



IOB Evaluatie

Beter afgestemd?

Evaluatie van het actieplan beleidscoherentie voor
ontwikkeling

April 2023

IOB Evaluatie | Beter afgestemd? | IOB Evaluatie | Beter afgestemd? | IOB Evaluatie | Beter afgestemd? | IOB Evaluatie | Beter afgestemd? | IOB Evaluatie | Beter afgestemd?



IOB Evaluatie

Beter afgestemd?

Evaluatie van het actieplan beleidscoherentie voor
ontwikkeling

April 2023

Inhoudsopgave

Afkortingen en acroniemen	6
Samenvatting	7
Conclusies	7
Aanbevelingen	8
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Definities	9
1.3 Doel en centrale onderzoeksvraag	10
1.4 Methode	10
1.5 Beperkingen	11
2 Het actieplan als instrument	12
2.1 Doelstellingen	12
2.2 Thema's	14
2.3 Coördinatie en afstemming	15
3 Bevindingen	18
3.1 Thema's en doelen	18
3.2 Indicatoren	21
3.3 Rapportage	23
3.4 Afstemming	24
4 Conclusies en aanbevelingen	28
4.1 Conclusies	28
4.2 Aanbevelingen	29
Bijlagen	31
Bronvermelding	33

Afkortingen en acroniemen

BHOS	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BIS	Bureau Internationale Samenwerking
BNC	Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
BZ	Buitenlandse Zaken
DDE	Directie Duurzame Economische Ontwikkeling
DGBEB	Directoraat-Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen
DGES	Directoraat-Generaal Europese Samenwerking
DGIS	Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking
DGPZ	Directoraat-Generaal Politieke Zaken
DIE-EX	Directie Integratie Europa - Extern
DIO	Directie Internationaal Ondernemen
EU	Europese Unie
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
FIN	Ministerie van Financiën
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IGG	Directie Inclusieve Groene Groei
IMH	Directie Internationale Marktordening en Handelspolitiek
IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
ngo	non-gouvernementele organisatie
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OS-landen	doellanden van ontwikkelingssamenwerking
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PCD	<i>Policy coherence for development</i>
PCSD	<i>Policy coherence for sustainable development</i>
PV	Permanente Vertegenwoordiging
SDG	Sustainable Development Goal
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Samenvatting

Het actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling biedt een kader en thematische focus om beleidscoherentie voor ontwikkeling te bevorderen. Beleidscoherentie voor ontwikkeling houdt in dat een land ervoor zorgt dat (1) de doelstellingen en resultaten van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking niet ondermijnd worden door ander beleid van diezelfde overheid en dat (2) dit andere beleid waar mogelijk juist bijdraagt aan het bereiken van ontwikkelingsdoelen. Ieder jaar wordt de Tweede Kamer via zogeheten jaarrapportages geïnformeerd over de voortgang op het actieplan aan de hand van een aantal indicatoren.

Sinds 2016 is het actieplan inhoudelijk weliswaar twee keer herzien (in 2018 en 2022), maar als instrument is het tot op heden niet geëvalueerd en niet of nauwelijks gewijzigd. Dit bracht ons tot de volgende vraag: hoe en in welke mate draagt het actieplan bij aan het realiseren van meer beleidscoherentie voor ontwikkeling? Op basis van interviews met meer dan veertig betrokkenen en diverse geschreven bronnen komt IOB tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

Het instrument actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling levert met weinig investeringen (inzet van ambtenaren) een bescheiden bijdrage aan interdepartementale afstemming van het beleid op ontwikkelingsdoelen. Vooral op het niveau van beleidsmedewerkers. Het actieplan draagt hier voornamelijk aan bij doordat het een agenderend en sturend effect heeft. Dit effect bereikt het echter vooral op bestaande afspraken en in combinatie met andere instrumenten. Het actieplan is duidelijk niet de belangrijkste aanjager van afstemming. Vooral externe factoren zoals klimaatverandering en de coronapandemie hebben de politieke en ambtelijke aandacht voor beleidscoherentie voor ontwikkeling vergroot. Het actieplan heeft daar niet of nauwelijks aan bijgedragen, wat blijkt uit de beperkte bekendheid met, en de geringe politieke aandacht voor het actieplan.

De onlangs herziene versie van het actieplan (2022) is relevanter voor afstemming op beleidscoherentie voor ontwikkeling dan de twee vorige versies (2016 en 2018). Het nieuwe plan formuleert meer opdrachten aan Nederland en vraagt daarbij ook om meer inzet die buiten het domein van ontwikkelingssamenwerking ligt. Ook is het nieuwe actieplan relevanter om beleidscoherentie voor duurzame ontwikkeling te realiseren, gezien de sterkere koppeling met de *Sustainable Development Goals* (SDG's). Met minder thema's (drie in plaats van vijf) heeft het actieplan meer focus. De drie geselecteerde thema's – het terugbrengen van de Nederlandse voetafdruk, het tegengaan van onwettige geldstromen en belastingontwijking, het verkleinen van de vaccin- en gezondheidsongelijkheid – zijn relevant om gebrek aan coherentie in het beleid aan te pakken. Het zijn onderwerpen waarop Nederland aanzienlijke invloed heeft, en die voor het bereiken van de SDG's in ontwikkelingslanden van belang zijn. We kunnen echter niet met zekerheid stellen dat het actieplan zich richt op de meest opportune en urgente thema's. Dit komt doordat de selectie van thema's weinig transparant en deels ook politiek gedreven is. Hierdoor blijven controversiële onderwerpen met weinig consensus over hoe deze te adresseren – zoals landbouw en migratie – buiten het bereik van het actieplan.

De jaarlijkse rapportages op basis van doelen en indicatoren dragen bij aan de sturende en agenderende werking van het actieplan. Het onderzoek laat echter zien dat de rapportages op een aantal punten tekortschieten. Ze bieden weinig of beperkt inzicht in: 1) de algehele prestaties van Nederland op beleidscoherentie voor ontwikkeling; 2) de voortgang op indicatoren ten opzichte van voorgaande jaren; en 3) afwegingen en verklaringen waarom doelen (nog) niet bereikt zijn. Dit hangt samen met de bevinding dat veel indicatoren niet of in beperkte mate concreet zijn: zo is er vaak geen duidelijkheid over streefdata of streefwaarden. Bovendien hebben veel indicatoren betrekking op de inzet van Nederland, zonder een expliciete beleidstheorie die deze inzet koppelt aan resultaten in ontwikkelingslanden.

Aanbevelingen

In de huidige vorm levert het actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling een bescheiden bijdrage aan afstemming op ontwikkelingsdoelen, op basis van bescheiden investeringen. We denken dat de effectiviteit van het instrument versterkt kan worden en formuleren daartoe de volgende tien aanbevelingen:

1. Stel een interventielogica op voor het actieplan als instrument om beleidscoherentie voor ontwikkeling te vergroten.
2. Handhaaf de focus op beleidscoherentie voor ontwikkeling, maar wel nadrukkelijk als integraal onderdeel van beleidscoherentie voor duurzame ontwikkeling.
3. Maak duidelijk wat de looptijd van het actieplan is en kondig daarmee aan wanneer het weer herzien wordt.
4. Maak het actieplan concreter door zoveel mogelijke specifieke, meetbare, acceptabele, realistische en tijdgebonden doelen en indicatoren te formuleren.
5. Zorg bij een volgende herziening van het actieplan voor meer transparantie en commitment bij de selectie van thema's.
6. Verschaf in de jaarrapportages meer inzicht in; a) de voortgang op kwantitatieve indicatoren ten opzichte van voorgaande jaren; b) verklaringen waarom doelen (nog) niet gehaald zijn; c) hoe Nederland in algemene zin presteert op beleidscoherentie voor ontwikkeling; d) de effectiviteit van het actieplan op outcome- en impactniveau, vanuit het perspectief van ontwikkelingslanden.
7. Houd het (herziene) actieplan en de jaarrapportages toegankelijk door ze in omvang te beperken. Vertaal deze stukken ook in het Engels voor internationaal gebruik.
8. Zorg voor voldoende afstemming op hoger ambtelijk niveau in bestaande interdepartementale overlegstructuren.
9. Maak voldoende capaciteit vrij om invulling te geven aan het actieplan.
10. Vraag om politiek commitment voor het actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling, als belangrijke voorwaarde voor afstemming op ambtelijk niveau.

Inleiding

1.1 Aanleiding

Het actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling biedt sinds 2016 een kader en thematische focus om beleidscoherentie voor ontwikkeling te bevorderen. Ieder jaar wordt de Tweede Kamer via zogeheten jaarrapportages geïnformeerd over de voortgang op dit plan aan de hand van een aantal indicatoren. Het plan is inhoudelijk weliswaar twee keer herzien (in 2018 en 2022), maar als instrument is het tussen 2016 en 2022 niet geëvalueerd en niet of nauwelijks gewijzigd. Het Bureau Internationale Samenwerking (BIS)¹, verantwoordelijk voor het opstellen van het actieplan, heeft de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)² gevraagd om het actieplan te evalueren.

1.2 Definities

1.2.1 Beleidscoherentie voor ontwikkeling

Beleidscoherentie voor ontwikkeling houdt in dat een land ervoor zorgt dat de doelstellingen en resultaten van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking (OS-beleid) niet ondermijnd worden door ander beleid ('niet-OS-beleid') van diezelfde overheid, en ook dat dit andere beleid waar mogelijk juist

¹ BIS valt onder het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ).

² IOB is de onafhankelijke evaluatiedienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

bijdraagt aan het bereiken van ontwikkelingsdoelen.³ Niet-OS-beleid omvat bijvoorbeeld beleid op het gebied van landbouw, handel, energie en belastingen. Deze definitie omvat zowel het voorkomen van negatieve effecten van ander beleid op ontwikkelingsdoelen (vaak aangeduid als ‘do no harm’) als het nastreven van synergie (meerwaarde door samenwerking) tussen ontwikkelingsbeleid en ander beleid.⁴ Het principe van beleidscoherentie voor ontwikkeling is toepasbaar op nationaal beleid, maar ook op het beleid van de EU.⁵

1.2.2 Beleidscoherentie voor duurzame ontwikkeling

Beleidscoherentie voor ontwikkeling (*policy coherence for development*, PCD) wordt vaak in verband gebracht met beleidscoherentie voor duurzame ontwikkeling (*policy coherence for sustainable development*, PCSD). Onder PCSD verstaan we afstemming ten aanzien van alle dimensies van duurzame ontwikkeling in nationaal en internationaal beleid.⁶ Deze vorm van coherentie gaat niet alleen over het bereiken van ontwikkelingsdoelen in ontwikkelingslanden, maar ook over het bereiken van ontwikkelingsdoelen in Nederland.⁷ Het actieplan richt zich primair op PCD, maar koppelt dit aan de duurzame ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals, SDG’s) en daarmee ook aan PCSD. De EU hanteert als uitgangspunt dat PCD deel uitmaakt van, en bijdraagt aan PCSD.⁸

1.3 Doel en centrale onderzoeksvraag

Dit onderzoek heeft tot doel om inzicht te verkrijgen in de werking van het actieplan als instrument om beleidscoherentie voor ontwikkeling te realiseren. Centraal staat de volgende vraag:

Hoe en in welke mate draagt het actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling bij aan het realiseren van meer beleidscoherentie voor ontwikkeling?

Hierbij beoordelen we de doeltreffendheid, efficiëntie, relevantie en coherentie van het instrument.⁹ Het onderzoek heeft nadrukkelijk *niet* tot doel om het actieplan te beoordelen op het bereiken van alle in het actieplan geformuleerde doelen op verschillende thema’s. Dat is immers wat de jaarrapportages, onder verantwoordelijkheid van BIS, zelf doen en waar tal van evaluaties al aandacht aan besteden.

