

Bijlage. Opzet en vraagstelling Periodieke Rapportage Artikel 3 begroting Buitenlandse Zaken: “Effectieve Europese samenwerking” (2024)

Doel

Het doel van deze Periodieke Rapportage is om conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek inzicht geven in de (voorwaarden voor de) doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid van artikel 3 ‘effectieve Europese samenwerking’ over de periode 2016 tot en met 2022 van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (H.V - BZ). Met deze inzichten wordt het Ministerie in staat gesteld de formulering en uitvoering van toekomstig beleid te verbeteren (leren) en verantwoording af te leggen richting de Kamer over het gevoerde beleid.

Vraagstelling

De centrale vraag luidt:

Welke inzichten bestaan er in de (voorwaarden voor) de doeltreffendheid en doelmatigheid van het BZ-beleid op het terrein van ‘effectieve Europese samenwerking’ in de Europese Unie tussen 2016 en 2022 en welke lessen kunnen er worden getrokken voor toekomstig beleid?

De hoofdvraag wordt nader uitgewerkt aan de hand van de volgende deelvragen, die tevens aansluiten op de onderdelen zoals benoemd in de herziene Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022.¹

1. *Hoe heeft het beleid, gericht op de Europese Unie, onder BZ-artikel 3 zich tussen 2016 en 2022 ontwikkeld, welke doelen werden nagestreefd en door middel van welke instrumenten gebeurde dit? Wat was de gehanteerde beleidstheorie, als deze beschikbaar was? (RPE artikel 4, 5d.)*
2. *Met welke uitgaven ging het beleid gepaard en wat kan worden geconcludeerd over de (voorwaarden voor) doelmatigheid van deze uitgaven? (RPE artikel 4, 5c.)*
3. *Wat is er bekend over de resultaten van het beleid dat onder BZ-artikel 3 is gevoerd en wat kan er worden geconcludeerd over de (voorwaarden voor) doeltreffendheid van het beleid? (RPE artikel 4, 5f.)*
4. *In hoeverre was het beleid relevant voor het versterken van de Europese samenwerking binnen de EU? (RPE artikel 4, 5f-h.)*
5. *In hoeverre was het beleid gericht op het bevorderen van onderlinge samenhang tussen de beleidsdossiers binnen de EU? (RPE artikel 4, 5f-h.)*
6. *Welke overkoepelende lessen kunnen geformuleerd worden om de resultaten van het beleid te verbeteren en deze resultaten beter te monitoren en evalueren? (RPE artikel 4, 5h.)*
7. *Wat zijn de belangrijkste inzichtbehoeften geweest tussen 2016 en 2022, welke evaluaties hebben daaraan bijgedragen, wat zijn de conclusies en aanbevelingen die hieruit zijn voortgekomen en hoe is daar in beleid verdere uitwerking aan gegeven? (RPE artikel 4, 5i.)*

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/08/kamerbrief-over-herziening-regeling-periodieke-evaluatie-rpe>

Beleidstheorie

De algemene doelstelling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is “een effectieve Europese samenwerking om de Europese Unie en haar lidstaten zo vreedzaam, welvarend en sterk mogelijk de toekomst in te loodsen”. De EU is volgens het ministerie essentieel voor de Nederlandse welvaart, vrijheid en veiligheid.

Een actieve opstelling van Nederland in het Europese besluitvormingsproces en in de bilaterale relaties met andere EU-lidstaten is hiermee in het directe belang van Nederlandse burgers en bedrijven. Door consequent en constructief optreden kan Nederland zijn invloed binnen de Europese Unie vergroten. Zo kan Nederland mede vormgeven aan ontwikkelingen in Europa die direct van invloed zijn op “onze economische, sociale en politieke toekomst”.²

De verantwoordelijkheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken op het gebied van Europese Zaken heeft betrekking op:

- Het bevorderen en bewaken van de coherentie en de consistentie van het Nederlandse Europabeleid, inclusief de voorbereiding van de Europese Raad en horizontale dossiers.
- Het interdepartementaal afstemmen van de Nederlandse inzet in de verschillende, afzonderlijke Raadsformaties.
- Het vormgeven van het Europese externe beleid ten opzichte van derde landen, inclusief uitbreiding van de EU, uittreding uit de EU, regio's en ontwikkelingslanden.
- De gedachtenvorming over de institutionele structuur van de EU.
- Het onderhouden en intensiveren van de bilaterale relaties met andere Europese landen en het bevorderen van een Europese waardengemeenschap.³
- Het Ministerie levert een financiële bijdrage aan de Raad van Europa voor een hechtere Europese waardengemeenschap en een bijdrage ter versterking van de Nederlandse positie in de Unie van 27 waaronder aan de Benelux.
- De Nederlandse afdrachten aan de Europese begroting en aan het Europees Ontwikkelingsfonds.

