaan wordt en hetgeen de eenheid daadwerkelijk doet nogal eens uit elkaar. Gerichte investeringen in communicatie-activiteiten kunnen helpen meer overeenstemming te brengen tussen beide en zo een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van de doelmatigheid en de nationale en internationale zichtbaarheid van het werk op OS coherentie.

5 [Relevantie]: Wat is de relevantie van mandaat, toegevoegde waarde en de werkwijze van de Coherentie Eenheid voor de uitvoering van het coherentiebeleid?

- Uit pragmatische overwegingen is in 2002 gekozen om de CE als tijdelijke eenheid in te stellen, ook al diende de eenheid tevens voor het vervullen van een aantal permanente DGIS taken. Gezien de oorspronkelijk voorziene directe ondersteuning van de minister was het een goede keuze om de CE direct onder DGIS op te hangen. Dit maakte tevens een doelmatige taakverdeling met en inzet van de DGIS op hoog ambtelijk niveau mogelijk, een inzet die sinds 2005 lijkt te zijn afgenomen. Daarentegen is de nadruk op het sluiten van overeenkomsten met andere departementen gericht op het gezamenlijk bevorderen van OS beleidscoherentie de laatste jaren toegenomen.
- Het mandaat van de CE wordt breed onderschreven. In vergelijking met de situatie in 2002 is de acceptatie in het apparaat voor het streven naar OS coherentie duidelijk toegenomen. Als politiek georiënteerde eenheid is het bestaansrecht van de CE niet gebaat bij het ontstaan van de indruk dat het minder ‘activistisch’ en meer ‘regulier’ functioneert.
- Echter, het blijkt ook dat er een aantal institutionele factoren werkzaam zijn binnen het Ministerie die een grote wissel trekken op de mate waarin de CE het haar toevertrouwde mandaat kan uitvoeren. Genoemd worden: Het gebrek aan tijd en ruimte voor macro-beleidsmatige en inhoudelijke taken binnen de lijndirecties, het personeelsbeleid dat langdurige specialisatie op inhoudelijke taken niet bevordert en de praktische wisselwerking tussen korte en lange termijndenken, waarin het laatste doorgaans aan het korste einde trekt. Hierop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

6 [Duurzaamheid]: Is de Coherentie Eenheid in haar huidige opzet toegerust voor de belangrijkste uitdagingen van het coherentiebeleid in de komende jaren?

- Mede in het licht van de taakstelling, de huidige bestedingsdruk en daarmee gepaard gaande relatieve onderbezetting op macro-beleidswerk kan worden geconcludeerd dat het opheffen en mainstreamen van de taken van de CE naar verwachting zal leiden tot een sterke vermindering van de effectiviteit van de bevordering van OS coherentie op Nederlands, Europees en internationaal niveau.
- Effectieve en doelmatige mainstreaming van het beleid is slechts mogelijk indien de CE optimaal haar aanjagende en gangmakende rol kan spelen. Gezien de genoemde nieuwe beleidsuitdagingen en de op handen zijnde operationele instructies van de Minister aan de directies inzake hun verantwoordelijkheid voor de uitvoer van het OS coherentiebeleid dient het Plan van Aanpak en de personele bezetting van de CE te worden geactualiseerd.
- Het huidige personeelsbeleid van Buitenlandse Zaken en daaraan gekoppelde sterk afgenomen kennisfunctie staan de uitvoering van het OS coherentiebeleid in de weg. Het vergroten van de effectiviteit en de doelmatigheid van de CE alléén is daarom niet voldoende. Gezien de politieke prioriteit die OS coherentie in Nederland, Europa en internationaal geniet, dient de opleiding, de in- en doorstroming en de kennisontwikkeling van de medewerkers binnen het ministerie in lijn te worden gebracht met de brede verantwoordelijkheid voor en de praktische ondersteuning van het OS coherentiebeleid.

7 [Leren/Vergelijken]: Welke lessen kunnen worden getrokken ten aanzien van de relevantie, duurzaamheid, effectiviteit en doelmatigheid van de Coherentie Eenheid, ook in vergelijking met andere initiatieven in Europese lidstaten?

- Nederland heeft in de kernperiode voor deze evaluatie een belangrijke aanjagende rol gespeeld naar de lidstaten van de OESO en EU. Internationale studies, inclusief een recente meta-studie naar de OESO/DAC Peer Reviews, geven aan dat de rol van een specialistische eenheid als de CE van cruciaal belang is voor een effectieve toepassing van OS coherentiebeleid. De CE wordt Europees en ook internationaal als ‘best practice’ gezien op het gebied van het bevorderen van OS coherentie.
- Dezelfde studies geven aan dat binnen de uitvoer van het beleid voor OS coherentie het betrekken van parlement, maatschappelijke groeperingen en onderzoeksinstituten bij het debat over beleidscoherentie op belangrijke dossiers van groot belang is voor het verduurzamen van dit beleid.

9 Aanbevelingen

Deze evaluatie had plaats binnen de context van een uitgesproken en duurzaam Nederlands OS coherentiebeleid. En op een moment dat zich op Europees en internationaal vlak nieuwe OS coherentie uitdagingen aandienen. Echter ook op een moment dat de maatschappelijke en politieke steun voor OS coherentie niet op alle punten vanzelfsprekend is.

1. Binnen dit kader kunnen in het licht van de hiervoor besproken bevindingen en conclusies de volgende aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van de *OS coherentiefunctie* binnen het DGIS:
 - 1.1. Na een pioniersperiode waarin de Coherentie Eenheid in samenwerking met anderen binnen en buiten het departement heeft laten zien dat belangrijke, concrete resultaten kunnen worden geboekt op het gebied van het bevorderen van OS beleidscoherentie, is het nu gezien de nieuwe uitdagingen tijd dat de *coherentiefunctie* binnen DGIS een bredere en meer permanente plaats krijgt .
 - 1.2. Gedurende de kernperiode was de *coherentiefunctie* met name de verantwoordelijkheid van de Coherentie Eenheid. Deze functie betrof het screenen, aanjagen en monitoren van de Nederlandse inzet op coherentiedossiers, zowel nationaal als Europees en internationaal; het flexibel kunnen leveren van extra capaciteit om op strategische dossiers projectmatige extra aanzetten tot het bevorderen van OS beleidscoherentie te kunnen geven en het bevorderen van de aandacht voor OS beleidscoherentie in nationaal, Europees en internationaal verband.
 - 1.3. Echter, de effectiviteit van de *coherentiefunctie* staat of valt bij voldoende verantwoordelijkheid, inzet en prioriteit voor OS beleidscoherentie binnen alle betrokken directies en departementen. Zoals internationale onderzoeken en ook deze evaluatie laten zien, houdt dit ook in dat OS coherentiebeleid slechts succesvol kan zijn als het actief wordt aangestuurd vanaf het hoogste politieke en managementniveau.
 - 1.4. Deze aansturing behoeft niet alleen aandacht voor OS beleidscoherentie zelf, maar ook voor de meer structurele aspecten van het functioneren van het departement, waarvan gezien deze evaluatie een aantal niet voldoende ondersteunend blijken voor een breed gedragen en effectieve inzet op OS beleidscoherentie. De conclusies van deze evaluatie doen daarmee een aantal handreikingen voor de op handen zijnde instructies hieromtrent.
2. Wat betreft de rol van de *Coherentie Eenheid* – of een vergelijkbare groep vrijgestelde mensen – in het succesvol vervullen van de coherentiefunctie door DGIS kan naar aanleiding van de evaluatiebevindingen het volgende worden toegevoegd:
 - 2.1. De resultaten van de *Coherentie Eenheid* in de kernperiode en daarvoor laten zien dat het bestaan van een pro-actieve groep mensen die kunnen optreden als gangmakers en waar wenselijk extra inzet leveren op OS coherentie van het grootste belang is. Dit wordt mede op grond van de resultaten van de Coherentie Eenheid nu ook op Europees niveau en internationaal als zodanig onderkend.
 - 2.2. De evaluatie laat ook zien dat de opzet van de *Coherentie Eenheid* en haar aanpak via drie interventiestrategieën een goede basis geeft voor effectief optreden als gangmaker en in samenwerking met anderen, uitvoerder van de coherentiefunctie. Het zijn dan ook niet deze taken, maar het evenwicht tussen de inzet op de diverse taken wat ter discussie staat. Hierbij lijkt meer aandacht gewenst voor enerzijds