1.4 Methode

De evaluatie gebruikt contributieanalyse om de bijdrage van het actieplan aan beleidscoherentie voor ontwikkeling vast te kunnen stellen. Hiertoe hebben we een interventielogica op hoofdlijnen gereconstrueerd die inzicht biedt in hoe inspanningen (van ambtenaren) zouden moeten leiden tot resultaten op verschillende niveaus (outputs, outcomes en impact).¹⁰

De beoordeling van het actieplan is gebaseerd op diverse bronnen: de actieplannen zelf, de jaarrapportages, de publieke reacties hierop van verschillende belanghebbenden, verslagen van debatten in de Tweede Kamer en interviews met meer dan veertig betrokkenen. Tot de geïnterviewden behoren

³ OESO (2005). ‘Policy coherence for development: Promoting institutional good practice’. Parijs: OESO. Deze definitie wordt ook door de EU gebruikt.

⁴ European Commission (2019). ‘Evaluation of the EU Policy Coherence for Development’. Brussels, 28.1.2019 SWD(2019) 20.

⁵ Beleidscoherentie voor ontwikkeling is een leidend principe in EU-beleid sinds het Verdrag van Maastricht (1992).

⁶ OESO (2015). ‘Policy Coherence for Sustainable Development in the SDG Framework Shaping Targets and Monitoring Progress’.

⁷ Bijvoorbeeld: Concord (2015). ‘Operationalising Policy Coherence for Development - A perspective of civil society on institutional systems for PCD in EU member states’. Spotlight report 2015.

⁸ European Commission, Directorate-General for International Cooperation and Development (2018). ‘The new European consensus on development ‘our World, our Dignity, our Future’: joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament, and the European Commission’. Publications Office, 2018. Paragraaf 109.

⁹ Zie tabel B.1 in de bijlagen voor definities van deze OESO-DAC-evaluatiecriteria en de daarbij behorende onderzoeksvragen.

¹⁰ De interventielogica wordt geïntroduceerd in hoofdstuk 2.

ambtenaren van diverse departementen¹¹ en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, bedrijven en internationale organisaties.¹²

Het onderzoek is begeleid door een externe referentiegroep met vertegenwoordigers namens betrokken departementen, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen. Daarnaast hebben we dankbaar gebruikgemaakt van een interne klankbordgroep.¹³

1.5 Beperkingen

De evaluatie is uitgevoerd in een relatief kort tijdsbestek: januari tot en met maart 2023. Dit heeft een aantal beperkingen met zich meegebracht. Het onderzoek is gebaseerd op een beperkt aantal interviews met verschillende – maar zeker niet alle – belanghebbenden en betrokkenen. Zo spraken we niet met Tweede Kamerleden (een belangrijke doelgroep van het actieplan), individuele ondernemers of vertegenwoordigers van het globale zuiden. Op de lijst met gesprekspartners ontbreken ook vertegenwoordigers van enkele departementen die mogelijk wel een rol spelen bij het actieplan.¹⁴ We hebben overwogen om een enquête onder ambtenaren en/of Kamerleden uit te zetten, maar daarvoor ontbrak de tijd.

¹¹ Buitenlandse Zaken (BZ), Financiën (FIN), Economisch Zaken en Klimaat (EZK), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Justitie en Veiligheid (JenV) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

¹² Action Aid, Both Ends, Building Change, Center for Global Development, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Department for International Partnerships (DG INTPA, Europese Commissie), ECDPM (The centre for Africa-Europe Relationships), Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Public Strategy for Sustainable Development (PS4SD), Tax Justice, VNO-NCW (werkgeversorganisatie) en WEMOS.

¹³ Zie de bijlage voor de samenstelling van beide groepen.

¹⁴ Hierbij denken we met name aan Algemene Zaken (AZ) en Infrastructuur en Waterstaat (IenW).



Het actieplan als instrument

2.1 Doelstellingen

2.1.1 Een kader en thematische focus om beleidscoherentie voor ontwikkeling te vergroten

Het actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling is een kabinetsbreed opgestelde brief aan de Tweede Kamer, voor het eerst opgesteld in 2016. Het plan heeft als doel beleidscoherentie voor ontwikkeling te vergroten en biedt daartoe een 'kader en thematische focus'.¹⁵ Zoals verwoord in het eerste actieplan wil het kabinet beleidscoherentie voor ontwikkeling vergroten door betrokken ministeries een gezamenlijke inzet op de verschillende beleidsterreinen te laten vaststellen. Het doel is om te komen tot 'zo concreet mogelijke doelen, waarbij het streven naar positieve resultaten voor de armste groepen leidend is'.¹⁶

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 625, nr. 265, p.2.

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 33 625, nr. 219, p.2.

Van de verschillende ministeries wordt verwacht dat ze deze gezamenlijke inzet uitdragen in de EU en binnen andere internationale organisaties. Met het actieplan geeft Nederland invulling aan een aanbeveling van een OESO/DAC Peer Review uit 2011:

“Building on the progress that the Netherlands has made in development beyond aid, it should: put in place a clearly-prioritised and time-bound programme as part of its new globalisation agenda to ensure that relevant Dutch and European Union policies support (or at least do not undermine) their development policies. This programme should translate the Netherlands’ commitment to development into plans for action, and should include strategic cross-governmental goals.”¹⁷

2.1.2 Doelen, subdoelen en indicatoren

Het eerste actieplan formuleert in de bijlage voor ieder thema ‘na te streven doelstellingen’. De bijbehorende jaarrapportages (2016-2018) brengen verslag uit over de voortgang op het bereiken van deze doelen. De herziene versie van 2018 introduceert een bijlage met ‘doelen, inzet en indicatoren’. Deze bijlage formuleert voor ieder thema een overkoepelend doel, met daaronder een aantal subdoelen. Voor ieder subdoel omschrijft het plan de inzet van Nederland en een aantal indicatoren ‘aan de hand waarvan voortgang zal worden gemeten’. De bijbehorende jaarrapportages (2019-2022) bespreken per thema de voortgang. De herziene versie van 2022 bevat eveneens een bijlage met doelen, subdoelen, inzet en indicatoren. De opzet is licht gewijzigd ten opzichte van de bijlage bij het vorige actieplan. Zo worden indicatoren nu duidelijker gerelateerd aan de inzet.¹⁸

2.1.3 Koppeling met de SDG’s

Doelstellingen van het actieplan worden gerelateerd aan de SDG’s. Deze ‘Global Goals’, die een agenda vormen voor duurzame ontwikkeling met een looptijd tot 2030, moeten ‘een stimulans’ zijn ‘om in Nederland en de EU nog ambitieuzer te werken aan coherent beleid’.¹⁹ Daarbij verwijst het actieplan ook naar het streven om beleidscoherentie voor duurzame ontwikkeling (PCSD) te verbeteren. Het plan kondigt aan dat Nederland in de SDG-rapportage specifieke aandacht zal besteden aan de prioriteiten van het actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling.

Het herziene actieplan van 2018 versterkt de koppeling met de SDG’s. Dit komt vooral tot uitdrukking in de selectie van thema’s (zie paragraaf 2.2). Drie van de vijf thema’s hebben tot doel om ontwikkelingslanden beter in staat te stellen om zelf de benodigde financiering te genereren voor het realiseren van de SDG’s. Dat zou moeten gebeuren door een verhoging van de eigen belastinginkomsten en de opbrengsten uit handel en door het aantrekken van buitenlandse investeringen. Hoewel de indicatoren al gekoppeld waren aan de SDG’s zal dit in de komende jaren nog versterkt worden, zo lezen we in de meest recente versie van het actieplan (2022). Dit hoopt men te doen door het actieplan nadrukkelijker te koppelen aan de Monitor Brede Welvaart²⁰ en de Europese Spillover Index.²¹

¹⁷ OECD (2013). ‘OECD Development Assistance Peer Reviews: Netherlands 2011’. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264117181-en>.

¹⁸ In het vorige actieplan (2018) was het niet altijd duidelijk op welke inzet een bepaalde indicator betrekking heeft. Dit is in het nieuwste actieplan wel duidelijk.

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 33 625, nr. 219, p.2.

²⁰ Deze Monitor kijkt naar de ontwikkeling van welvaart in de brede zin van het woord – economisch, ecologische en sociaal-maatschappelijk – in Nederland en de voortgang m.b.t. de SDG’s van de Verenigde Naties. Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2022). ‘Monitor brede welvaart’. 18 mei 2022. <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2022/20/monitor-brede-welvaart> (geraadpleegd op 17-02-23).

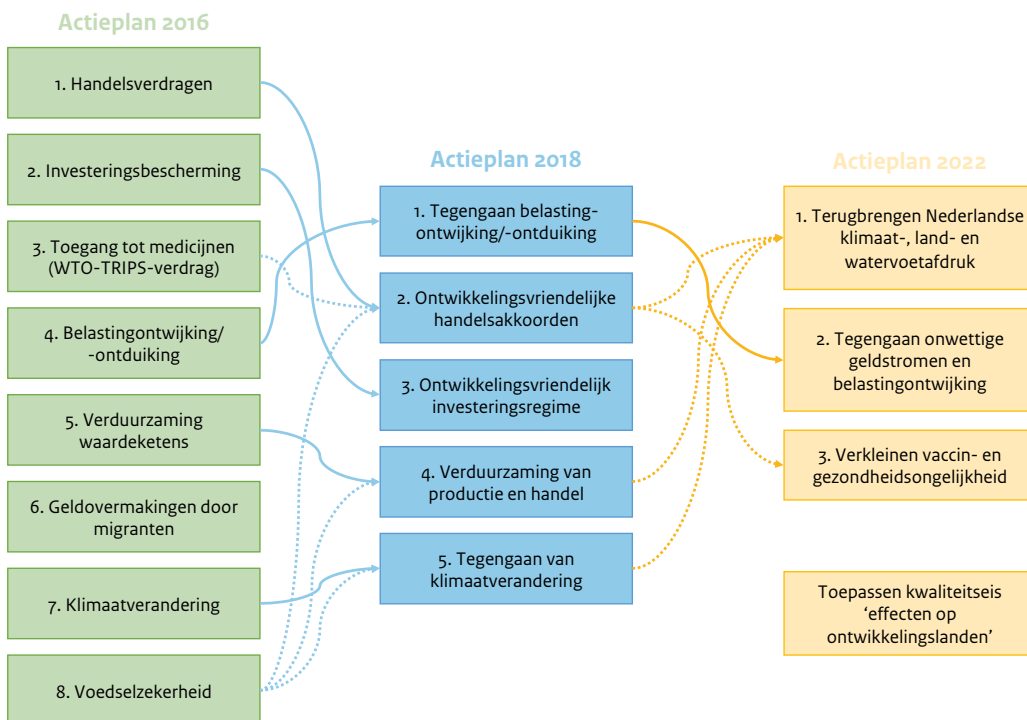
²¹ De Europese Spillover Index rangschikt Europese landen op basis van hun positieve en negatieve effecten op het bereiken van de SDG’s in andere landen. Voor meer informatie zie: <https://eu-dashboards.sdgindex.org/rankings/spillovers>.

2.2 Thema's

2.2.1 Van acht naar drie thema's

Waar het actieplan van 2016 nog acht thema's bevatte, telde dat van 2018 er vijf. Het meest recente actieplan (2022) bevat nog maar drie thema's. Figuur 2.1 laat zien hoe de themaselectie zich door de tijd heeft ontwikkeld.

Figuur 2.1 Thema's van het actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling (2016-2022)



Het tweede actieplan (2018) bracht het aantal onderwerpen terug tot vijf, waarbij de thema's 'toegang tot medicijnen' en 'voedselzekerheid' werden geïntegreerd in andere thema's.²² Het thema 'geldovermaking door migranten' werd niet opnieuw opgenomen omdat het doel op dat thema al behaald was.²³ Het derde actieplan (2022) benoemt nog maar drie thema's: het terugdringen van de Nederlandse klimaat-, land- en watervoetafdruk²⁴, het tegengaan van onwettige geldstromen en belastingontwijking en het verkleinen van vaccin- en gezondheidsongelijkheid. Doelen uit het vorige actieplan zijn samengebracht in deze drie thema's.²⁵ Bovendien legt het nieuwste actieplan de nadruk op het toepassen van de kwaliteitseis 'Effecten op ontwikkelingslanden'²⁶ volgens het Beleidskompas.²⁷

2.2.2 Onderbouwing voor de keuze van thema's

Het eerste actieplan geeft geen onderbouwing voor de keuze van de thema's. Wel wordt verwezen naar het Europese coherentiebeleid als leidraad, met als argument dat het Nederlandse beleid zich voor een

²² 'Voedselzekerheidsaspecten worden meegenomen bij, met name, handel en klimaat. Toegang tot medicijnen blijft een aandachtspunt onder handelsverdragen waar bepalingen kunnen worden opgenomen die de toegang tot medicijnen in ontwikkelingslanden negatief beïnvloeden'. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 625, nr. 265, p.3.