Deze verantwoordelijkheden worden verder vormgegeven binnen de vijf verschillende sub-artikelen die in de begroting staan opgenomen, zie tabel 1.

Tabel 1 Overzicht van de sub-artikelen onder beleidsartikel 3 Effectieve Europese samenwerking en de wijzigingen gedurende de evaluatieperiode

Sub-artikel	Begroting [2016-]2018	Begroting 2019	Begroting 2021-2022
3.1	Een democratische, slagvaardige en transparante Europese Unie die haar burgers vrijheid, recht, veiligheid, welvaart en duurzame economische groei biedt	Afdrachten aan de Europese Unie	Idem
3.2	Een effectief, efficiënt en coherent optreden van de Unie ten opzichte van derde landen en regio's, inclusief ontwikkelingslanden	Europees Ontwikkelingsfonds (EOF)	Idem
3.3	Een hechtere Europese waardengemeenschap	Idem	Idem
3.4	Versterkte Nederlandse positie in de Unie van 28	Versterkte positie van Nederland in de Unie	Idem
3.5			Europees Vredesfaciliteit

² Jaarverslag 2021 [Artikel 3: Effectieve Europese samenwerking](#) | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid (rijksfinancien.nl)

³ Zie: Memories van Toelichting bij de BZ-begroting 2013-2018.

De totale gerealiseerde uitgaven voor effectieve Europese samenwerking in de periode 2016-2021 staan vermeld in onderstaand overzicht. Onder deze uitgaven vallen niet de benodigde apparaatskosten.

Tabel 2. Overzicht realisatie van de uitgaven en ontvangsten 2016-2021 (bedragen x 1.000 EUR)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Programma-uitgaven totaal	8 862 286	7 197 507	7 985 994	9 307 566	9 905 692	10 885 024
3.1 Afdrachten aan de EU	8 650 044	6 990 950	7 757 339	9 068 215	9 665 987	10 677 438
3.2 Europees Ontwikkelingsfonds	174 600	192 480	214 252	224 729	224 729	179 482
3.3 Een hechtere Europese waardengemeenschap⁴	9 734	9 800	9 966	10 203	10 502	10 899
3.4 Versterkte Nederlandse positie in EU	27 908	4 277	4 437	4 419	4 474	4 511
<i>Subsidies (regelingen)</i>						
- EIPA			418	0	348	279
<i>Opdrachten</i>						
- Programmatische ondersteuning: CECP				39		8
- Programmatische ondersteuning: Brexit Taskforce						120
- EU voorzitterschap	23 654	108	66			
- EIPA	348	0	0	0		
<i>Bijdrage aan (inter-)nationale organisaties</i>						
- Benelux bijdrage	3 907	3 890	3 953	4 032	4 126	4 104
- EIPA	0	279	0	348		
3.5 Europese Vredesfaciliteit		0	0	0	0	12 694
Ontvangsten EU						
Ontvangsten ⁵	1 135 998	377 2261	108 4905	679 510	787 047	909 424

Bron: jaarverslag V Buitenlandse Zaken (2016-2021)

In de periode van 2016-2022 stond een aantal ontwikkelingen op het Europese beleidsterrein centraal waarbij het Ministerie van Buitenlandse Zaken een coördinerende rol heeft gespeeld en waardoor de uitgaven soms afwijken van de standaard. Denk hierbij aan het voorzitterschap van de Raad van Ministers van de Europese Unie, dat Nederland van 1 januari tot 1 juli 2016 bekleedde. Het voorzitterschap vereiste de nodige middelen, wat de hogere uitgaven onder sub-artikel 3.4 in 2016 verklaart ten opzichte van de jaren erna. Ook voor de tasforce Brexit, die werd opgezet ter voorbereiding op de onderhandelingen over het Britse uittreden uit de EU, was een extra bedrag gereserveerd. Een andere verandering is de toevoeging van sub-artikel 3.5 in 2021: de Europese Vredesfaciliteit (EVF). EVF is een nieuw instrument voor de financiering van de gemeenschappelijke kosten van EU-missies en operaties, EU-bijdragen aan vredesoperaties en militaire capaciteitsopbouw in derde landen.