screening en voorbereiding van Nederlandse inzet, tot en met het niveau van de Ministerraad toe, en anderzijds voor communicatie met volksvertegenwoordiging, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen.

2.3. Om deze inzet nog doelmatiger en effectiever te maken, dienen sluitende afspraken in het *Plan van Aanpak* gemaakt te worden over de verdeling van de beschikbare tijd en middelen van de CE over haar diverse taken, uitgaande van:

- De conclusie van deze evaluatie dat de CE zich meer dient te richten op het screenen en voorbereiden van de NL inzet op Europees en Multilateraal beleid (inclusief de voorbereidingen op coherentiegevoelige dossiers voor de Ministerraad) en op haar gangmakersfunctie wat betreft interne en externe bewustwordings/lobbyactiviteiten, waartoe opvolging van OS als hefboom en gezamenlijke overheidsnotities ook worden gerekend;
- De conclusie van deze evaluatie dat de CE effectiever kan werken door zoveel mogelijk inhoudelijk werk op coherentiegevoelige dossiers neer te leggen bij respectievelijke lijndirecties en vakdepartementen en zich waar mogelijk te beperken tot de aanjaag en gangmakersfunctie;
- Het inzicht dat de CE op specifieke dossiers, die politiek urgent zijn maar niet onmiddellijk voldoende door lijndirecties/andere departementen (kunnen) worden opgepakt, haar eigen netwerken en onderzoeksbudget moet kunnen inzetten en ontwikkelen om via een projectmatige aanpak nieuwe (institutionele) grond te breken en een stevige aanzet te kunnen geven tot de noodzakelijk intra/interdepartementale afstemming.
- De inschatting dat gezien de vele, nieuwe uitdagingen die er liggen bij handhaving en uitbreiding van de huidige taken, de huidige capaciteit aan fte's en beschikbare financiële middelen voor de CE niet voldoende is.

3. Met inachtneming van de analyse van de in de 2005 evaluatie verkende institutionele opties en de resultaten van deze evaluatie kunnen met betrekking tot de *institutionele ophanging van de Coherentie Eenheid* de volgende twee scenarios worden geschetst:

3.1. Scenario 1:

- De CE functies worden in de vorm van een aparte, permanente cluster belegd bij een bestaande DGIS directie. Hierbij kan gedacht worden aan DEK, aangezien het mandaat van deze directie vanuit de taakstellingsoperatie zal worden aangepast. Dit verduidelijkt de lijnen maar legt een zware verantwoordelijkheid bij de betreffende directeur die ofwel zelf zeer activistisch en zichtbaar de aanjaagfunctie dient op te nemen ofwel veel ruimte moet geven aan de leider van het cluster om 'over zijn/haar hoofd heen' direct en frequent contact met (Plv.) DGIS en Minister te onderhouden.
- Binnen de cluster wordt extra capaciteit gecreeërd ter uitwerking van de door de minister aangekondigde aanpassingen in het OS coherentiebeleid en de ondersteuning van de minister op coherentiedossiers voor de ministerraad, onder directe aansturing van de (Plv.) DGIS.

3.2. Scenario 2:

- De CE krijgt een permanente status direct onder het DGIS volgens een geactualiseerd Plan van Aanpak. Hierbij blijft de huidige institutionele ophanging gehandhaafd, met dien verstande dat de taakverdeling tussen lijndirecties, CE en (Plv.) DGIS verhelderd wordt en de lijnen duidelijk en kort zijn. Dit geeft de CE de

gebruikelijke autonomie en eigen verantwoordelijkheid om activistisch haar aanjager en gangmakersrol te vervullen. De eindverantwoordelijkheid voor de aansturing van de inzet van en samenwerking met de lijndirecties komt terecht bij de (Plv.) DGIS. Een korte lijn met de Minister is goed mogelijk.

- In het Plan van Aanpak komen sluitende afspraken over een meer planmatige aanpak, haalbare resultaten en over de verdeling van de beschikbare tijd en middelen van de CE over haar diverse taken, in overeenstemming met onder 2 genoemde aanbevelingen.
- Ook bij dit scenario wordt extra capaciteit gecreeërd binnen de CE ter uitwerking van de door de minister aangekondigde aanpassingen in het OS coherentiebeleid en de ondersteuning van de minister op coherentiedossiers voor de ministerraad, onder directe aansturing van de (Plv.) DGIS.

Gezien de resultaten van de CE in de kernperiode en daarvoor, het belang van zichtbaarheid en pro-actief, autonoom handelen en de erkenning die de CE heeft verworven in Europa en ook internationaal, heeft het tweede scenario duidelijk de voorkeur van het evaluatieteam.

Annex 1 Evaluatievragen

EQ 1: In welke mate is het beleidsmatige en institutionele landschap voor beleidscoherentie voor ontwikkeling in Nederland en Europa in de periode sinds 2002 veranderd? Welke uitdagingen worden in de nabije toekomst verwacht?