²³ 'De beoogde EU regelgeving is in de EU ingevoerd waardoor naar verwachting de kosten van geldovermaking zullen dalen'. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 625, nr. 265, p.3.

²⁴ Hierna afgekort als 'terugdringen voetafdruk'.

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 180, nr. 29.

²⁶ In het actieplan (2022) nog aangeduid als de SDG-toets 'Impact op ontwikkelingslanden'.

²⁷ Het Beleidskompas is de opvolger van het Integraal Afwegingskader (IAK). Het biedt een richtinggevende structuur die helpt om het beleidsvoorbereidingsproces goed vorm te geven, met als doel een goede beleidskwaliteit. Voor meer informatie zie: www.beleidskompas.nl.

belangrijk deel richt op besluitvorming in de EU.²⁸ De herziene versie uit 2018 stelt dat het kabinet met dit actieplan inzet op onderwerpen ‘die ontwikkelingslanden helpen de SDG’s te realiseren en waarop Nederland een verschil kan maken’.²⁹ De meeste recente versie van het actieplan (2022) geeft evenmin een onderbouwing voor de keuze van thema’s, maar verwijst naar de nota voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) ‘Doen waar Nederland goed in is’³⁰ die een herziene versie van het actieplan aankondigt met drie in plaats van vijf thema’s. De nota maakt duidelijk waarom de drie thema’s relevant zijn, maar legt niet uit waarom juist deze thema’s (inclusief doelen en subdoelen) gekozen zijn.

2.3 Coördinatie en afstemming

Beleidscoherentie voor ontwikkeling is een verantwoordelijkheid van het hele kabinet. De coördinatie ervan is belegd bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor BHOS. Sinds 2015 is er een interdepartementale projectgroep van thematische experts onder leiding van een *focal point* (aanspreekpunt) bij BIS, binnen het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS). Deze projectgroep kwam in de plaats van een aparte coherentie-unit onder DGIS.³¹

De projectgroep werd in 2015 door Concord (de Europese confederatie van ngo’s) omschreven als een flexibel team waarbij de samenstelling zou worden bepaald door de beleidsagenda.³² Ambtenaren van andere departementen zouden zitting kunnen nemen in dit team maar dat is in de praktijk, voor zover wij kunnen nagaan, niet gebeurd. De projectgroep bestaat op dit moment uit vertegenwoordigers van DGIS en DGBEB. In antwoord op vragen vanuit de EU over mechanismen om beleidscoherentie voor ontwikkeling te bevorderen gaf BZ in 2018 de volgende omschrijving:

“Since 2015 a project group of thematic experts led by the PCD focal point for the Bureau for International Cooperation at the Directorate General for International Cooperation co-ordinates international policy coherence work. This group sets the agenda, proposes objectives and guides discussions with respective ministries. If no agreement can be reached at the level of policy makers, issues are taken up at higher levels – ultimately the level of Ministers.”³³

| 15 |

Uit deze omschrijving kan opgemaakt worden dat de projectgroep een voorstel doet voor de thema’s en de doelen van het actieplan, maar dat besluiten hierover op een hoger niveau genomen worden.

Concord verwijst ook naar een ongepubliceerde notitie van ECDPM uit 2014 over de opheffing van de coherentie-eenheid. Hierin stelt ECDPM dat het opheffen van deze eenheid en de mainstreaming van haar taken de effectieve bevordering van beleidscoherentie voor ontwikkeling op nationaal, Europees en internationaal niveau zou kunnen beperken.³⁴ Hierbij wordt er gewezen op de afgenomen capaciteit bij BZ om invulling te geven aan de hoge ambities op dit vlak.

2.3.1 Geen volledig inzicht: reconstructie nodig

Kamerstukken verschaffen enig, maar zeker geen volledig inzicht in de interventielogica van het instrument ‘actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling’. Ook intern (binnen BZ) konden wij

²⁸ De EU heeft in 2009 vijf prioritaire terreinen op het gebied van beleidscoherentie voor ontwikkeling vastgesteld: handel en financiën, klimaatverandering, voedselzekerheid, migratie en veiligheid.

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 625, nr. 265, p.1.

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36 180, nr. 1.

³¹ Zie ECDPM (2009). ‘External evaluation of the policy coherence unit of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs’. Discussion paper No. 91.

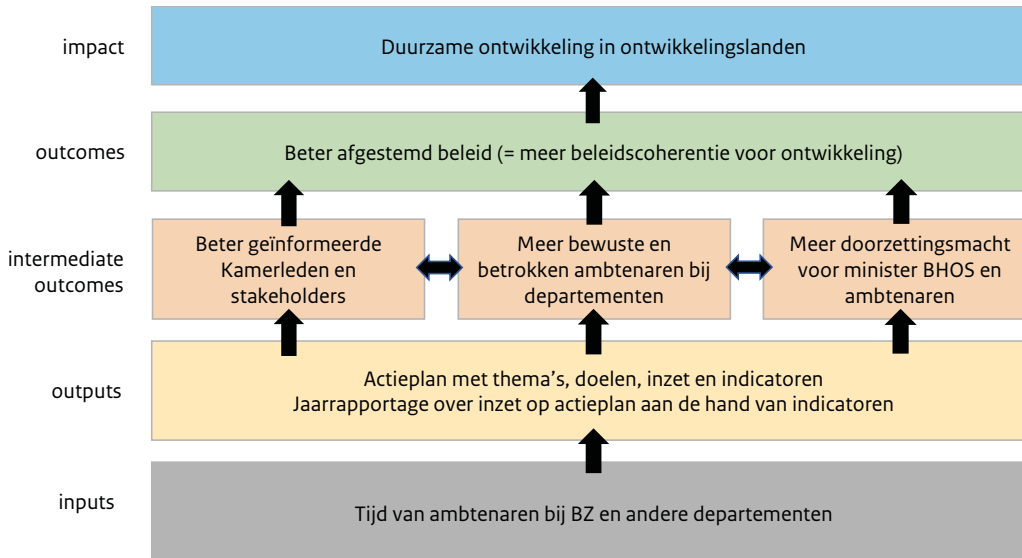
³² Concord (2015). ‘Operationalising Policy Coherence for Development - A perspective of civil society on institutional systems for PCD in EU member states’. Spotlight report 2015. Op p. 6 schrijft Concord ‘The composition of the team depends on the issues on the table. Representatives from other Ministries might be seconded to the Project Team.’

³³ European Commission, Directorate-General for International Cooperation and Development (2018). ‘Joint EU questionnaire to Member States Part II - Information on Policy Coherence for Development’. 17 september 2018. P. 180. Deze enquête is in 2018 door BZ ingevuld.

³⁴ Concord (2015). ‘Operationalising Policy Coherence for Development - A perspective of civil society on institutional systems for PCD in EU member states’. Spotlight report 2015. p. 6.

geen interventielogica vinden. Vandaar dat we voor deze evaluatie een interventielogica hebben gereconstrueerd op basis van Kamerstukken, literatuur³⁵ en interviews met betrokkenen.

Figuur 2.2 *Interventielogica van het instrument ‘actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling’, door IOB gereconstrueerd voor deze evaluatie*



2.3.2 Drie manieren waar op het actieplan bijdraagt aan beter afgestemd beleid

De interventielogica laat zien dat het actieplan (inclusief de jaarrapportages) op drie met elkaar samenhangende manieren kan bijdragen aan beter afgestemd beleid en dus aan meer beleidscoherentie voor ontwikkeling:

1. Het actieplan zorgt ervoor dat Tweede Kamerleden, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, de media en (andere) stakeholders beter geïnformeerd worden over incoherenties in het beleid en hoe het kabinet deze aanpakt. Dit stelt ze in staat om incoherenties aan te kaarten met als uitkomst betere afstemming in het beleid.
2. Het actieplan zorgt ervoor dat ambtenaren bij andere departementen en andere directies (buiten DGIS) zich bewust worden van een gebrek aan coherentie in het beleid en van de effecten van niet-OS-beleid op het bereiken van de SDG's in ontwikkelingslanden (en dus op duurzame ontwikkeling). Deze bewustwording draagt bij aan betere afstemming in het beleid.
3. Het actieplan helpt de minister voor BHOS om beleidscoherentie voor ontwikkeling op de agenda van andere bewindslieden te zetten en te houden. Het actieplan legt afspraken vast en concretiseert ze. Dit zorgt voor afstemming in het beleid.

2.3.3 Veronderstellingen in de interventielogica

De interventielogica bevat een aantal veronderstellingen waaraan het actieplan zou moeten voldoen om bij te dragen aan beleidscoherentie voor ontwikkeling:

1. De geselecteerde thema's zijn relevant: ze adresseren opportune/urgente incoherenties.
2. De gestelde doelen en indicatoren zijn concreet (SMART³⁶).
3. De jaarrapportages bieden goed inzicht in de voortgang.
4. Ambtenaren, Tweede Kamerleden en stakeholders zijn bekend met het actieplan.
5. Er is politiek commitment voor het actieplan.

³⁵ Zie bijvoorbeeld ECDPM (2020). 'Promoting policy coherence: Lessons learned in EU development cooperation'. CASCADES project.

³⁶ Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

2.3.4 Andere factoren die invloed hebben op afstemming in het beleid

Het actieplan is slechts een van de instrumenten die (potentieel) bijdraagt aan afstemming in het beleid, waar het duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden betreft. De rol van het actieplan als instrument moet dan ook gezien worden in relatie tot andere instrumenten zoals interdepartementale werkgroepen, politieke afstemming in commissies en raden³⁷, de SDG-toets, de SDG-coördinator en de Monitor Brede Welvaart. Daarnaast wordt afstemming beïnvloed door externe factoren. Maatschappelijke organisaties kunnen incoherenties in het beleid aankaarten en zo pleiten voor betere afstemming in het beleid. Geopolitieke en maatschappelijke veranderingen maken ambtenaren bewust van incoherenties in het beleid.

³⁷ Zoals de vaste commissie voor BHOS en het Breed Handelsberaad. Zie Rijksoverheid (ongedateerd), 'Onderraden en ministeriële overleggen'. <https://www.rijksoverheid.nl/regering/ministerraad/onderraden-en-ministeriele-overleggen> (geraadpleegd op 10-12-22).

3 Bevindingen

3.1 Thema's en doelen

3.1.1 Relevante thema's, maar selectie is weinig transparant

De meeste gesprekspartners zijn positief over de relevantie van onderwerpen. Meestal gaat het dan over de selectie zoals vastgelegd in de jongste versie (2022) van het actieplan. De selectie van thema's is echter weinig transparant. Deze is niet gebaseerd op een analyse van (alle) incoherenties in het beleid.

Ambtenaren bij BZ waarderen de selectie, wat niet verrassend is. BZ neemt namelijk zelf het voortouw bij het opstellen van de agenda. Andere departementen hebben daar weinig invloed op en dragen zelf geen onderwerpen aan. De relevantie van de thema's staat echter nauwelijks ter discussie: het gaat om onderwerpen met veel impact op OS-landen en een stevige rol voor (en daarmee potentieel veel invloed van) Nederland. Het actieplan lijkt zich daarbij te beperken tot thema's met een grote kans van slagen: het zijn thema's waarbij de belangen van departementen uiteenlopen, maar waarbij er wel sprake is van enige consensus – ook op politiek niveau – over hoe de coherentie verbeterd kan worden. Dit verklaart waarom onderwerpen zoals migratie en landbouw, die controversiëler zijn en waarbij de slagingskans dus kleiner is, het actieplan nog niet gehaald hebben. In die zin is de selectie van thema's 'beperkt'.