In de periodieke rapportage zal per doel worden bekeken welke beleidsinstrumenten zijn ingezet en hoe dat is gebeurd. Daarbij wordt ook gekeken naar de implementatie van het beleid, de veranderende mondiale context en de relevantie van het beleid.

Afbakening

Het zwaartepunt van deze periodieke rapportage ligt op - de voorwaarden voor - een effectieve en doelmatige Europese samenwerking binnen de Europese Unie, voor de periode 2016-2022.

⁴ De uitgaven onder deze categorie staan gelijk aan de bijdrage die Nederland geeft aan de Raad van Europa.

⁵ Onder ontvangsten vallen invoerrechten, overige ontvangsten van de EU en de Restitutie van de Raad van Europa.

Europese samenwerking is niet de verantwoordelijkheid van Buitenlandse Zaken alleen; het betreft een samenwerking tussen een breed scala aan Nederlandse partijen - waaronder de verschillende departementen van de Rijksoverheid, decentrale overheden, maatschappelijke en kennisorganisaties, bedrijven en lobbyorganisaties. Het onderzoeksteam is zich bewust van dit brede veld aan actoren, maar de focus van dit onderzoek zal liggen op de *rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken*. Er ligt een eigen verantwoordelijkheid van departementen om evaluatieonderzoek te verrichten naar de invulling en uitvoering die zij geven aan het gemeenschappelijk Europabeleid.

De uitgaven onder sub-artikel 3.1 (afdrachten aan de EU) weerspiegelen het grote belang van de Europese samenwerking voor Nederland, maar hebben geen één-op-één relatie met het Nederlandse Europabeleid. De afdrachten staan tot op zekere hoogte vast en beslaan douaneheffingen, een BNI-grondslag en btw-heffingen die door een lidstaat aan de EU worden afgedragen. Bovendien behoort het beleid achter deze uitgaven grotendeels tot de verantwoordelijkheid van vakdepartementen. De besteding van de EU-middelen wordt door de Europese Commissie geëvalueerd en door de Europese Rekenkamer doorgelicht.⁶ Deze documenten zijn openbaar. In deze periodieke rapportage zal een scan worden gemaakt van het beschikbare materiaal.

De huidige Periodieke Rapportage zal zich richten op de Nederlandse inzet in de Europese Unie. Het bredere Europabeleid zal niet worden meegenomen, vanwege (deels) onvoorziene ontwikkelingen en het feit dat er nog onvoldoende evaluatiemateriaal beschikbaar is op dit terrein. Hier kan op terug worden gekomen in de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) na 2023.

Sub-artikel 3.5 de Europees Vredesfaciliteit (EVF) wordt niet meegenomen in de periodieke rapportage voor 2023. Dit artikel is sinds 2021 op de BZ-begroting terecht gekomen, en daarmee te recent om te evalueren en mee te nemen in deze periodieke rapportage, zie ook TK 2021–2022, 35 925 V, nr. 2.

Methode

Een periodieke rapportage is in hoofdzaak veelal een ex post syntheseonderzoek gebaseerd op bestaande evaluaties van individuele beleidsinstrumenten/beleidsterreinen. Voorbeelden van relevante afgeronde IOB- en decentrale evaluaties en overige onderzoeken staan vermeld in annex 1. De onderzoeken die in deze lijst staan, geven met name antwoord op de vraag of de voorwaarden voor effectief beleid goed georganiseerd zijn.

Daarnaast zal komend jaar een aantal aanvullende evaluatieonderzoeken worden afgerond, zoals een IOB-evaluatie van de Nederlandse beïnvloeding van de Europese besluitvorming (naar verwachting Q2 2023), en de evaluatie van de rijksbrede Brexit-inzet door RAND Europe, Q4 2022.

Naast IOB- en decentrale evaluaties zullen ook de laatste inzichten uit de wetenschappelijke literatuur en andersoortig EU-beleidsonderzoek worden meegenomen in het syntheseonderzoek.

Tot slot zullen, naar behoefte, aanvullende interviews met belanghebbenden uitgevoerd worden om de beantwoording van de onderzoeksvragen voor de periodieke rapportage te actualiseren.

Verbeterparagraaf

⁶ Daarnaast zijn er ook onderzoeken verricht door PWC (2021) over de interne beheersing van de EU-afdrachten en door het CPB (2022) over de handelsbaten van de EU en de interne markt.