Judgement criteria	Indicators
1.1 Relevante wijzigingen binnen & buiten BZ	1.1.1 Evolutie in politieke status bewindvoerder ontwikkelingssamenwerking 1.1.2 Verandering structuur BZ (taakstelling, nieuwe directies) en andere Ministeries (incl. HGIS) 1.1.3 Evolutie plaats en prioriteit coherentiestreven in Nederlands beleid 1.1.4 Evolutie plaats en prioriteit coherentiestreven in Europees beleid 1.1.5 Evolutie plaats en prioriteit coherentiestreven in internationaal beleid
1.2 Perspectief op de toekomstige relevantie van het werken aan coherentie	1.2.1 Huidige beleidsdocumenten op Nederlands, Europees en internationaal niveau 1.2.2 Perspectief op toekomstige relevantie OS zelf (indien erkend in regeringsdocumenten en mogelijke internationale verdragen)
1.3 Uitdagingen van het coherentiebeleid voor de komende jaren	1.3.1 Percepties van deze uitdagingen (documenten, of aangegeven in interviews)

EQ 2: Hoe heeft de Coherentie Eenheid in de geëvalueerde periode haar aanpak en relaties met relevante partijen vormgegeven teneinde haar doelen te bereiken, en op welke wijze(n) is hier in de periode van 2002-2008 verandering in opgetreden?²²

Judgement criteria	Indicators
2.1 Wijze van aansturing aanpak en relaties	2.1.1 Besluitvorming m.b.t. aanpak, identificatie van thema's en actiepunten
2.2 Relatie met andere coherentie-gerelateerde groepen en mechanismen binnen en buiten BZ	2.2.1 Contacten met experts buiten BZ (wetenschap, NGO's) en met relevante advies- of coördinerende groepen 2.2.2 Contacten binnen BZ directies, en mate van familiariteit met het werk van de eenheid. 2.2.3 Perceptie van bereiken subdoel eenheid: 'coalitievorming'

²² Bij judgement criteria 2.1 t/m 2.4 als aanvullende indicator tevens worden gekeken naar de invloed van de huidige institutionele plaatsing van de CE binnen DGIS, zie tevens Annex 3

2.3 Relatie met de besluitvorming en thematische oriëntatie	2.3.1 Kwaliteit en kwantiteit van contact met ambtelijke top, inclusief met de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 2.3.2 Aard van besluitvorming over thematische keuzes, mate van autonomie van de CE hierin.
2.4 Profilerings van de eenheid zelf naar buiten toe	2.4.1 Communicatie over en disseminatie van publieke documenten over de eenheid zelf 2.4.2 Bijdrage aan publieke debatten waarin aandacht is voor coherentie
2.5 Aard en kwaliteit van personeel	2.5.1 Profiel van de stafleden (bijv. ervaring, disciplines, netwerk, flexibiliteit op thema's) 2.5.2 Wijzigingen in stafleden, omloop 2.5.3 Kwaliteit van management betreffende personeel en informatie

EQ 3: In welke mate hebben de door de eenheid uitgevoerde keuzen, activiteiten en projecten de beoogde resultaten op nationaal, Europees en internationaal/multilateraal niveau gerealiseerd?

Judgement criteria	Indicators
3.1 Geplande en daadwerkelijk afgeronde outputs: gericht op Nederland	3.1.1 Op specifieke dossiers 3.1.2 Overige outputs (inclusief onvoorziene outputs) 3.1.3 Overeenkomsten en verschillen in manieren van werken en aanpak
3.2 Geplande en daadwerkelijk afgeronde outputs: gericht op EU/internationaal	3.2.1 Op specifieke dossiers 3.2.2 Presentaties/studies over de eenheid zelf 3.2.3 Overige outputs (inclusief onvoorziene outputs) 3.2.3 Overeenkomsten en verschillen in manieren van werken en aanpak voor 3.2.1 en 3.2.3
3.3 Gestelde en behaalde doelen wat betreft CoCo en BNC	3.3.1 Mandaat commissies en doelstellingen CE 3.3.2 Mogelijke 'internalisatie' van het coherentiedenken in deze commissies 3.2.3 Overeenkomsten en verschillen in manieren van werken en aanpak tussen Commissies
3.4 Erkenning van noodzaak voor PCD in Nederlands beleid	3.4.1 Referenties naar het belang van coherentie in beleidsdocumenten en/of regeringsnota's 3.4.2 Referenties naar concrete initiatieven 3.4.3 Contributies CE aan 3.4.1 en 3.4.2
3.5 Beleidsbeïnvloeding op nationaal en Europees niveau	3.5.1 Percepties en voorbeelden van contributie werk eenheid en coherente beleidsbeslissingen 3.5.2 Gebruik van specifieke tekstuele voorstellen van de eenheid in bestaande beleidsstukken

EQ 4: In welke mate kan vastgesteld worden dat sprake is van een doelmatige aanpak?

Judgement criteria	Indicators
4.1 Resultaatgericht management	4.1.1 Wijzigingen in manieren van werken, en mate van bekendheid van redenen daartoe binnen de CE 4.1.1 Wijze van monitoring en gebruik van de resultaten
4.2 Goede afstemming met andere directies en betrokken departementen en externe organisaties	4.2.1 Duidelijke ‘focal points’ binnen CE voor de diverse dossiers en functies 4.2.2 Duidelijk beeld bij betrokkenen van buiten BZ over de werking, vorm & aard van de CE 4.2.3 Redenen van participatie CE in overlegstructuren en specifieke dossiers voldoende bekend binnen en buiten CE 4.2.4 Invloed van institutionele plaatsing CE op waarnemingen m.b.t. 4.2.1 – 4.2.3, zie tevens Annex 3.
4.4 Effectiviteit risico-management binnen en buiten de eenheid	4.3.1 Tijdige signalering en aanzet tot oplossing van knelpunten: percepties binnen de eenheid 4.3.1 Tijdige signalering en aanzet tot oplossing van knelpunten: percepties buiten de eenheid

EQ 5: Wat is de relevantie van mandaat, toegevoegde waarde en de werkwijze van de Coherentie Eenheid voor de uitvoering van het coherentiebeleid?

Judgement criteria	Indicators
5.1 Mate van aansluiting mandaat op antwoorden bij vraag 1	5.1.1 (beleidsmatige en institutionele landschap voor beleidscoherentie voor ontwikkeling in Nederland en Europa, uitdagingen voor de toekomst)
5.2 Toegevoegde waarde Coherentie Eenheid buiten BZ	5.2.1 Aanpak en bekendheid resultaten CE binnen en buiten BZ 5.2.2 Acceptatie bestaan van CE binnen en buiten BZ 5.2.3 Contacten met de permanente vertegenwoordiging in Brussel, en andere ambtelijke contacten buiten Den Haag.
5.3 Coherentie-gerelateerd werk door andere directies binnen BZ	5.3.1 (Indien aanwezig), appreciatie van dit werk door diverse actoren
5.4 Aandacht voor coherentieaspecten binnen Nederland en in de EU	5.4.1 Publicaties door Nederlandse NGO's en universiteiten 5.4.2 Evolutie denken over ontwikkelingssamenwerking (bijv. Parijs, ‘politiekere’ OS, 3D benadering...) 5.4.3 Aandacht voor het onderwerp op politiek niveau (perceptie van verschuivingen op dit terrein) 5.4.4 Mogelijke invloed CE op 5.4.1 – 5.4.3

EQ 6: Is de Coherentie Eenheid in haar huidige opzet toegerust voor de belangrijkste uitdagingen van het coherentiebeleid in de komende jaren?