Maatschappelijke organisaties zijn over het algemeen ook positief over de selectie van thema's. Ze noemen argumenten vóór de selectie die het actieplan zelf vaak ook noemt, zoals het feit dat Nederland

zeer slecht scoort op de *SDG Spillover Index*³⁸ ter onderbouwing van het thema ‘terugdringen voetafdruk’. Wel vragen ze aandacht voor thema’s die het actieplan (nog) niet gehaald hebben (zoals ‘landbouw’, ‘migratie’ en ‘digitalisering’) of thema’s die nu minder prioriteit lijken te krijgen omdat ze onderdeel zijn geworden van een groter thema.³⁹ Vanuit BZ, maar ook vanuit andere departementen, wordt er begrijpelijkerwijs op gewezen dat het actieplan niet alle thema’s hoeft te dekken. Dat een thema niet in het actieplan staat, betekent nog niet dat er geen afstemming op dat thema plaatsvindt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de thema’s ‘voedselzekerheid’ (waarbij BZ samenwerkt met LNV) en ‘migratie’ (afstemming met JenV).

3.1.2 Relevantie voor interdepartementale afstemming toegenomen

Het herziene actieplan van 2022 is relevanter voor interdepartementale afstemming dan het actieplan van 2018. De thema’s van het herziene actieplan van 2018 vragen vooral om afstemming binnen BZ, tussen DGIS en DGBEB.⁴⁰ Het tegengaan van belastingontwijking en -ontduiking vereist nog de meeste interdepartementale coördinatie, tussen BZ en FIN. Bij handelsakkoorden en ontwikkelingsvriendelijke investeringsregimes wordt DGBEB verondersteld een en ander met DGIS af te stemmen, maar ook met EZK. De thema’s ‘verduurzaming van productie en handel’ en ‘klimaatverandering’ zijn hoofdzakelijk op BZ gericht en gaan niet over samenwerking of afstemming met bijvoorbeeld EZK, LNV of IenW.

Het nieuwste actieplan is op dit punt ambitieuzer. Dit blijkt ten eerste uit de ambitie om de SDG-toets ‘impact op OS-landen’ toe te passen bij nieuwe wet- en regelgeving van LNV, BZ, BHOS, FIN en EZK. Daarnaast vragen de drie nieuwe thema’s om meer interactie met andere departementen. Voor het tegengaan van onwettige geldstromen en belastingontwijking is BZ niet alleen afhankelijk van FIN, maar ook van JenV. Het verkleinen van de Nederlandse voetafdruk vereist samenwerking met onder meer EZK, LNV en IenW. En om vaccin- en gezondheidsongelijkheid te bestrijden, is de betrokkenheid van VWS en EZK nodig.

3.1.3 Minder thema’s, meer focus

Het nieuwste actieplan telt beduidend minder thema’s dan het eerste plan uit 2016: drie in plaats van acht. Dit komt vooral door de keuze om ‘terugdringen voetafdruk’ als enkel, breed thema op te nemen, en hier een groot aantal subthema’s onder te scharen. Gesprekspartners zien dit als een positieve ontwikkeling: met minder thema’s breng je meer focus aan. Een actieplan dwingt je nu eenmaal om keuzes te maken.

Wel vragen sommigen zich af of het thema ‘terugdringen voetafdruk’ niet te breed is. De subthema’s die zijn opgenomen, hebben misschien niet dezelfde status als een thema. Daarmee komen ze wellicht minder goed uit de verf. Dat is niet alleen een kwestie van beeldvorming maar ook van praktische uitwerking: een subthema zou volgens respondenten wel eens minder uitgewerkt en dus minder concreet gemaakt kunnen worden dan een thema, ook in de rapportage. Bovendien vinden ze het thema ‘terugdringen voetafdruk’ dermate breed dat de uitwerking sowieso een uitdaging wordt. Daar staat tegenover dat veel subdoelen en indicatoren op de thema’s ‘ontwikkelingsvriendelijke handelsakkoorden’, ‘tegengaan van klimaatverandering’ en ‘verduurzaming van handel en productie’ uit het actieplan van 2018 wel degelijk een plek hebben gekregen in het nieuwste actieplan.⁴¹ Dit zien we ook terug in de beperkte afname van het aantal subdoelen (van 19 naar 15) en indicatoren (van 40 naar 35). Het enige thema uit 2018 dat daadwerkelijk in het plan van 2022 ontbreekt, is het thema ‘ontwikkelingsvriendelijk investeringsregime’.

3.1.4 Meer opdrachten aan Nederland

Het vorige actieplan (2018) formuleert veel inzet die betrekking heeft op het beleid van andere landen en de EU. Deze inzet betreft vooral diplomatieke inspanningen, waarbij Nederland zich voorneemt om het beleid van anderen te beïnvloeden. Slechts een kwart van het actieplan gaat over wat Nederland zelf kan

³⁸ Nederland staat op positie 160. Voor meer informatie zie: <https://dashboards.sdindex.org/rankings/spillovers>.

³⁹ Zie paragraaf 2.2.1.

⁴⁰ Dit geldt ook voor de thema’s van het actieplan uit 2016.

⁴¹ Zoals gevisualiseerd in Figuur 2.1.

doen om beleidscoherentie voor ontwikkeling te verbeteren.⁴² Dat betreft bijvoorbeeld de aanpassing van het Nederlandse belastingbeleid en de herziening van belastingverdragen, maar ook het doel om publieke financiële steun af te bouwen aan de exploratie van fossiele brandstoffen in het buitenland. Het nieuwe actieplan formuleert aanzienlijk meer opdrachten aan Nederland: twee op de drie voornemens vragen om een verandering van Nederlands beleid, soms in combinatie met beïnvloeding van Europees beleid of het beleid van andere landen. Vooral de opgave om de voetafdruk te verkleinen is in sterke mate op Nederland zelf gericht, net zoals het plan om de SDG-toets toe te passen.

3.1.5 Minder aandacht voor OS-beleid

Beleidscoherentie voor ontwikkeling heeft vooral betrekking op niet-OS-beleid. Het herziene actieplan van 2018 onderkent dit en besteedt beduidend minder aandacht aan OS-beleid dan de eerste versie uit 2016.⁴³ Wat hierbij opvalt, is dat het herziene actieplan onder het thema ‘verduurzaming van handel en productie’ relatief veel opgaven op OS-gebied formuleert: meer dan bij andere thema’s in dit plan. En dat terwijl je juist op dit thema veel inzet op niet-OS-beleid zou verwachten. Het nieuwste actieplan richt zich veel nadrukkelijker op het beïnvloeden van niet-OS-beleid. Dit geldt voor bijna alle voornemens, met uitzondering van de steun aan capaciteitsopbouw op het thema ‘onwettige geldstromen en belastingontwijking’. De sterkere focus op niet-OS-beleid heeft de relevantie van het actieplan voor beleidscoherentie voor ontwikkeling vergroot.

3.1.6 Koppeling aan de SDG’s, maar gendergelijkheid nog niet geïntegreerd

Het actieplan wil bijdragen aan de SDG-agenda, wat blijkt uit de doelen en indicatoren. Bij veel doelen en indicatoren in de herziene versie uit 2018 wordt hoog ingezet op SDG 17 (Partnerschap om de doelen te bereiken). Daarbij hebben drie van de vijf thema’s tot doel om ontwikkelingslanden beter in staat te stellen zelf de ontwikkelingsdoelen te behalen.⁴⁴ De andere twee thema’s richten zich niet alleen op SDG 17 maar ook op SDG 2 (Geen honger), SDG 8 (Eerlijk werk en economische groei), SDG 12 (Verantwoorde consumptie en productie) en SDG 13 (Klimaatactie).

Het nieuwste actieplan verbreedt de koppeling met de SDG’s. Met het thema ‘terugdringen voetafdruk’ komen maar liefst nog zeven andere SDG’s in beeld, waaronder ook SDG 6 (Schoon water en sanitair), SDG 7 (Betaalbare en duurzame energie), SDG 14 (Leven in het water) en SDG 15 (Leven op het land).⁴⁵ Bij het tegengaan van onwettige geldstromen en belastingontwijking komt ook SDG 16 (Vrede, justitie en sterke publieke diensten) aan de orde.⁴⁶ Het verkleinen van vaccin- en gezondheidsongelijkheid is het terrein van SDG 3 (Goede gezondheid en welzijn). In lijn met de afgenomen aandacht voor pure OS-activiteiten koppelt het nieuwe actieplan acties niet langer aan SDG 2 (Geen honger).⁴⁷

Aandacht voor SDG 5 (Gendergelijkheid) ontbreekt in het actieplan van 2018 en 2022, terwijl dit voor BZ een belangrijk dwarsdoorsnijdend thema is. Women Engage for a Common Future stelde dit in 2020 aan de kaart, waarna de jaarlijkse rapportage van het actieplan aandacht begon te besteden aan de ‘genderaspecten van beleidscoherentie’.⁴⁸ Dit gebeurt echter hoofdzakelijk in de Kamerbrief (de toelichting op de rapportage) en niet of nauwelijks in de rapportage zelf.⁴⁹ Aandacht voor gendergelijkheid is dus niet geïntegreerd in het actieplan. Het nieuwe actieplan kondigt aan in te gaan op

⁴² Van de 28 formuleringen van inzet tellen we er 7 waarin Nederland zichzelf iets opdraagt. De andere 21 formuleringen zijn duidelijk extern gericht. Zo lezen we dat ‘Nederland interveeneert in Brusselse gremia’ en wordt tien keer de ‘Europese Unie genoemd (of evident bedoeld). We vernemen verder dat Nederland ‘stimuleert’, ‘pleit’, ‘zich inzet’, ‘partijen betreft’ en ‘samenwerkt’.

⁴³ Onder OS-activiteiten verstaan we activiteiten die gefinancierd worden uit ODA (*Official Development Assistance*) middelen, zoals technische assistentie (bijvoorbeeld op het gebied van belastingen) en het ondersteunen van vakbonden en ngo’s.

⁴⁴ Alle inzet op de thema’s belastingontwijking, handelsverdragen en investeringsverdragen is gekoppeld aan SDG17. Daarbij wordt echter ook verwezen naar concrete *targets* onder SDG3 en SDG8. Het betreft hier SDG3B over het vergroten van de toegang tot medicijnen en SDG8A.1 inzake het verhogen van ‘*aid for trade*’ aan ontwikkelingslanden.

⁴⁵ Naast de al eerder genoemde SDG’s 8, 12 en 13.

⁴⁶ Naast SDG 17.

⁴⁷ Het actieplan kijkt echter ook naar de SDG-toets waarbij in theorie alle SDG’s een rol kunnen spelen.

⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 33 625, nr. 329; Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 33 625, nr. 329 – bijlage; Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 34 952, nr. 161.

⁴⁹ De rapportage over 2020-2021 meldt dat Nederland de ontwikkeling van een *Fair Tax Monitor* financierde, waarmee belastingssystemen onder meer op genderongelijkheid beoordeeld kunnen worden.

genderresultaten waar relevant, maar dit blijkt (nog) niet uit de beschrijving van de thema's, doelen en indicatoren. Het is mogelijk dat de ontwikkeling van het Feministisch Buitenland Beleid⁵⁰ aanleiding geeft om het actieplan wel te laten aansluiten bij SDG 5.

3.1.7 Actieplan opgeschoven naar beleidscoherentie voor duurzame ontwikkeling

Het actieplan beperkt zich in naam tot 'beleidscoherentie voor ontwikkeling' (PCD). In de praktijk is het echter al opgeschoven naar 'beleidscoherentie voor duurzame ontwikkeling' (PCSD), zo blijkt uit de hierboven beschreven ontwikkelingen.⁵¹ Dit roept de vraag op of de naam van het actieplan niet ook aangepast moet worden, en daarbij, of een verdere inhoudelijke verbreding wel wenselijk is. Vanuit BZ stellen sommigen dat verbreding ten koste gaat van de focus op ontwikkelingslanden. Dat zou ertoe kunnen leiden dat het budget voor ontwikkelingssamenwerking onder druk komt te staan. Ook zou het concept PCSD (te) breed zijn en moeilijk te operationaliseren.

Toch pleiten de meeste gesprekspartners, vooral buiten BZ, voor verdere verbreding. Een veel gehoord argument is dat het concept PCSD beter bruikbaar is om andere departementen en DG's binnen BZ te mobiliseren, omdat het directer raakt aan hun eigen doelstellingen. Ook binnen DGIS wordt erop gewezen dat het concept PCD eigenlijk te beperkt is. PCSD biedt volgens geïnterviewden: 1) ruimte voor een bredere afweging; 2) kansen om bedrijven meer te betrekken bij duurzame ontwikkeling; 3) mogelijkheden om doelen concreter te formuleren. Verbreding naar PCSD betekent bovendien niet het einde van PCD, zo wordt gesteld.