In de verbeterparagraaf van de periodieke rapportage zal kort stil gestaan worden bij de uitvoering van de periodieke rapportage, zodat inzicht verkregen kan worden in de wijze waarop de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst verbeterd kan worden.

Besparings- of intensiveringsvariant

Tot slot zullen in de periodieke rapportage scenario's worden opgenomen waarin beleidsopties worden uitgevoerd met 20% minder middelen (besparing), of juist met 20% meer middelen (intensivering). Deze paragraaf zal worden opgesteld door de verantwoordelijke beleidsdirectie(s).

Kwaliteitsborging

De periodieke rapportage wordt uitgevoerd door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), de onafhankelijke evaluatiedienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Voor deze periodieke rapportage worden zowel een interne IOB-klankbordgroep als een externe referentiegroep samengesteld die de kwaliteit van de ToR en het eindrapport zullen beoordelen. De interne IOB-klankbordgroep zal bestaan uit minimaal twee IOB-collega's. De bijeenkomsten zullen worden voorgezeten door een lid van het IOB-MT. De leden adviseren het evaluatieteam en uiteindelijk de voorzitter over de kwaliteit van de stukken. Daarnaast zal de externe referentiegroep bestaan uit minimaal twee externe onafhankelijke experts, de relevante beleidsmedewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, een afgevaardigde van de directie Financieel en Economische Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en van de IRF van het Ministerie van Financiën. De externe referentiegroep zal onder voorzitterschap van IOB plaatsvinden.

Deze klankbord- en referentiegroep borgen de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de evaluatie. Een van de externe experts uit de referentiegroep zal een verklaring geven bij het eindrapport over de onafhankelijkheid en kwaliteit van de evaluatie.

Tijdpad

In de planning wordt ernaar gestreefd de doorlichting in de eerste helft van 2024 aan uw Kamer toe te sturen. Hiermee zal hij iets later uitkomen dan in de Begroting voor 2022 stond aangekondigd. Voornaamste reden hiervoor is dat de in Q2 2023 verwachte IOB-evaluatie 'Nederlandse beïnvloeding van het EU-besluitvormingsproces' door Corona-gerelateerde en personeelszaken vertraging heeft opgelopen.

Relevante evaluaties - Overzicht van gerealiseerde evaluaties onder verantwoordelijkheid van IOB of onder verantwoordelijkheid van directies van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en overig onderzoek

IOB-evaluatieonderzoek

IOB (2021) *Tactisch en praktisch: naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europabeleid* (evaluatie).

Twee deelstudies uitgevoerd in opdracht van IOB ten behoeve van bovenstaande evaluatie van de EU-coördinatie:

- Beun, H. en Hargitai T. (2021) *Op tijd en op de hoogte? Een evaluatie van de EU-informatieafspraken tussen het Nederlandse kabinet en het nationale parlement (2016-2020)*. De Haagse Hogeschool
- Traguth, T., Wessels, W., Jensen, M.D. en Eymeri-Douzans J.M. (2021) *Shaping national voices in the EU: EU policy coordination in Germany, Denmark and France and lessons for the Netherlands*.

IOB (verwacht 2023) *Nederlandse beïnvloeding van het EU-besluitvormingsproces*.

Decentrale evaluaties

ECDPM (2020) *Literature review: De EU-externe instrumenten en het Europees Ontwikkelingsfonds in Sub-Sahara Afrika* (evaluatie).

Kluft, S., Nunes A. en Wilms, P. (2020) *Evaluatie Benelux Unie samenwerking 2013-2019*.

Significant APE en Instituut Clingendael (evaluatie).

Rand en Berenschot (verwacht 2022) *Rijksbrede inzet Brexit*,

Overig onderzoek

Algemene Rekenkamer (2020) *Focus op de nettobetalingpositie van Nederland. Saldo betalingen en ontvangsten Nederland in de EU*

PWC (2021) *Onderzoek Interne beheersing van de EU-afdrachten*

ADR (2020) *Onderzoeksrapport Quick-scan Taskforce Verenigd Koninkrijk-Brexit*

Europese Rekenkamer: [ECA Publications Portal \(europa.eu\)](https://eca.europa.eu/)

Europese Commissie: [Publications | European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/publications/)

Opmerking: Deze lijst is niet volledig, maar een indicatie en zal gaandeweg verder aangevuld worden.