Judgement criteria	Indicators
6.1 Toerusting en evolutie van de CE	6.1.1 Opvolging van aanbevelingen interne evaluaties en externe evaluatie (2005, ECORYS/NEI), en veranderingen als gevolg daarvan 6.1.2 Nieuwe initiatieven op coherentiegebied buiten BZ die met steun van de CE zijn gestart 6.1.3 Belangrijkste uitdagingen voor de CE in de komende jaren (zie tevens antwoorden bij vraag 1)
6.2 Besluitvorming rondom instelling van de eenheid	6.2.1 'Plaatsing' van de eenheid binnen BZ 6.2.2 Draagvlak voor de huidige optie
6.3 Percepties over het functioneren van de eenheid	6.3.1 'Succes factoren' zoals omschreven op pagina 2

EQ 7: Welke lessen kunnen worden getrokken ten aanzien van de relevantie, duurzaamheid, effectiviteit en doelmatigheid van de Coherentie Eenheid, ook in vergelijking met andere initiatieven in Europese lidstaten?²³

Judgement criteria	Indicators
7.1 Positie, functie en positionering van de eenheid	7.1.1 Verschillen en overeenkomsten CE met PCD initiatieven in andere lidstaten 7.1.2 Voor en nadelen van de projectmatige en procesbenadering, deels in vergelijking met lidstaten die een andere benadering volgen
7.2 Thematische focus van de eenheid en beleidsmatige ondersteuning	7.2.1 Aanwezigheid van beleid op coherentiegebied 7.2.1 Vergelijking met andere lidstaten
7.3 Politieke status van PCD	7.3.1 Aanwezigheid van Ministeriële verantwoordelijkheid voor ontwikkelingssamenwerking, belang van en plaats voor PCD
7.4 Duur en duurzaamheid	7.4.1 Vergelijking tussen CE en andere initiatieven, de duur van deze initiatieven en perspectieven voor duurzaamheid

²³ Met name bij de beantwoording van deze specifieke vraag wordt gekeken naar de informatie die verzameld is m.b.t. de andere zes evaluatievragen.

Annex 2 Lijst van geïnterviewden

Verkennde interviews

T. Dijkstra, Ministerie van Buitenlandse Zaken, voormalig medewerker DGIS/CE
O. Genee, HMA Cairo, voormalig directeur DGIS/CE
F.C. Haver Droeze, DGIS/CE, Ministerie van Buitenlandse Zaken
J. Klugkist, DIE/EX, Ministerie van Buitenlandse Zaken, voormalig plv. directeur DGIS/CE
T. Lansink, DGIS/CE, Ministerie van Buitenlandse Zaken
M. Monster, DGIS/CE, Ministerie van Buitenlandse Zaken
T. vd Sande, DGIS/CE, Ministerie van Buitenlandse Zaken
J. van Rijn, DGIS/CE, Ministerie van Buitenlandse Zaken

Semigestructureerde interviews

K. Adriaanse, Directie Europese Aangelegenheden, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
A.M.A. van Ardenne, permanente vertegenwoordiging van Nederland bij de Food and Agriculture Organisation, Ministerie van Buitenlandse Zaken
S. van Bennekom, Oxfam Novib
A. van Beuzekom, Centre for the promotion of imports from developing countries, CBI
I. Burghardt, BothENDS.
P. Diepenbroek, DIE, Ministerie van Buitenlandse Zaken
W. van Dijk, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
K. Dijkstra, DIE, Ministerie van Buitenlandse Zaken
J. Doorman, DIE, Ministerie van Buitenlandse Zaken
I. Duijvestein, DAF, Ministerie van Buitenlandse Zaken
P. Gosselink, cluster Internationale Migratie, Ministerie van Buitenlandse Zaken
P. Heintze, Evert Vermeer Stichting
E. Herfkens, United Nations Development Programme
F. Hoogveld, DMW, Ministerie van Buitenlandse Zaken
R. Huige, PV Genève
R. Keller, HMA Kiev, Ministerie van Buitenlandse Zaken
Y. Kemkes, Werkgroep Den Haag, International Union for the Conservation of Nature, voormalig medewerker DGIC/CE
I. Kersjes, DDE, Ministerie van Buitenlandse Zaken
R. Lahnalampi, PCD coordinator, OESO
J. Larosch, Ministerie van Economische Zaken
L. van Ommen, DSI, Ministerie van Buitenlandse Zaken
N.C.J. Maes, DIE, Ministerie van Buitenlandse Zaken
R. Morée, Internationale Zaken, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
JP. Mout, DMW, Ministerie van Buitenlandse Zaken
C. Neeteson, Internationale Zaken, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
L. Neuerberg, DIE, Ministerie van Buitenlandse Zaken
I. Plugge, gedetacheerd bij DG Ontwikkeling, Europese Commissie
M. Pondman, permanente vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie
J. Reiniers, DCO/OC, Ministerie van Buitenlandse Zaken
P. Sastrowijoto, Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw, Ministerie van Buitenlandse Zaken

R. Scheer, DDE, Ministerie van Buitenlandse Zaken
S. de Smidt, DDE, Ministerie van Buitenlandse Zaken
T. Sneyd, Irish Aid, Department of Foreign Affairs, Ierland
R. Treffers, Wereldbank, voormalig DGIS Ministerie van Buitenlandse Zaken
B. Vermaat, DEK/BA, Ministerie van Buitenlandse Zaken, voormalig medewerker DDE
S. Voogd, Oxfam Novib, voormalig medewerker DGIC/CE
G. Vrielink, politieke afdeling permanente vertegenwoordiging van Nederland in Genève, Ministerie van Buitenlandse Zaken
H. de Waal, Directie Klimaatverandering en Industrie, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
E. van Woersem, permanente vertegenwoordiging van Nederland in Genève, Ministerie van Buitenlandse Zaken
Y. Yu, DG BEB/Handelspolitiek, Ministerie van Economische Zaken
F. van der Zwan, Hogeschool Delft, voormalig medewerker Ministerie van Economische Zaken

Additionele respondenten enquête

Dr. R.A.M. van Dooren, Ministerie van Economische Zaken
Mr. Dr. R. Nieuwenkamp, Ministerie van Economische Zaken
LPM van Geel, permanente vertegenwoordiging van Nederland bij de OESO, Ministerie van Buitenlandse Zaken
JP. Mout, DMW, Ministerie van Buitenlandse Zaken
M. Brouwer, DEK, Ministerie van Buitenlandse Zaken
T. Peters, Ministerie van Buitenlandse Zaken
F. van der Wal, DDE, Ministerie van Buitenlandse Zaken
J.H.P. Smeets, DDE, Ministerie van Buitenlandse Zaken
B. Wijnberg, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Annex 3 Output overzichten

NTCs

Betrokken actoren: directeur en twee medewerkers van de CE, één full time, ander houdt zich ook intensief bezig met andere dossiers, andere betrokken directies: DSI, DIE, DDE en DMW, andere betrokken Ministeries: SZW, LNV, VROM en EZ. Geen melding van aantal fte's of budget in strategiedocumenten.

Aangezien het NTC dossier zeer omvangrijk is, beperkt onderstaand overzicht zich tot de outputs die in deze evaluatie aan bod zijn gekomen rondom de brede NTC discussie en biobrandstoffen.