3.2 Indicatoren

3.2.1 Minder kwantitatieve indicatoren in het nieuwste actieplan

De herziening van het actieplan in 2018 ging gepaard met het benoemen van redelijk concrete indicatoren. Ruim twee op de drie indicatoren in het vorige actieplan (2018) kunnen als kwantitatief worden beschouwd.⁵² Hieronder verstaan we dat de voortgang valt uit te drukken in een getal.⁵³ Opvallend is dat de meeste indicatoren op het thema klimaatverandering niet kwantitatief zijn geformuleerd.⁵⁴ Het nieuwe actieplan (2022) bevat beduidend minder kwantitatieve indicatoren dan het vorige: nog maar iets meer dan een op de drie indicatoren is getalsmatig.⁵⁵ Dit betreft vooral de ambities op het thema 'belastingen en onwettige geldstromen'. Door klimaatverandering op te nemen in het thema 'terugdringen voetafdruk' zijn de voornemens (nog) niet beter meetbaar geworden. Slechts twee van de twintig indicatoren op dit thema zijn kwantitatief.⁵⁶ Daar staat tegenover dat de overkoepelende indicatoren voor dit onderwerp wel getalsmatig zijn.⁵⁷ Bovendien kondigt het plan aan dat sommige indicatoren nog geconcretiseerd moeten worden.⁵⁸ Ook de indicatoren op het gebied van gezondheidsongelijkheid en de SDG-toets zijn uitgesproken kwalitatief en procesmatig.

Gesprekspartners wijzen erop dat sommige doelstellingen zich nu eenmaal makkelijker laten kwantificeren. Dit verschilt per thema en per departement. Ook constateren ze dat indicatoren de uitkomst zijn van een politiek proces. Waar DGIS doorgaans inzet op zo concreet mogelijke indicatoren, trappen DGBEB en andere departementen vaak op de rem. Zij geven de voorkeur aan indicatoren die ze zelf al hanteren; ze willen liever niet afgerekend worden op nieuwe indicatoren. Sommigen stellen dat harde indicatoren ook verlamdend kunnen werken: een actieplan met zachtere indicatoren is mogelijk effectiever.

⁵⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 34 952, nr. 182.

⁵¹ Met name 'meer opdrachten aan Nederland' (3.1.4) en 'verbreding van de koppeling met de SDG's' (3.1.6).

⁵² Van de 40 indicatoren zijn er 27 kwantitatief (67,5%).

⁵³ Procesindicatoren die aangeven of iets wél of niet is gedaan of bereikt, vallen dus buiten deze definitie.

⁵⁴ De enige uitzondering is het percentage klimaatfinanciering dat ten goede komt aan de armste landen of bevolkingsgroepen.

⁵⁵ Van de 35 indicatoren zijn er 13 kwantitatief (37,1%). Het kwalitatieve en procesmatige karakter van indicatoren blijkt onder meer uit het gebruik van termen als 'genomen acties', 'genomen maatregelen' en 'inspanningen conform'.

⁵⁶ Het aantal BHOS-instrumenten dat groene activiteiten stimuleert en de reductie van CO2 in 2030 (t.o.v. 1990).

⁵⁷ De ontwikkeling van de Nederlandse 1) materiaalvoetafdruk; 2) broeikasgasvoetafdruk; 3) landvoetafdruk; 4) watervoetafdruk.

⁵⁸ In afwachting van het Nationaal Programma Circulaire Economie (eind 2022).

Hoewel het kwantificeren van doelstellingen ze concreet en beter meetbaar maakt, wijzen gesprekspartners erop dat sommige doelstellingen zich hier nu eenmaal niet makkelijk voor lenen. Dit verschilt per thema en per departement. Gesprekspartners constateren daarnaast dat indicatoren de uitkomst zijn van een politiek proces. Waar DGIS doorgaans inzet op zo concreet mogelijke indicatoren, trappen DGBEB en andere departementen vaak op de rem. Zij geven de voorkeur aan indicatoren die ze zelf al hanteren: ze willen liever niet afgerekend worden op nieuwe indicatoren. Sommigen stellen dat harde, kwantitatieve indicatoren ook verlamrend kunnen werken: een actieplan met zachtere indicatoren is mogelijk effectiever.

3.2.2 Indicatoren op diverse niveaus zonder beleidstheorie

Het actieplan formuleert indicatoren op diverse resultaatniveaus – input, output, outcome en impact – maar zonder deze expliciet aan te geven of uit te leggen. Een van de gesprekspartners noemt het een ‘mix van rijp en groen’, een ander gebruikt het woord ‘ratjetoe’. Sommige indicatoren beperken zich tot de inzet van Nederland, terwijl andere betrekking hebben op gewenste veranderingen in het EU-beleid of resultaten in OS-landen. Het actieplan maakt niet duidelijk hoe de resultaatniveaus zich tot elkaar verhouden. Een duidelijke beleidstheorie of interventielogica ontbreekt op het niveau van thema’s en subdoelen, maar ook voor het actieplan als geheel.⁵⁹

3.2.3 Meer indicatoren op outputniveau in het nieuwste actieplan

Een vergelijking tussen de actieplannen van 2018 en 2022 laat zien dat de nieuwste versie beduidend meer indicatoren formuleert op outputniveau, binnen de invloedssfeer van de Rijksoverheid. Dergelijke indicatoren zijn vooral geschikt om het kabinet ter verantwoording te roepen (heeft het kabinet zich voldoende ingezet?), maar bieden weinig inzicht in de uiteindelijke effecten op OS-landen.⁶⁰ Dit zien we ook terug in de rapportage (zie paragraaf 3.4.4).

3.2.4 Geen duidelijkheid over streefdata of streefwaarden, geen looptijd

Afgezien van het streven om een bijdrage te leveren aan de SDG’s (met 2030 als stip op de horizon) zegt het actieplan niets over streefdata voor de doelstellingen. Wanneer moet een bepaald doel behaald zijn? Bovendien blijft het vaak onduidelijk wat precies de doelen zijn. Voor de meeste kwantitatieve indicatoren ontbreekt niet alleen een streefdatum, maar ook een streefwaarde. In de herziene versie van 2018 tellen we slechts drie indicatoren (van de veertig) die over beide iets zeggen.⁶¹ De nieuwste versie toont op dit punt geen verbetering. Slechts twee doelen zijn concreet over wat wordt beoogd en wanneer.⁶² Ze noemen 2030 als streefdatum, maar onthullen weinig over het pad daarnaartoe. Dit sluit aan op de constatering dat het actieplan geen looptijd aankondigt. Het is niet duidelijk wanneer thema’s en doelen herzien worden. In de praktijk valt het herzien van het actieplan samen met het aantreden van een nieuwe minister (een nieuw kabinet, een nieuw coalitieakkoord). Dit bevestigt het politieke karakter van het actieplan.

⁵⁹ In hoofdstuk 2 schetsen we de interventielogica van het actieplan. Deze is echter niet door BIS opgesteld.

⁶⁰ Het actieplan van 2022 noemt slechts twee indicatoren op impactniveau, namelijk belastinginkomsten ten opzichte van het bruto binnenlands product van ontwikkelingslanden en de CO₂-reductie in 2030 t.o.v. 1990. In het actieplan van 2018 tellen we tien van dergelijke indicatoren: de verhouding tussen belastinginkomsten en het bruto binnenlands product in lage inkomenslanden en focuslanden, reële belastinginkomsten dankzij technische assistentieprogramma’s, stabiliteit van het belastingstelsel en deskundigheid van de belastingdienst, aantal veilige fabrieken naar aanleiding van inspecties, aantal werknemers waarvan de arbeidsomstandigheden zijn verbeterd, aantal kinderen dat uit kinderarbeid is gehaald, of voorkomen dat zij hierin terecht komen, hectares onder duurzaam landgebruik en het aantal kleinschalige mijnen dat verantwoord goud exporteert. Daarnaast zijn er nog drie indicatoren op de grens van outcome en impact zoals het percentage duurzaam ingekochte palmolie door bedrijfsleven in Nederland en Europa, vraag en aanbod naar duurzaam gecertificeerde koffie, thee en cacao en het percentage klimaatfinanciering dat ten goede komt aan de armste landen of bevolkingsgroepen.

⁶¹ Een verdubbeling van de technische assistentie voor beter belastingbeleid in ontwikkelingslanden in 2020 ten opzichte van 2015, het streven naar 100% duurzame inkoop van palmolie, koffie, thee en cacao in Nederland en Europa, en afbouw van de publieke financiële steun aan de exploratie van nieuwe fossiele brandstoffen vóór 2025.

⁶² Een reductie van de CO₂-uitstoot met tenminste 55% ten opzichte van 1990 (60% volgens het coalitieakkoord) en halvering van primaire abiotische grondstoffen in 2030.

3.3 Rapportage

3.3.1 Weinig inzicht in prestaties van Nederland op beleidscoherentie voor ontwikkeling

Jaarrapportages van het actieplan maken niet of nauwelijks duidelijk hoe Nederland in het algemeen presteert als het gaat om coherentie voor ontwikkeling. Alleen de Kamerbrief van 2019 besteedt hier wat aandacht aan. Zo wordt gemeld dat Nederland in 2018 beter scoort op de Commitment to Development Index⁶³ dan in 2017: een gedeelde vijfde plaats, twee plaatsen beter dan een jaar daarvoor. De Kamerbrieven daarna gaan echter niet in op hoe Nederland weer daalt naar de zevende plaats in 2020.⁶⁴ Het actieplan maakt ook niet duidelijk hoe inspanningen kunnen bijdragen aan betere prestaties op deze index.⁶⁵

De Kamerbrief van 2019 verwijst ook naar de Monitor Brede Welvaart met de geïntegreerde SDG-meting als een belangrijke objectieve meting. Deze monitor toont vooral de zwakke prestaties van Nederland als het gaat om de internationale voetafdruk. Naar verwachting zullen toekomstige rapportages over het actieplan hier meer aandacht aan besteden aan de uitkomsten van de Monitor Brede Welvaart, omdat het terugdringen van de voetafdruk een van de centrale thema's is, met overkoepelende indicatoren op dit vlak.

Geïnterviewden erkennen dat het niet eenvoudig is om beleidscoherentie voor ontwikkeling in een concrete getallen te vatten, maar zien ook mogelijkheden voor verbetering via een duidelijkere koppeling met de SDG's, de Monitor Brede Welvaart en de Commitment to Development Index. Mogelijk helpt dat ook om meer aandacht vanuit de Tweede Kamer te krijgen (zie paragraaf 3.4.2).

3.3.2 Weinig tot geen inzicht in voortgang ten opzichte van voorgaande jaren

Rapportages geven tot nu toe weinig tot geen inzicht in de voortgang van indicatoren door de jaren heen. Waar ze concrete cijfers noemen, is vaak niet duidelijk hoe deze cijfers precies geïnterpreteerd moeten worden. De jaarlijkse Kamerbrief geeft een momentopname en zegt in slechts enkele gevallen iets over de verandering ten opzichte van één jaar ervoor. Dit zien we bijvoorbeeld bij het aantal niet-coöperatieve belastingjurisdicties. Ieder jaar vermeldt het rapport hoeveel landen er op de Europese grijze en de zwarte lijst staan. Maar hoe hebben deze aantallen zich ontwikkeld en waarom? Daarover tasten we in het duister. Zo meldt het verslag over 2020-2021 dat het aantal landen op de grijze lijst gedaald is ten opzichte van 2018, maar gaat het verslag van 2021-2022 niet in op de stijging in het jaar erna.⁶⁶ Deze manier van rapporteren verplicht de lezer om vorige verslagen bij de hand te hebben, maar roept ook de vraag op wat deze indicator nu precies zegt over de effectiviteit van het beleid en/of het actieplan. Verder wordt niet ieder jaar over alle indicatoren gerapporteerd. Zo lezen we weinig over de voortgang op impactniveau dankzij bereikte resultaten op het thema belastingontwijking- en ontduiking.⁶⁷ Ook zijn er indicatoren waar gedurende de gehele looperperiode van het 2018 actieplan niet op wordt gerapporteerd.⁶⁸ Het overzicht met subdoelen en indicatoren wekt hoge verwachtingen die in de praktijk niet worden waargemaakt. Of zoals één gesprekspartner het samenvat: 'de rapportages zijn wollig en woordelijk'.

⁶³ Voor meer informatie zie: <https://www.cgdev.org/publication/commitment-development-index-2021>.

⁶⁴ In 2021 steeg Nederland weer een plek naar de zesde positie.

⁶⁵ Het Center for Global Development geeft wel aan dat hun Commitment to Development Index met enige voorzichtigheid gebruikt moet worden bij vergelijkingen in de tijd. De samenstelling van de index wordt namelijk jaarlijks aangepast.

⁶⁶ Uit de rapportages blijkt dat het aantal landen op de grijze lijst eerst daalde van 36 in 2018 naar 9 in 2020, maar daarna weer toenam naar 24 in 2021.

⁶⁷ Hiermee bedoelen we indicatoren zoals de verhouding tussen belastinginkomsten en het bruto nationaal product, extra belastinginkomsten dankzij technische assistentie en verbeterde deskundigheid van de belastingdienst in ontwikkelingslanden.

⁶⁸ Jaarrapportages over het actieplan 2018 geven bijvoorbeeld geen informatie over voortgang op drie indicatoren op het thema 'tegenaan van belastingontwijking/ontduiking', te weten: 1) de verhouding tussen belastinginkomsten en bruto nationaal product in lage-inkomenslanden en focuslanden; 2) de reële belastinginkomsten dankzij programma's voor technische assistentie; 3) de stabiliteit van het belastingstelsel en de deskundigheid van de belastingdienst (in lage-inkomenslanden en focuslanden).

3.3.3 Vooral aandacht voor inzet Nederland en wat er gelukt is

De jaarrapportages bespreken vooral de inzet van Nederland zonder in te gaan op de resultaten voor ontwikkelingslanden, op outcome- en impactniveau. Zo weten we niet of antimisbruikclausules in belastingverdragen en technische assistentie daadwerkelijk effect sorteren. Rapportages vermelden hoofdzakelijk wat er gelukt is (door een van de gesprekspartners aangeduid als ‘laaghangend fruit’) en gaan nauwelijks in op waarom bepaalde doelen (nog) niet bereikt zijn.⁶⁹

Vanuit maatschappelijke organisaties klinkt de roep om meer wetenschappelijke onderbouwing en betere monitoring van het beleid. De rapportages zijn weinig analytisch en geven beperkt blijk van een lerende houding. Het zijn geen evaluaties die voldoen aan de kwaliteitscriteria van IOB.⁷⁰ Echter erkennen deze maatschappelijke organisaties dat resultaten op impactniveau zich moeilijk laten toeschrijven aan de inzet van Nederland; bijvoorbeeld omdat resultaten afhankelijk zijn van onderhandelingsprocessen binnen de EU. De maatschappelijke organisaties geven aan het begrijpelijk te vinden dat de jaarlijkse rapportages vooral ingaan op de inzet en de outputs van het beleid. Maar, de veronderstelde effectiviteit op outcome- en impactniveau dient wel voldoende onderbouwd te worden.⁷¹

Een van de gesprekspartners vindt het jammer dat het actieplan en de jaarrapportages alleen in het Nederlands gepubliceerd worden. Engelstalige versies brengen minimaal drie voordelen met zich mee. Ten eerste kunnen ze bijdragen aan diplomatieke inspanningen van met name de Permanente Vertegenwoordiging bij de OESO (PV OESO) en de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU (PV EU) om doelen op een hoger niveau te realiseren. Van de verschillende ministeries wordt immers verwacht dat ze een gezamenlijke inzet op de thema’s van het actieplan uitdragen in de EU. Ten tweede kunnen ze andere landen in de EU helpen om soortgelijke plannen te maken, ter bevordering van beleidscoherentie voor ontwikkeling. Nederland wordt immers vaak gezien als koploper binnen de EU op dit terrein. Ten derde maken Engelstalige versies het eenvoudiger voor partners in het globale zuiden om op deze stukken te reageren. Overigens is het nieuwste actieplan inmiddels wél naar het Engels vertaald.⁷²

3.3.4 Weinig aandacht voor afwegingen (synergie en uitruil)

Rapportages besteden weinig aandacht aan afwegingen tussen ontwikkelingsdoelen en andere doelen. Maar welke afwegingen er tussen de verschillende doelen is gemaakt kan juist vaak verklaren waarom resultaten uitblijven. Verschillende doelen kunnen elkaar versterken (synergie) maar inzet op sommige doelen kan ook betekenen dat er minder inzet is op andere doelen (uitruil). De rapportages geven hier weinig inzicht in. Een van de geïnterviewden, vanuit BZ, merkt op dat de jaarlijkse Kamerbrief ‘uit hele lieve zinnen bestaat’. Als er al spanning in zit, dan vind je die vooral in de bijlage. ‘De Kamerbrieven bevatten weinig nieuwe informatie’, zo stelt een ander. De meest recente versie van het actieplan kondigt aan dat de nieuwe rapportages (vanaf 2023) meer aandacht zullen besteden aan synergie en uitruil tussen verschillende doelen. Het verzoek om meer diepgang en analyse staat op gespannen voet met de wens om de jaarrapportage compact te houden, zo erkennen gesprekspartners. Met een omvang van gemiddeld acht pagina’s zijn de Kamerbrieven van de afgelopen jaren immers redelijk snel te lezen.

3.4 Afstemming

3.4.1 Actieplan niet bij veel ambtenaren bekend, zelfs niet bij geïnterviewden

Als het actieplan dient bij te dragen aan beter afgestemd beleid, dan is een belangrijke voorwaarde dat het instrument bekend is bij de mensen die ermee zouden moeten werken. Op dit punt valt echter nog veel te verbeteren. Diverse geïnterviewden – toch geselecteerd vanwege hun betrokkenheid bij het plan of een van de thema’s – zeggen het actieplan niet in detail of zelfs geheel niet te kennen. Maar weinigen zijn bekend met alle thema’s. Beleidsmedewerkers weten vaak wel dat hun eigen thema erin staat,

⁶⁹ Dit zien we bijvoorbeeld bij het aantal geratificeerde Economische Partnerschapsakkoorden (EPA’s). Er wordt alleen vermeld welke landen een EPA’s hebben geratificeerd. De rapportage meldt niet welke landen de EPA’s nog niet hebben geratificeerd en waarom niet.

⁷⁰ Voor meer informatie zie: <https://english.iob-evaluatie.nl/publications/guidelines/2022/04/22/evaluation-quality-criteria>.

⁷¹ Maatschappelijke organisaties verwachten een beleidstheorie inclusief veronderstellingen waaronder de inputs en outputs bijdragen aan de beoogde outcomes en impact. Het gaat het hier om een theorie voor het beleid op een bepaald thema, niet om de interventielogica van het instrument actieplan.

⁷² Zie hier: <https://www.government.nl/documents/parliamentary-documents/2023/02/06/letter-to-parliament-action-plan-on-policy-coherence-for-development>.

maar niet precies met welke inzet en indicatoren. Gesprekspartners schatten in dat collega's binnen hun directie waarschijnlijk niet bekend zijn met het actieplan. Zo moet een van de geïnterviewden 'ieder jaar uitleggen wat het actieplan behelst, als het weer tijd is voor de jaarlijkse rapportage'.

3.4.2 Toenemende politieke aandacht, maar bekendheid bij Kamerleden waarschijnlijk nog beperkt

De bekendheid van het actieplan onder Tweede Kamerleden lijkt beperkt. Kamerleden hebben de afgelopen jaren weinig inhoudelijk gereageerd op het actieplan en de jaarlijkse rapportages. Uit commissieverslagen komt naar voren dat over de jaren binnen de vaste commissie voor BHOS maar weinig Kamerleden belangstelling voor het onderwerp tonen. De vragen die ze stellen in reactie op de jaarlijkse rapportages, hebben ze bovendien meestal al eerder gesteld naar aanleiding van andere Kamerstukken. Dit is opvallend omdat het actieplan ook op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer is opgesteld. Wel lijkt de politieke aandacht voor het actieplan recent toe te nemen. Dit blijkt vooral uit het verzoek van de vaste commissie BHOS om in juli 2023 specifiek over het actieplan te debatteren, maar ook uit de aanzienlijke opkomst bij een debat over beleidscoherentie voor ontwikkeling, georganiseerd door Vice Versa⁷³, met deelname van diverse ministeries.

Buiten de vaste commissie voor BHOS is het plan nauwelijks bekend, zo stelt een van de gesprekspartners. Een ander vraagt zich af of de term 'beleidscoherentie voor ontwikkeling' niet te ambtelijk is voor toepassing in de politieke arena, in tegenstelling tot de SDG's die wel tot de verbeelding zouden spreken. Onbekendheid van het actieplan wordt door een aantal geïnterviewden in verband gebracht met de beperkte bekendheid van de term 'beleidscoherentie voor ontwikkeling'. Een betere koppeling met de SDG's, de Monitor Brede Welvaart en de Commitment to Development Index zou de politieke relevantie van het actieplan kunnen vergroten.

3.4.3 Vooral externe factoren vergroten de bewustwording over beleidscoherentie voor ontwikkeling

Het actieplan zou moeten bijdragen aan de bewustwording over de effecten van niet-OS-beleid op het bereiken van de SDG's in ontwikkelingslanden. Uit de interviews komt naar voren dat de bewustwording inderdaad is toegenomen, maar dat het actieplan daar niet of nauwelijks aan heeft bijgedragen. Het zijn vooral externe factoren die de bewustwording hebben vergroot: klimaatverandering, de coronapandemie en de groeiende aandacht voor belastingontwijking hebben velen doen inzien dat Nederland invloed heeft op ontwikkelingslanden én andersom. Er is een verandering in het maatschappelijk denken, met meer aandacht voor mondiale publieke goederen zoals veiligheid en vaccinatie. De toenemende aandacht voor beleidscoherentie – ook bij de Kamer en maatschappelijke organisaties – vergroot de aandacht voor het actieplan.

De mate van bewustwording verschilt per departement en ook van persoon tot persoon. Bij BZ staat het thema beleidscoherentie voor ontwikkeling al jaren op de agenda, niet alleen bij DGIS, maar ook bij DGBEB, vooral waar het gaat om handelsverdragen en internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (belegd bij de directie IMH). Recentelijk zou ook de bewustwording bij de directie DIO (binnen DGBEB) en andere DG's binnen BZ (DGPZ en DGES) toegenomen zijn. Andere departementen hebben meer aandacht gekregen voor de effecten op OS-landen en zetten daar mensen op in. Maar dat doen ze volgens geïnterviewden vooral onder externe druk, waarbij het actieplan hooguit een extra stimulans geeft.

3.4.4 Beleidscoherentie voor ontwikkeling is buiten BZ nog niet breed ingedaald

Het idee van beleidscoherentie voor ontwikkeling is bij andere ministeries (buiten BZ) niet breed ingedaald. Hoewel de bewustwording ten aanzien van effecten op ontwikkelingslanden bij sommigen is toegenomen, blijven over het algemeen de eigen belangen en doelen van departementen en directies leidend. De meeste ambtenaren zijn zich beperkt bewust van de effecten van hun beleid op de onderwerpen van collega's bij andere directies of andere departementen. Veel departementen richten zich primair op Nederland, maar zien wel steeds meer hoe Nederland verweven is met het buitenland, inclusief ontwikkelingslanden.

⁷³ Voor meer informatie zie <https://viceversaonline.nl/dossierthemas/het-grote-coherentiedebat/>.