Thema Outputs Coherentie Eenheid

Brede NTC discussie	Afstemming van Terms of Reference voor de studie van Van den Bossche et al met EZ, LNV, VROM en SZW afgestemd.
	<p>Van den Bossche, P.L.H, N.J. Schrijver en G. Faber (2007). <i>Unilateral Measures Addressing Non-Trade Concerns. A study on WTO consistency, relevance of other international agreements, economic effectiveness and impact on developing countries of measures concerning non-product related processes and production methods</i>. Ministerie van Buitenlandse Zaken.</p> <p>De studie is wijdverspreid, ondermeer bij VROM, BZ, LNV, SZW en binnen de Europese Unie, ook naar collega OS Ministers OESO en EU. Reacties van ondermeer de volgende instanties en landen: Wereldbank, DFID, WTO, EC DGdev, FAO, ILO, Zwitserland, Slovenië, Ierland, Oostenrijk, Polen en Canada.</p> <p>Bijdrage aan kabinetsstandpunt NTC: Inbreng van de CE in de interdepartementale NTC werkgroep, onder leiding van het Ministerie van Economische Zaken, voor een gezamenlijk interdepartementale afstemming kabinetsstandpunt over NTCs en handelsbeleid.</p> <p>Als lid van de NTC projectgroep is de CE betrokken geweest bij de opzet en organisatie van maatschappelijke discussie, ondermeer een publiekseminar georganiseerd door EZ (12 november 2007) met presentatie van de studie van Van den Bossche et al.. en verdiepbijeenkomsten op het gebied van dierenwelzijn (11 februari 2008, georganiseerd door LNV), hout (12 februari 2008, georganiseerd door LNV), biobrandstoffen (28 februari 2008, georganiseerd door VROM) en arbeidsnormen (3 maart 2008, georganiseerd door SZW).</p> <p>De CE heeft vaak bijgedragen aan verschillende BNC fiches waar non-trade concerns speelden. Voorbeelden hiervan zijn de BNC fiches betreffende de EU richtlijn hernieuwbare energie, pakket duurzaam produceren en duurzaam consumeren, illegaal hout en het voorgestelde importverbod zeehondenbont en duurzaam slopen schepen.</p>
Biobrandstoffen	<p>De CE was nauw betrokken bij de interdepartementale afstemming van de kabinetsreactie op het advies van de Commissie Cramer en bij de interdepartementale werkgroep Beleidsinpassing Duurzaamheid Biomassa (Mindubio), over de EU en WTO conformiteit van de voorstellen van de Commissie Cramer.</p> <p>De CE is binnen DGIS actief geweest in de discussies rond het Plan van Aanpak Biomassa Internationaal, dat gecoördineerd wordt door DMW en gericht is op</p>

	het stimuleren van duurzame productie en export van biobrandstoffen en certificatieprocessen in een aantal partnerlanden.
	De CE speelde een actieve rol in de interdepartementale afstemming van het Nederlands standpunt in kader van de richtlijn hernieuwbare energie.
	De CE werkte mee aan de besluitvorming rond het subsidieprogramma Innovatieve Biobrandstoffen.
	De CE was betrokken bij de interdepartementale discussie rond de herziening van het Besluit Biobrandstoffen Wegverkeer, over een bijmengingverplichting voor biobrandstoffen.
	Paper: Coherence Unit (2008). <i>Promoting sustainable biofuels in the EU: Assessing the draft directive on renewable energy sources from the perspective of policy coherence for development</i> . Ministry of Foreign Affairs. Paper wordt verspreid via het EU PCD netwerk, vlak na de lancering van het voorstel door de Europese Commissie op 23 januari 2008. Paper leidde tot een aantal bijdragen van de CE aan conferenties en discussies in Brussel en Genève.

TRIPs en medicijnen

Betrokken actoren: medewerker van CE, DSI (2006-2008) en VWS en EZ (0,2 fte). Geen verdere vermelding van aantal fte's of budget in strategiedocumenten.

Periode

Outputs projectteam TRIPs en medicijnen

2001-2003 WTO onderhandelingen	Volgen en voorbereiden van de Ministeriële conferenties van de WTO in Doha in 2001 en Cancún in 2003 over TRIPs en medicijnen.
	Uitdragen Nederlandse positie in diverse fora, Comité 133, het overleg over het Actieplan voor de Bestijding van Overdraagbare Ziektes van de Europese Commissie en de Resolutie van de Algemene Raad voor de Derde MOLs Conferentie, maar ook in de OS-raad, de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en de Mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties, en in bilaterale contacten en publieke bijeenkomsten in Nederland met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, NGO's en wetenschap.
	Samenwerking met UN Quaker's Office ter ondersteuning van ontwikkelingslanden in WTO-onderhandelingen.
	Consultaties met Nederlandse farmaceutische industrie en NGO's.
2003-2006 implementatie WTO besluit dwanglicenties	Discussiepaper voor EU-PCD netwerk 'Implementation of WTO decision on compulsory licensing for the export and import of medicines for developing countries', september 2003.
	Discussiepaper voor EU-PCD netwerk 'Proposal EC for regulation compulsory licensing patents pharmaceutical products for countries with public health problems', december 2004.
	Discussiepaper 'PCD netwerk verordening dwanglicenties. Analyse van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van het voorstel van de EC 'for a regulation on compulsory licensing of patents' introduction paper.' December 2004
	CE verspreidde discussiepapers onder de leden van de informele EU PCD netwerk, met nadruk op het coherentiebelang en verzoek die te delen met relevante collega's, met name trade collega's. Reactie Finland dat het bruikbaar was.
	Toelichting van Nederlandse positie ten aanzien van amendementen van EP

	opgesteld voor Nederlandse Europarlementariërs.
	Bijdragen aan Nationale beleidslijnen van het Ministerie van Economische Zaken onder de Rijsoctrooiwet inzake implementatie van het WTO-besluit uit 2003 over TRIPs en medicijnen, nationale beleidslijnen m.b.t. dwanglicentie voor export generieke medicijnen onder octrooi naar arme landen, december 2004.
	Consultaties met en informatieverstopping aan Nederlands maatschappelijk middenveld, farmaceutische bedrijven en NGO's.
	Bijdragen aan BNC fiche: 'verordening betreffende verlening van dwanglicenties voor octrooien' en de brief aan Tweede Kamer van EZ, 7 mei 2006, over de EU verordening dwanglicenties op octrooien voor productie en export van farmaceutische producten naar landen met volksgezondheidsproblemen.
	Bijwonen en/of voorbereiden van de volgende bijeenkomsten: EU expert Group on IP rights, informele OS raad, attaché-meeting, High level forum on Medicines, Hearing EU inzake TRIPs en medicijnen, Workshop TRIPs en medicijnen, Addis Abeba, TRIPs Raad in Genève, EU besprekingen inzake TRIPs en medicijnen in Brussel, EU voorbereiding WIPO, bijeenkomsten WIPO over IPR ontwikkeling en development agenda in Genève.
IGWG 2006-2008	Follow-up document van de CE ten aanzien van de aanbevelingen van het rapport van de Commission on Intellectual Property, Innovation and Public Health (CIPHI) van de WHO.
	Deelname aan de WHO intergouvernementele werkgroep (IGWG) on public health, innovation and intellectual property, die in mei die tijdens WHA 2006 is ingesteld n.a.v. resolutie 59.24 en in december van dat jaar voor het eerst bij elkaar komt. Delegatie bestaat uit VWS en CE, DSI en EZ. Medewerker VWS uit het projectteam wordt vice-voorzitter IGWG. CE adviseert vooral op IPR-aspecten en heeft in praktijk ook een coördinerende rol in de Nederlandse standpuntbepaling. VWS, EZ en CE werken samen bijdrage uit voor de EU standpuntbepaling in IGWG ten aanzien van de draft Global Strategy and Plan of Action (GSPA). Zoeken aansluiting bij gelijkgezinden in Europa zoals VK.
	September 2007: OECD High level forum – Medicines for neglected and emerging infectious diseases: policy coherence to enhance their availability. De High Level Meeting was succesvol, en levert de Noordwijk Medicines Agenda op die wordt opgevolgd in de IGWG. Deze conferentie gaf een nieuwe impuls aan het internationaal beleid rond innovatie van en toegang tot medicijnen voor verwaarloosde ziekten van armen in ontwikkelingslanden en de bijdrage aan het EU-standpunt in de IGWG.
	2007 en 2008: Consultatie CE, EZ en VWS met Nederlandse belanghebbenden (NGO's, farmaceutische bedrijven). Met uitwisseling en bijdragen van EVS, Oxfam, Health Action Plan, Health Action International en MSF over de draft GSPA.
	EU coördinatievergadering IGWG onder Portugees Voorzitterschap: Volgens PV zijn veel suggesties van Nederland verwerkt in gezamenlijk EU standpunt.
	CE legt contact met Sloveense voorzitter van de EU coördinatievergadering en levert suggesties voor het proces, Nederland bidet zich aan als 'burden sharer', levert een 'Matrix of comments, EU position on Global Strategy' en suggesties over gebruik van matrix bij EU coördinatievergadering IGWG onder Sloveens Voorzitterschap.

	2008 Paper: Innovation and access: Medicines for the Poor. The IGWG Strategy and Plan of Action is ready for implementation. Where do we go from here? By CE and VWS.
	Bijwonen en voorbereiden van IGWG bijeenkomsten, in 2006-2008 en voorbesprekingen IGWG in Genève, EU coördinatiebijeenkomsten over IGWG 2006-2008.
Regionale toepassing	2005 Overleg met Organisation Africaine de la Propriete Intellectuelle (OAPI) over regionale implementatie van WTO besluiten.
	2007 In overleg met ambassade in Thailand, Nederlandse NGO's zorgt de CE dat Nederlandse steun wordt uitgesproken aan Thailand die dwanglicenties wil toepassen d.m.v. een brief van Koenders en Heemskerk aan Thailand.
	2008: Overleg Africa Group en CE over IGWG Afro priorities 'Africa's suggestions for IGWG on financing'. CE levert commentaar op beide papers van Kenya: 'Priority areas for Africa: IGWG' en 'Ensuring sustainable financing mechanisms: IGWG'.

EPAs

Betrokken actoren: Medewerker van CE, 2 medewerkers DIE/EX, medewerker van DDE.
Geen melding van aantal fte's of budget in strategiedocumenten.

Periode	Outputs Coherentiegroep EPAs
1ste helft 2007	Nederlands standpunt uitgedragen in instructies CODEV, instructies ACP-raadswerkgroep, Comité 133 Brussel, in EPA-experts bijeenkomst Brussel, IHRP bijeenkomsten van EPA expert meetings.
	Opdracht aan ODI voor onderzoek alternatieven en gevolgen niet-doorgaan van EPAs. ODI. 2007. The Costs to the ACP of exporting to the EU under the GSP. Final Report, March 2007 www.odi.org.uk/IEDG/Publications/Final-ODI-ACP-GSP-report.pdf
	Vaststelling van 'Het Nederlands beleid ten aanzien van EPAs, januari 2007.
	Regelmatig overleg met EZ en LNV over Nederlands standpunt en strategie, afspraken tussen EZ en BZ over wie welke EPA aspecten bestudeert.
	'Strategie voor een OS-coherente uitkomst van de EPA-onderhandelingen'.
	Beantwoording brieven en overleg met ICCO, Oxfam, Both Ends en Somo.
	Opdracht aan ECDPM voor onderzoek alternatieven en gevolgen niet-doorgaan EPAs. Follow-up gegeven aan deze studie i.o.m. ECDPM. Bilal, S. (2007) Concluding EPA Negotiations: Legal and institutional issues. Maastricht: ECDPM Policy Management Report 12
	Voorstel van CE aan DIE/EX om OS reactie voor te bereiden op het EC voorstel voor markttoegang in EPAs. CE geeft een voorzet.
	Informeel EPA bijeenkomst met like-minded in Kopenhagen en Dublin. In Dublin presentatie van ODI en ECDPM studies.
	Publiciteit EPAs afgestemd met DVL. Communicatie met diverse posten over inzet EPAs. Standpunt verspreid via nieuwsbrief. Artikel EPAs in IS, CE beantwoord vragen.
	Verdieping standpunten over EPAs in diverse regio's, over deelonderwerpen zoals diensten, suiker en bananen en over rules of origin en aid for trade.

	Voorbereiding en verslagen van AO RAZEB en RAZEB en AO OS Raad
2de helft 2007	Strategie werkgroep geactualiseerd voor tweede helft 2007.
	Informele vergadering van EU experts on EPA negotiations, Brussel. Afgestemde inbreng van Nederland tussen EZ, LNV en BZ.
	Instructies opgesteld voor EPA-behandeling in Comité 133 en ACS werkgroep.
	Nederlands standpunt uitgedragen in instructies CODEV, instructies ACP-raads werkgroep en Comité 133 Brussel, in EPA-experts bijeenkomst Brussel en IHRP bijeenkomsten.
	Overleg op het Ministerie met Nederlandse NGO's en SER-secretariaat, ICCO, Oxfam, Both Ends, Somo, nemen deel.
	Contacten met ambassades in Afrika.
	Opdracht aan ODI voor twee vervolgstudies inzake RoO en beleidsruimte bij liberalisering ACP, verspreiding van die studies.
	Verslagen Brief over beleidsruimte ACS-landen onder WTO-conforme EPAs voor Tweede Kamer opgesteld.
	Voorbereiding informele OS-Raad in september (inclusief AO) en voorbereiding RAZEB van oktober, november en december (inclusief AO).
	Diverse briefings voor R en memo strategie voor R in oktober.
	Overleg met gelijkgezinden: diverse bijeenkomsten. Bilateraal overleg met VK.
	EC Communications 23 oktober over EPAs mede door Nederlands aandringen tot stand gekomen.
	Beantwoording groot aantal Kamervragen, onder andere in kader begrotingsbehandeling.
	Commentaar op EPA Rules of Origin in overleg met gelijkgezinden.
	Schriftelijk Nederlands commentaar op Raadsverordening december. Uiteindelijke raadsconclusies, en afzonderlijke verklaring door een aantal lidstaten.