Ambtenaren zien het vaak niet als hun eerste verantwoordelijkheid om de effecten van hun beleid op ontwikkelingslanden te overwegen en denken er ook niet altijd aan. Aandacht voor dit soort zaken sneuvelt in de dagelijkse drukte door andere prioriteiten. Dit zien we bijvoorbeeld terug bij de beoordeling van nieuwe Commissievoorstellen, waarin het initiële Nederlandse standpunt op het voorstel van de Europese Commissie staat, en standaard gedeeld worden met de Kamer.⁷⁴ Daarbij noteren ambtenaren vaak ‘niet van toepassing’ als ze gevraagd worden om de verwachte effecten op ontwikkelingslanden te beschrijven, terwijl die er mogelijk wel zijn. Dit illustreert het gebrek aan betrokkenheid bij beleidscoherentie voor ontwikkeling, maar ook de verkokering van het overheidsapparaat.

3.4.5 Agenderend en sturend effect, maar vooral voor bestaande afspraken

Over het algemeen zien betrokkenen een agenderend en sturend effect van het actieplan, maar altijd in wisselwerking met andere afstemmingsmechanismen. Het plan is niet agendabepalend: het bevestigt vooral bestaande afspraken. Zo stond het verdubbelen van de technische assistentie voor belastingheffing, conform het *Addis Tax Initiative*⁷⁵, al vóór 2016 op de agenda. Het actieplan onderscheidt zich door expliciet een koppeling te maken met de effecten op ontwikkelingslanden, waar dat in andere beleidsstukken vaak niet gebeurt.

De agenderende en sturende werking van het actieplan zit vooral in het aanbrengen van focus – het benoemen en concretiseren van (veelal bestaande) prioriteiten voor een bepaalde periode – en het aanscherpen van bestaande afspraken. Het gebruik van subdoelen en indicatoren met een jaarlijkse rapportage versterkt deze werking. Dit zien we bijvoorbeeld bij de mondiale gezondheidsstrategie (op het thema ‘verkleinen vaccin- en gezondheidsongelijkheid’) en bij het terugdringen van de Nederlandse voetafdruk. Het plan activeert andere ministeries (buiten BZ, DGIS): ‘ze moeten meedenken en aan de slag gaan’. Dit helpt de minister voor BHOS, maar ook beleidsmedewerkers die zich inzetten op thema’s van het plan. Als een afspraak niet in het plan staat, dan is het moeilijker om iets gedaan te krijgen.

3.4.6 Bijdrage aan interdepartementale afstemming, maar niet de belangrijkste aanjager

De jaarlijkse rapportageverplichting en de herzieningen van het actieplan vereisen interdepartementale afstemming. De meeste gesprekspartners vermoeden dat het actieplan bijdraagt aan betere afstemming, maar beschouwen het niet als de belangrijkste aanjager van overleg en samenwerking. Het nieuwste actieplan leidt in potentie tot meer interdepartementale afstemming dan de vorige versies, omdat de drie thema’s hier veel nadrukkelijker om vragen. Vanuit BZ – met name DGIS – wordt het plan gezien als een ‘handige kapstok’ om het gesprek met andere departementen aan te gaan, bijvoorbeeld over klimaatverandering en gezondheid.

De actieplannen van 2016 en 2018 hadden relatief weinig effect op interdepartementale afstemming. De meeste thema’s hierin vroegen voornamelijk om samenwerking binnen BZ, met name tussen DGBEB en DGIS, en niet tussen BZ en andere departementen. Het aanpakken van belastingontwijking en -ontduiking was daarop een uitzondering. Betrokkenen geven aan dat er voorafgaand aan het actieplan al veel samenwerking was tussen FIN en BZ, zeker vanaf 2013 met het aantreden van Lilianne Ploumen als minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Het actieplan heeft deze samenwerking geïntensiveerd en verbeterd. Daarbij spelen echter ook andere factoren een rol, zoals het feit dat BZ heeft geïnvesteerd in expertise (meer capaciteit) op het gebied van belastingen. Hierdoor ziet FIN BZ als een serieuze en meer volwaardige gesprekspartner op dit thema. De eerste twee actieplannen hebben ook enige invloed gehad op de interdepartementale afstemming tussen DGBEB en EZK op het gebied van handels- en investeringsverdragen, maar de plannen waren en zijn niet de primaire drijfveer voor deze afstemming.

3.4.7 Weinig inhoudelijke afstemming op hoog ambtelijk/politiek niveau

Het actieplan wordt door gesprekspartners gezien als een laagdrempelige en efficiënte manier om afspraken te maken, maar vooral op lager ambtelijk niveau: het helpt bij inhoudelijke afstemming tussen beleidsmedewerkers. Op hoger ambtelijk en politiek niveau is hoofdzakelijk sprake van formele afstemming.

⁷⁴ Met behulp van zogeheten BNC-fiches.

⁷⁵ Het Addis Tax Initiative is een multilateraal partnerschap, waar Nederland lid van is, dat onder andere als doel heeft belastingstelsels te verbeteren en binnenlandse inkomstenmobilisatie (DRM) te bevorderen.

Als ambtenaren van verschillende departementen geen consensus bereiken, dan wordt dit meestal niet besproken op een hoger ambtelijk niveau, en zeker niet in de ministerraad. Dit is in tegenstelling met hoe het mechanisme door BZ in 2018 werd omschreven (zie paragraaf 2.3). Omdat belangen van departementen vaak uiteenlopen, is het bereiken van consensus geen makkelijke taak. Dit zien we overigens ook binnen BZ, met DGBEB als behartiger van handelsbelangen. Het actieplan kan afstemming niet afdwingen. Diverse gesprekspartners geven aan dat het de afgelopen jaren soms ontbrak aan politieke druk en commitment als belangrijkste aanjagers voor afstemming op ontwikkelingsdoelen.

Om concurrentie tussen ministeries te voorkomen, moet je op een hoger niveau politieke afwegingen maken, zo stellen sommigen. Er is geen DG- of SG-overleg over beleidscoherentie voor ontwikkeling (zoals dat er wel is over specifieke thema's zoals klimaat); in enkele interviews werd dit genoemd als een mogelijke optie om afstemming te versterken. Andere mogelijkheden om afstemming op een hoger niveau te verbeteren zijn (al dan niet thematische) interdepartementale werkgroepen, een ambassadeur in algemene dienst (AMAD), een *taskforce* voor coherentie (met daarin bijvoorbeeld directeur BIS, PV OESO en PV EU) en coördinatoren bij de directie Integratie Europa (vooral ten behoeve van afstemming op Europese dossiers). Dit zou echter extra investeringen in capaciteit vereisen (zie 3.4.9).

3.4.8 Afstemming komt tot stand in combinatie met andere instrumenten

Het actieplan draagt bij aan afstemming, maar vaak in combinatie met andere instrumenten zoals interdepartementale strategieën, (steun aan) maatschappelijke organisaties en politieke gremia zoals de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en het Breed Handelsberaad. Diverse gesprekspartners wijzen op de wisselwerking met deze instrumenten. De Nederlandse Mondiale Gezondheidsstrategie en de Internationale Klimaatstrategie zouden bijvoorbeeld ook zonder het actieplan ontwikkeld zijn, maar het actieplan heeft wel geholpen om deze strategieën te concretiseren. Anderen wijzen erop dat maatschappelijke organisaties zoals Building Change, Action Aid, WEMOS, Both Ends en Tax Justice gebruikmaken van het actieplan en de voortgangsrapportages om verandering teweeg te brengen.

Gesprekspartners menen ook dat het actieplan voortvloeit uit de BHOS-nota en moet passen binnen het coalitieakkoord. Ze zien daarom het coalitieakkoord als een beginpunt voor beleidscoherentie. Keuzes die verband houden met beleidscoherentie voor ontwikkeling worden vaak in andere stukken gemaakt, en leiden in andere commissies (bijvoorbeeld Financiën) tot Kamervragen, ook als het gaat om de effecten op ontwikkelingslanden. Ook de SDG-toets wordt vaak genoemd als potentieel relevant om afstemming te bevorderen. Vooralsnog gebeurt dat echter te weinig. Het jongste actieplan zet nadrukkelijk in op intensivering van dit instrument.

3.4.9 Weinig investeringen, maar ook beperkte capaciteit

Als instrument vergt het actieplan nauwelijks investeringen. Ambtenaren zijn hooguit enkele dagen per jaar kwijt aan het opstellen van een herziene versie en het rapporteren over de resultaten. Er gaat vooral tijd zitten in (interdepartementale) afstemming, al had een deel van die afstemming ook zonder het actieplan plaatsgevonden. Dit geluid horen we bij BZ, maar ook bij andere departementen.

Daar staat tegenover dat de capaciteit bij BZ om invulling te geven aan beleidscoherentie voor ontwikkeling zeer beperkt is, zeker in vergelijking met de coherentie-unit van vóór 2015. Gesprekspartners binnen en buiten BZ wijzen hierop. Ze erkennen dat uiteindelijk andere ministeries in actie moeten komen, maar daarvoor heb je wel een aantal mensen vanuit BZ nodig die dit aanmoedigen. Geïnterviewden pleiten echter niet voor een heroprichting van de coherentie-unit: daarmee zou BZ immers alle verantwoordelijkheid voor beleidscoherentie (weer) naar zich toetrekken.

Een ander kritiekpunt heeft betrekking op de bijeenkomsten met de projectgroep onder leiding van BIS. Deze worden door een aantal geïnterviewden als inefficiënt ervaren omdat er weinig valt uit te wisselen tussen de thema's. Het afgelopen jaar is de projectgroep niet bijeengekomen en beperkt BIS zich tot bilaterale contacten met andere directies. Dit wordt gewaardeerd. Sommigen wijzen erop dat het belangrijk is om het actieplan ook efficiënt te houden: het is goed dat het plan prioriteiten stelt en niet te veel tijd vraagt.

4

Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

4.1.1 Een bescheiden bijdrage aan afstemming: vooral agenderend en sturend

Het instrument 'actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling' levert met weinig investeringen (inzet van ambtenaren) een bescheiden bijdrage aan interdepartementale afstemming in het beleid op ontwikkelingsdoelen, vooral op het niveau van beleidsmedewerkers. Het actieplan draagt hier voornamelijk aan bij doordat het een agenderend en sturend effect heeft. Dit effect bereikt het echter vooral op bestaande afspraken en in combinatie met andere instrumenten. Het actieplan is duidelijk niet de belangrijkste aanjager van afstemming. Vooral externe factoren zoals klimaatverandering en de coronapandemie hebben de politieke en ambtelijke aandacht voor beleidscoherentie voor ontwikkeling vergroot. Het actieplan heeft daar niet of nauwelijks aan bijgedragen, wat blijkt uit de beperkte bekendheid met, en de geringe politieke aandacht voor het actieplan.

4.1.2 Relevantie voor afstemming op beleidscoherentie voor ontwikkeling is toegenomen

De onlangs herziene versie van het actieplan (2022) is relevanter voor afstemming op beleidscoherentie voor ontwikkeling dan de twee vorige versies (2016 en 2018). Het nieuwe plan formuleert meer opdrachten aan Nederland en vraagt daarbij om meer inzet die buiten het domein van ontwikkelingssamenwerking ligt. Ook is het nieuwe actieplan relevanter om beleidscoherentie voor

duurzame ontwikkeling te realiseren, gezien de sterkere koppeling met de SDG's. Met minder thema's (drie in plaats van vijf) heeft het actieplan meer focus. De drie geselecteerde thema's – het terugbrengen van de Nederlandse voetafdruk, het tegengaan van onwettige geldstromen en belastingontwijking, en het verkleinen van de vaccin- en gezondheidsongelijkheid – zijn relevant om gebrek aan coherentie in het beleid aan te pakken. Het zijn onderwerpen waarop Nederland aanzienlijke invloed heeft en die voor het bereiken van de SDG's in ontwikkelingslanden van belang zijn. We kunnen echter niet met zekerheid stellen dat het actieplan zich richt op de meest opportune en urgente thema's. Dit komt doordat de selectie van thema's weinig transparant en deels ook politiek gedreven is. Hierdoor blijven controversiële onderwerpen met weinig consensus over hoe deze te adresseren – zoals landbouw en migratie – buiten het bereik van het actieplan.