Annex 4 Enquête resultaten

Gedurende de eerste weken van 2008 zijn 63 mensen gevraagd om hun mening over 16 stellingen. Van deze 63 mensen zijn er 53 ook geïnterviewd, daarnaast zijn er 10 extra mensen geraadpleegd (zie annex 2). De stellingen zijn gebaseerd op de ideeën, bevindingen en percepties die naar voren zijn gekomen tijdens de interviews.

Doel van deze korte enquête per email was om een beter beeld te krijgen van de mate waarin deze uitspraken als valide en relevant worden gezien door betrokkenen bij de CE. De waardering van deze stellingen is gebruikt in de analyse van de evaluatie, en wordt hieronder, geanonimiseerd, weergegeven.

Gevraagd is om aan elke stelling een cijfer van 1 tot 5 toe te kennen, nadrukkelijk gebaseerd op de eerste, spontane reactie. De cijferwaarderingen staan voor het volgende:

5 – helemaal mee eens

4 – mee eens

3 – neutraal, dat wil zeggen: niet eens, maar ook niet oneens

2 – niet mee eens

1 – helemaal niet mee eens

In totaal hebben 39 mensen gereageerd op de stellingen, een respons van ruim 60 procent. In de laatste kolom is het gemiddelde en de standaard deviatie berekend per stelling.

Enquête stelling I: Gezien het gebrek aan ambtelijke capaciteit in 2002 voor het ondersteunen van de Minister op OS coherentie, was de oprichting van de Coherentie Eenheid (CE) terecht.

	Helemaal niet mee eens (1)	Niet mee eens (2)	Neutraal (3)	Mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)	Gemiddelde	Standaard deviatie
Totaal 37	0	4	7	9	17	4,05	1,05

Enquête stelling II: De CE heeft sinds haar oprichting een belangrijke bijdrage geleverd aan het vergroten van het draagvlak voor het streven naar meer coherent beleid op andere beleidsterreinen ten aanzien van OS.

	Helemaal niet mee eens (1)	Niet mee eens (2)	Neutraal (3)	Mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)	Gemiddelde	Standaard deviatie
Totaal 39	0	3	6	16	14	4,05	0,92

Enquête stelling III: Doordat de CE de 'kastanjes uit het vuur haalt' zijn lijndirecties binnen DGIS te weinig bezig met hun coherentie verantwoordelijkheid ten opzichte van andere departementen.

	Helemaal niet mee eens (1)	Niet mee eens (2)	Neutraal (3)	Mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)	Gemiddelde	Standaard deviatie
Totaal 38	1	8	9	15	5	3,39	1,05

Enquête stelling IV: Voor het bereiken van de resultaten van de CE was en blijft het belangrijk dat de CE zowel binnen als buiten BZ collega's pro-actief wijst op hun verantwoordelijkheden aangaande het bevorderen van OS coherentie.

	Helemaal niet mee eens (1)	Niet mee eens (2)	Neutraal (3)	Mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)	Gemiddelde	Standaard deviatie
Totaal 39	1	3	3	10	22	4,26	1,07

Enquête stelling V: Ministeriële verantwoordelijkheid voor ontwikkelingssamenwerking is met name verdedigbaar vanwege de taak van de Minister voor OS om op kabinetsniveau actief te streven naar meer coherentie voor ontwikkeling.

	Helemaal niet mee eens (1)	Niet mee eens (2)	Neutraal (3)	Mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)	Gemiddelde	Standaard deviatie
Totaal 38	0	5	4	13	16	4,05	1,04

Enquête stelling VI: Het werk van de CE dat zich richt op het nastreven van concrete resultaten op een beperkt aantal coherentiedossiers is een effectieve manier om coherentie te bevorderen.

	Helemaal niet mee eens (1)	Niet mee eens (2)	Neutraal (3)	Mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)	Gemiddelde	Standaard deviatie
Totaal 39	2	5	9	18	5	3,49	1,05

Enquête stelling VII: De keuze voor de verschillende thematische dossiers door de CE is gegeven de politieke context en capaciteit van de CE pertinent geweest.

	Helemaal niet mee eens (1)	Niet mee eens (2)	Neutraal (3)	Mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)	Gemiddelde	Standaard deviatie
Totaal 38	1	2	16	16	3	3,47	0,83

Enquête stelling VIII: Het is niet mogelijk om effectief coherentie te bevorderen door de CE op te heffen en het thema te mainstreamen in het Ministerie.

	Helemaal niet mee eens (1)	Niet mee eens (2)	Neutraal (3)	Mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)	Gemiddelde	Standaard deviatie
Totaal 39	5	9	5	10	10	3,27	1,43

Enquête stelling IX :Het werk op deze dossiers neemt in effectiviteit toe wanneer lijndirecties binnen BZ meer betrokken worden bij de keuze voor deze dossiers.

	Helemaal niet mee eens (1)	Niet mee eens (2)	Neutraal (3)	Mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)	Gemiddelde	Standaard deviatie
Totaal 38	0	2	9	12	15	4,05	0,93

Enquête stelling X: De CE moet zich meer richten op het verbeteren van de interdepartementale afstemming op strategische dossiers, en het open staan voor werkbare compromissen in plaats van zogeheten ‘eenrichtingscoherentie’.

	Helemaal niet mee eens (1)	Niet mee eens (2)	Neutraal (3)	Mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)	Gemiddelde	Standaard deviatie
Totaal 38	2	9	5	16	6	3,39	1,17

Enquête stelling XI: De onduidelijke taakverdeling tussen CE en lijndirecties binnen BZ leidt tot dubbel werk.

	Helemaal niet mee eens (1)	Niet mee eens (2)	Neutraal (3)	Mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)	Gemiddelde	Standaard deviatie
Totaal 39	1	15	11	6	6	3,03	1,14

Enquête stelling XII: De CE kan haar effectiviteit vergroten door zich meer te richten op het monitoren van de effecten van de uitvoering van nationaal en Europees beleid.

	Helemaal niet mee eens (1)	Niet mee eens (2)	Neutraal (3)	Mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)	Gemiddelde	Standaard deviatie
Totaal 39	2	10	12	10	5	3,15	1,11

Enquête stelling XIII: De CE moet haar aandacht en energie meer richten op lobby- en informatieactiviteiten en de vorming van regionale en internationale coalities.

	Helemaal niet mee eens (1)	Niet mee eens (2)	Neutraal (3)	Mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)	Gemiddelde	Standaard deviatie
Totaal 39	2	7	10	13	7	3,41	1,14

Enquête stelling XIV: Een directe ophanging onder de Directeur-Generaal en vrijstelling van projectbeheerstaken zijn essentieel voor het functioneren van de CE.

	Helemaal niet mee eens (1)	Niet mee eens (2)	Neutraal (3)	Mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)	Gemiddelde	Standaard deviatie
Totaal 39	3	1	9	18	8	3,69	1,08

Enquête stelling XV: Het opheffen of mainstreamen van CE zou voor andere Europese lidstaten een signaal zijn dat Nederland minder prioriteit geeft aan coherentie voor ontwikkeling.

	Helemaal niet mee eens (1)	Niet mee eens (2)	Neutraal (3)	Mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)	Gemiddelde	Standaard deviatie
Totaal 39	2	6	4	17	10	3,69	1,17

Enquête stelling XVI: De CE moet om haar werk goed te kunnen doen mensen kunnen aantrekken op prioriteitsthema's, ook van buiten het Ministerie.

	Helemaal niet mee eens (1)	Niet mee eens (2)	Neutraal (3)	Mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)	Gemiddelde	Standaard deviatie
Totaal 39	3	6	6	9	15	3,68	1,34

Annex 5 Voor- en nadelen van institutionele alternatieven voor PCD

Alternatief 1: Handhaving huidige institutionele ophanging DGIS/CE	
<p>Voortzetting bestaande situatie, gebaseerd op afspraken DGIS/CE en betrokken directies conform het Plan van Aanpak.</p>	
Voordelen:	Nadelen:
<p>Huidige sterke punten CE blijven gehandhaafd, al geldt hierbij dat deze punten net zoveel samenhangen met de institutionele ophanging als met persoonsgebonden elementen.</p>	<p>Spanningen met voor coherentiedossiers verantwoordelijke lijndirecties blijven bestaan.</p>
Alternatief 2: De Coherentie Eenheid elders plaatsen in BZ	
<p>2a: Plaatsing van de CE direct onder de secretaris-generaal met het oog op bevordering van BZ-brede (inclusief OS) coherentie. 2b: Plaatsen van expertise vanuit vakdepartement in deze CE onder de secretaris-generaal. 2c: onderbrengen van specifieke coherentiedossiers bij een nieuwe DGIS directie door samenvoegen van DGIS/CE en DDE/IM.</p>	
Voordelen:	Nadelen:
<p>Specifieke spanningen tussen DGIS/CE en de voor coherentiedossiers verantwoordelijke lijndirecties worden vermeden, al komen hier institutionele spanningen tussen andere entiteiten voor in de plaats.</p>	<p>De huidige sterke punten van DGIS/CE gaan (deels) verloren en tevens dwaalt de coherentie-focus af van 'beleidscoherentie voor ontwikkeling' (PCD).</p>
Alternatief 3: Institutionele versterking voor PCD buiten BZ/OS	
<p>Deze alternatieven zijn deels als alternatieven voor PCD binnen BZ/OS te beschouwen, en deels als aanvulling/versterking van BZ/OS activiteiten op dit terrein.</p> <p>3a: plaatsing van een Coherentie Eenheid onder de directe verantwoordelijkheid van de Minister-president. 3b: versterken van de behandeling van PCD bij Haagse vakdepartementen en/of bij het PCD 'focal point' binnen DG Ontwikkeling, in beide gevallen door middel van detacheringen die zowel vanuit DGIS/CE als vanuit vakdepartementen plaats kan vinden.</p>	
Voordelen:	Nadelen:
<p>Waar het gaat om aanvullingen op DGIS/CE blijven huidige sterke punten gehandhaafd en wordt effectiviteit daarvan versterkt.</p>	<p>Plaatsing van PCD verantwoordelijkheid onder de verantwoordelijkheid van de Minister-president is niet in overeenstemming met diens positie in het staatsrechtelijk bestel. Bovendien is de noodzaak aan coherentie niet slechts beperkt tot OS.</p>
	<p>Waar geen sprake is van aanvulling op maar vervangen van DGIS/CE gaat het ten koste van een specifieke focus op PCD.</p>
	<p>Voor zover detacheringen ten koste gaan van capaciteit DGIS/CE zal dit mogelijke kunnen leiden tot een vermindering van effectiviteit.</p>

Bron: bewerkt uit ECORYS/NEI 2005: 69, 70

Annex 6 Afkortingen

ACS	Landen van Afrika, Caraïben en de Stille Oceaan
AO	Algemeen Overleg
BNC	Interdepartementale Commissie Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen / Werkgroep Beoordeling Nieuw Commissievoorstellen
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CBI	Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden
CE	Coherentie Eenheid
CIPHI	WHO Commission on Intellectual Property Rights, Innovation and Public Health
CoCo	EU Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen
CODEV	Council Working Group on Development
Coreper	Comité van de Permanente Vertegenwoordigers der lidstaten bij de Europese Unie
DAC	Development Assistance Committee
DCO	Directie Culturele Samenwerking, Onderwijs en Onderzoek
DDE	Directie Duurzame Economische Ontwikkeling
DDE/IM	Directie Duurzame Economische Ontwikkeling/ Internationale Markten
DEK	Directie Effectiviteit en Kwaliteit
DG	Directoraat-Generaal
DGIS	Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking
DIE	Directie Integratie Europa
DIE/EX	Directie Integratie Europa Extern
DIE/IN	Directie Integratie Europa Intern
DK	Denemarken
DMW	Directie Milieu en Water
DSI	Directie voor Sociale en Institutionele Ontwikkeling
DSI/SB	Directie voor Sociale en Institutionele Ontwikkeling/ Sociaal Beleid
DVF	Directie Verenigde Naties en Internationale Financiële Instellingen
DVL	directie voorlichting en communicatie
EC	Europese Commissie
EPAs	Economic Partnership Agreements
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FTE	Full time equivalent
GSPA	Global Strategy and Plan of Action
IBO-werkgroep	Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IGWG	Intergovernmental Working Group
IHR	International Health Regulations
IP	intellectual property
IPR	Intellectual Property Rights
IRPH	Internationale Raad voor de Handelspolitiek
LNv	Ministerie voor Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
LS	Lidstaten
MDGs	Millennium Development Goals
MFA	Ministry of Foreign Affairs
Mindubio	werkgroep Beleidsinpassing Duurzaamheid Biomassa
MOLs	Minst Ontwikkelde Landen
MSF	Medecin sans Frontieres
NGO's	Non-gouvernementele Organisaties

NTCs	Non Trade Concens
OAPI	African Intellectual Property Organisation / Organisation Africaine de la Propriete Intellectuelle
ODA	Official Development Assistance
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OS-paragraaf	Ontwikkelingsparagraaf
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PCD	Policy Coherence for Development
PCU	Policy Coherence Unit
PV	Permanente Vertegenwoordiger
RAZEB	Raad Algemene en Externe Betrekkingen
RoO	Rules of Origin
SG	Secretaris-generaal
SG/DG beraad	Secretaris-Generaal/Directeuren-Generaal beraad
SMART	Specific, Measurable and unambiguous, Attainable and sensitive, Relevant and easy to collect, and Time-bound
SPS	Sanitary and Phytosanitary
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TBT	Technical Barriers to Trade
TRIPs	Trade Related Issues of Intellectual Property Rights
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WHA	World Health Assembly
WIPO	Working Party on Intellectual Property
WTO	World Trade Organisation
ZWE	Zweden