4.1.3 Rapportages bieden weinig inzicht, ten koste van lerend vermogen

De jaarlijkse rapportages op basis van doelen en indicatoren dragen bij aan de sturende en agenderende werking van het actieplan. Het onderzoek laat echter zien dat de rapportages op een aantal punten tekortschieten. Ze bieden weinig of beperkt inzicht in: 1) de algehele prestaties van Nederland op beleidscoherentie voor ontwikkeling; 2) de voortgang op indicatoren ten opzichte van voorgaande jaren; en 3) afwegingen en verklaringen waarom doelen (nog) niet bereikt zijn. Dit hangt samen met de bevinding dat veel indicatoren niet of in beperkte mate concreet zijn. Zo is er vaak geen duidelijkheid over streefdata of streefwaarden. Bovendien hebben veel indicatoren betrekking op de inzet van Nederland, zonder een expliciete beleidstheorie die deze inzet koppelt aan resultaten in ontwikkelingslanden.

4.2 Aanbevelingen

In de huidige vorm levert het actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling een bescheiden bijdrage aan afstemming op ontwikkelingsdoelen, op basis van bescheiden investeringen. IOB denkt dat de effectiviteit van het instrument versterkt kan worden. Gebaseerd op het onderzoek formuleren we de volgende tien aanbevelingen aan DGIS:

1. Stel een **interventielogica** op voor het actieplan als instrument om beleidscoherentie voor ontwikkeling te vergroten. Maak duidelijk welke doelen het actieplan nastreeft en hoe het daaraan wil bijdragen. Geef daarbij ook aan hoe het actieplan zich verhoudt tot andere instrumenten zoals de SDG-toets, de Monitor Brede Welvaart, de Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC), de vaste commissie voor BHOS en het Breed Handelsberaad.
2. Handhaaf de **focus** op beleidscoherentie voor ontwikkeling (PCD), maar wel nadrukkelijk als integraal onderdeel van beleidscoherentie voor duurzame ontwikkeling (PCSD).
3. Maak duidelijk wat de **looptijd** van het actieplan is en kondig daarmee aan wanneer het weer herzien wordt. Feitelijk is het actieplan nu gekoppeld aan het coalitieakkoord en de BHOS-nota, wat betekent dat de looptijd overeenkomt met de zittingsduur van het kabinet en de minister voor BHOS (maximaal vier jaar). Bij het vaststellen van de looptijd moeten twee zaken afgewogen worden: enerzijds de behoefte aan continuïteit en duidelijkheid en anderzijds de ruimte om in te kunnen spelen op veranderingen in de (geopolitieke, maatschappelijke en economische) omgeving. Een goede balans tussen lange-termijndoelen en korte-termijnprioriteiten is wenselijk. Een van de gesprekspartners suggereerde om een rollend actieplan te hanteren, waarbij gerealiseerde doelen plaatsmaken voor nieuwe doelen.
4. Maak het actieplan **concreter** door zoveel als mogelijk specifieke, meetbare, acceptabele, realistische en tijdgebonden (SMART) doelen en indicatoren te formuleren. Hanteer in het geval van kwantitatieve indicatoren ook streefwaarden en streefdata. Maak voor ieder doel duidelijk op welk niveau het betrekking heeft: input, output, outcome of impact. Indien doelen vooral op input- en outputniveau geformuleerd worden: maak duidelijk hoe deze doelen bijdragen aan doelen op een hoger niveau (outcome en impact), bij voorkeur door te verwijzen naar een interventielogica of *Theory of Change* van het betreffende beleid.
5. Zorg bij een volgende herziening van het actieplan voor **meer transparantie en commitment** bij de selectie van thema's. Maak een analyse van incoherenties in het beleid, of beter: laat dit onderzoeken. Betrek en consulteer ambtenaren van verschillende departementen, maar ook belanghebbenden, waaronder maatschappelijke organisaties en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. Motiveer de selectie van thema's. Handhaaf hierbij de focus op thema's en (sub)doelen waarop Nederland voldoende invloed heeft en die relevant zijn voor het bereiken van de SDG's in ontwikkelingslanden.

6. Verschaf in de **jaarrapportages** meer inzicht in:
 - a. De voortgang op kwantitatieve indicatoren ten opzichte van voorgaande jaren.
 - b. Verklaringen waarom doelen (nog) niet gehaald zijn, zoals een eventuele uitruil tussen doelen (de keuze voor het ene doel gaat ten koste van het andere doel) of waarom een bepaalde inzet dat jaar niet van toepassing was.
 - c. Hoe Nederland in algemene zin presteert (ten opzichte van voorgaande jaren en andere landen) op beleidscoherentie voor ontwikkeling, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de Commitment to Development Index, de Monitor Brede Welvaart en de Europese Spillover Index.
 - d. De effectiviteit van het actieplan op outcome- en impactniveau, vanuit het perspectief van ontwikkelingslanden. Maak hierbij een koppeling met de SDG's. Verwijs hierbij naar inzichten uit (recent gepubliceerde) evaluaties en onderzoeken.
7. Houd het (herziene) actieplan en de jaarrapportages **toegankelijk** door ze in omvang te beperken. Vertaal deze stukken ook in het Engels voor internationaal gebruik.
8. Zorg voor voldoende **afstemming** op hoger ambtelijk niveau in bestaande interdepartementale overlegstructuren zoals de CoRIA.⁷⁶ Dit vereenvoudigt afstemming op lager ambtelijke niveau. Hierbij gaat het vooral om het identificeren van gezamenlijke doelen op hoofdlijnen. De uitwerking en verbijzondering van deze doelen kan aan beleidsmedewerkers worden overgelaten.
9. Maak voldoende **capaciteit** vrij om invulling te geven aan het actieplan. Zorg ervoor dat het actieplan wordt gedragen door een substantieel aantal beleidsmedewerkers (in verschillende directies) die voldoende kennis hebben van de in het actieplan geïdentificeerde thema's. Dit is nodig om vanuit BZ als een meer volwaardige gesprekspartner de discussie aan te kunnen gaan met ambtenaren vanuit andere departementen en andere DG's binnen BZ.
10. Vraag om **politiek commitment** voor het actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling, als belangrijke voorwaarde voor afstemming op ambtelijk niveau. Commitment is niet alleen nodig van de minister voor BHOS, maar ook van andere bewindslieden. Bedenk dat beleidscoherentie voor ontwikkeling begint bij het coalitieakkoord en dat de belangrijkste besluiten uiteindelijk genomen worden in de ministerraad, waarbij de minister president eventuele knopen doorhakt.

⁷⁶ Coördinatiecommissie voor Internationale Aangelegenheden, een ambtelijk voorportaal van de (onder)Raad voor Internationale Betrekkingen (RIB).

Bijlagen

Tabel B.1 *Evaluatiecriteria en onderzoeksvragen*

<p>Relevantie: doet de interventie wat ze moet doen?</p> <p>De mate waarin de doelstellingen en het ontwerp van de interventie beantwoorden aan de noden, het beleid en de prioriteiten van de begunstigen, de internationale gemeenschap, het land en de partners/instellingen, en dat blijven doen, ook als de omstandigheden veranderen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Is het actieplan een geschikt instrument om beleidscoherentie voor ontwikkeling te bevorderen? • In hoeverre is het actieplan een coördinatiemechanisme? Werkt het sturend? • Hoe relevant is het actieplan voor de afstemming van het beleid? • Richt het actieplan zich op de meest opportune/urgente thema's? • Wat is de toegevoegde waarde van het actieplan?
<p>Doeltreffendheid: bereikt de interventie haar doelen?</p> <p>De mate waarin de doelstellingen en resultaten van de interventie werden bereikt, of worden verwacht bereikt te worden, met inbegrip van de gedifferentieerde resultaten tussen groepen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn de belangrijkste resultaten van het actieplan? • In welke mate kunnen resultaten worden toegeschreven aan het instrument actieplan? • Hoe draagt het actieplan bij aan meer bewustwording over de effecten van niet-OS-beleid op OS-landen? • Welke andere factoren spelen een rol bij het bevorderen van beleidscoherentie voor ontwikkeling? • In welke mate is het actieplan dwingend? • Zorgt agendering in het actieplan voor meer afstemming of is agendering vooral de uitkomst van afstemming?
<p>Efficiëntie: hoe goed worden middelen gebruikt?</p> <p>De mate waarin de interventie resultaten oplevert, of vermoedelijk zal opleveren, op een kostenefficiënte en tijdige manier.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe verhouden de resultaten van het actieplan zich tot de inspanningen van betrokkenen?
<p>Coherentie: hoe goed past de interventie?</p> <p>De mate waarin de interventie verenigbaar is met andere interventies binnen een land, sector of instelling.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe houdt het actieplan zich tot andere (coördinatie)mechanismen, zoals interdepartementale overlegstructuren? • Wat is de toegevoegde waarde van het actieplan?

Tabel B2 *Klankbordgroep*

Naam
Martine de Groot
Ferko Bodnàr
Echica van Kelle
Rafaëla Feddes

Tabel B3 *Leden van de referentiegroep*

Naam	Functie/organisatie	Rol in referentiegroep
Peter van der Knaap	Directeur IOB	Voorzitter
Marie Christine Siemerink	BZ, DGIS: directie BIS	Vertegenwoordiger BZ, DGIS
Vasant Bhoendie	BZ, DGBEB: directie IMH	Vertegenwoordiger BZ, DGBEB
Khalid Amezoug	FIN	Vertegenwoordiger FIN
Daniëlle Hirsch	Both Ends	Vertegenwoordiger maatschappelijk middenveld
Kathleen van Hove	ECDPM	Externe deskundige handel en ontwikkeling

Bronvermelding

Beleidsdocumenten

Nederland

- Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 33 625, nr. 219
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 33 625, nr. 250
 - Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 33 625, nr. 250 - bijlage
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 625, nr. 265
 - Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 625, nr. 265 - bijlagen
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 33 625, nr. 285
 - Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 33 625, nr. 285 - bijlage
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 33 625, nr. 295
 - Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 33 625, nr. 295 - bijlage
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 33 625, nr. 329
 - Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 33 625, nr. 329 - bijlage
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 34 952, nr. 161
 - Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 34 952, nr. 161 - bijlage
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36 180, nr. 1
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 34 952, nr. 182
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 180, nr. 29
 - Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 180, nr. 29 - bijlagen

EU

- European Commission, Directorate-General for International Cooperation and Development (2018). 'The new European consensus on development 'our World, our Dignity, our Future' : joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament, and the European Commission'. Publications Office, 2018. <https://data.europa.eu/doi/10.2841/741554>.
- European Commission (2019). 'Evaluation of the EU Policy Coherence for Development'. Brussels, 28.1.201 SWD(2019) 20.

Literatuur, papers en rapporten

- Concord (2015). 'Operationalising Policy Coherence for Development - A perspective of civil society on institutional systems for PCD in EU member states'. Spotlight report 2015.
- ECDPM (2009). 'External evaluation of the policy coherence unit of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs'. Discussion paper No. 91.
- ECDPM (2020). 'Promoting policy coherence: Lessons learned in EU development cooperation'. CASCADES project.
- OESO (2005). 'Policy coherence for development: Promoting institutional good practice'. Parijs: OESO. <https://doi.org/10.1787/9789264108554-en>.
- OECD (2013). 'OECD Development Assistance Peer Reviews: Netherlands 2011'. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264117181-en>.
- OESO (2015). 'Policy Coherence for Sustainable Development in the SDG Framework Shaping Targets and Monitoring Progress'. <https://www.oecd.org/governance/pcsd/Note%20on%20Shaping%20Targets.pdf>.

Websites

| 34 |

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2022). 'Monitor brede welvaart'. 18 mei 2022. <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2022/20/monitor-brede-welvaart> (geraadpleegd op 17-02-23).
- Rijksoverheid (ongedateerd). 'Onderraden en ministeriële overleggen'. <https://www.rijksoverheid.nl/regering/ministerraad/onderraden-en-ministeriele-overleggen> (geraadpleegd op 10-12-22).

Overig

- European Commission, Directorate-General for International Cooperation and Development (2018). 'Joint EU questionnaire to Member States Part II - Information on Policy Coherence for Development'. 17 september 2018.

Gepubliceerd door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.iob-evaluatie.nl
www.twitter.com/IOBevaluatie
nl.linkedin.com/company/iob-evaluatie

Lay-out: Xerox | OSAGE
Beeld: ©Shutterstock

Auteurs: Alexander Otgaar, Stephanie Bouman en Koen Sizoo

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | April 2023

23BUZ76249 | E