Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Terms of Reference

Actie voor coherentie

Evaluatie van het Actieplan Beleidscoherentie voor Ontwikkeling

December 2022

Directie Internationaal Onderzoek en Beleid (IOB)
Ministerie van Buitenlandse Zaken

Inhoud

1 Inleiding 4
1.1 Aanleiding 4
1.2 Definities 4
1.3 Doel en positionering 4
2 Het actieplan 6
2.1 Kamerbrief en voortgangsrapportages 6
2.2 Thema's 6
2.3 Coördinatie en afstemming 6
2.4 Doelen van het actieplan 6
3 Doel en onderzoeksvragen 8
3.1 Doel van het onderzoek 8
3.2 Onderzoeksvragen 8
4 Methoden 9
4.1 Type onderzoek 9
4.2 Interviews 9
4.3 Ethische overwegingen 9
5 Planning 10
5.1 Mijlpalen 10
5.2 Producten 10
6 Organisatie 11
6.1 Onderzoeksteam 11
6.2 Klankbordgroep 11
6.3 Referentiegroep 11
Bijlage A: Vragenlijst 12

Afkortingen en acroniemen

BHOS	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BIS	Bureau Internationale Samenwerking
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
DG	Directeur-Generaal
DGBEB	Directeur-Generaal Buitenlandse Economische Betrekking
DGIS	Directeur-Generaal Internationale Samenwerking
DDE	Directie Duurzame Economische ontwikkeling
DIO	Directie Internationaal Ondernemen
EU	Europese Unie
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
IAK	Integraal Afwegingskader
IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
OS	Ontwikkelingssamenwerking
SDG	Sustainable Development Goal
WTO	World Trade Organization

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Bureau Internationale Samenwerking (BIS) heeft de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) gevraagd om het actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling als instrument te evalueren. Dit plan biedt sinds 2016 een kader en thematische focus om bestaand beleid meer coherent te maken. Het is een van de mechanismen om beleidscoherentie voor ontwikkeling te bevorderen. Het plan is inhoudelijk weliswaar twee keer herzien (in 2018 en 2022), maar als instrument of mechanisme is het tussen 2016 en 2022 niet of nauwelijks gewijzigd.

In mei 2023 zal de Kamer, zoals ieder jaar, weer geïnformeerd worden over de voortgang op het actieplan. Deze jaarlijkse voortgangsrapportages bieden inzicht in de resultaten op diverse thema's, waarbij ze vaak verwijzen naar evaluaties, onder meer van IOB. Vraag aan IOB is om, ter aanvulling op de voortgangsrapportage, het actieplan 'als instrument' te evalueren en daarover in maart 2023 te rapporteren, zodat de conclusies en aanbevelingen meegenomen kunnen worden in de komende voortgangsrapportage.[1]

1.2 Definities

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 bijdraagt aan het bereiken van ontwikkelingsdoelen.[2] Denk hierbij bijvoorbeeld aan 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 tussen ontwikkelingsbeleid en ander beleid.[3] Het principe van beleidscoherentie voor ontwikkeling is toepasbaar op nationaal beleid, maar ook op het beleid van de EU.[4]

Beleidscoherentie voor ontwikkeling wordt vaak in verband gebracht met beleidscoherentie voor duurzame ontwikkeling. Hieronder verstaan we afstemming ten aanzien van alle dimensies van duurzame ontwikkeling in nationaal en internationaal beleid.[5] Deze vorm van coherentie gaat niet alleen over het bereiken van ontwikkelingsdoelen in ontwikkelingslanden, maar ook over het bereiken van ontwikkelingsdoelen in Nederland.[6]

1.3 Doel en positionering

De hier aangekondigde evaluatie staat in principe op zich, maar kan wel bijdragen aan reeds geplande of nog te plannen periodieke rapportages, bijvoorbeeld op het gebied van beleidscoherentie voor ontwikkeling en/of de combinatie van hulp en handel.[7] De evaluatie zal gebruik maken van de voortgangsrapportages, maar deze ook kritisch beoordelen. De

[1] Zoals aangekondigd in de kamerbrief 36180, nr. 29 herziening actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling.
[2] OECD (2005). *Policy coherence for development: Promoting institutional good practice*. Paris: OECD. Deze definitie wordt ook door de EU gebruikt.
[3] European Commission (2019). *Evaluation of the EU Policy Coherence for Development*. Brussels, 28.1.2019 SWD(2019) 20.
[4] Beleidscoherentie voor ontwikkeling is een leidend principe in EU-beleid sinds het Verdrag van Maastricht (1992).
[5] OECD (2015). *Policy Coherence for Sustainable Development in the SDG Framework Shaping Targets and Monitoring Progress.*
[6] Zie bijvoorbeeld Concord (2015). *Operationalising Policy Coherence for Development - A perspective of civil society on institutional systems for PCD in EU member states*.
[7] In afwachting van de Strategische Evaluatieagenda voor 2024.

rapportages verwijzen bovendien naar diverse evaluaties en onderzoeken die soms inzicht bieden in de werking van het actieplan.[8]

[8] Het IOB rapport (2021) *'A taxing issue'* stelt bijvoorbeeld vast dat de voortgangrapportages van het actieplan weinig inzicht bieden in resultaten van het beleid, op het gebied van belastingen. De indicatoren zijn te algemeen en gerapporteerde resultaten laten zich lastig toeschrijven aan Nederlandse interventies.

2 Het actieplan

2.1 Kamerbrief en voortgangsrapportages

Het actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling is een kabinetsbreed opgestelde brief aan de Tweede Kamer. Met deze brief komt het kabinet tegemoet aan de wens van de Kamer om geïnformeerd te worden over de voortgang op dit dossier. De brief beschrijft de inzet van het Kabinet op een aantal thema's en koppelt deze aan diverse SDG's. Voor een belangrijk deel richt het plan zich op de inzet van Nederland in de Europese Unie en multilaterale organisaties zoals de WTO. Het ministerie van Buitenlandse Zaken stelt de brief op in samenwerking met andere ministeries. Het actieplan heeft tot doel om beleidscoherentie voor ontwikkeling te verbeteren. Ieder jaar informeert het Kabinet de Tweede Kamer over de voortgang op het actieplan: de voortgangsrapportages. Wanneer we hieronder spreken over 'het actieplan', dan bedoelen we het actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling inclusief de herzieningen in 2018 en 2022, en inclusief de jaarlijkse voortgangsrapportages.

2.2 Thema's

Aanvankelijk richtte het actieplan zich op acht thema's.[9] In 2018 werd het aantal thema's teruggebracht tot vijf: belastingontwijking en -ontduiking, handelsakkoorden (inclusief toegang tot medicijnen), investeringsverdragen, verduurzaming van productie en handel, en klimaatverandering. [10] Hierbij werd aangekondigd dat het actieplan niet langer aandacht zou besteden aan puur OS-beleid, zoals de financiering van publiek-private partnerschappen om nieuwe medicijnen op de markt te brengen en investeringen in nieuwe vormen van landbouw in OS-landen. De meest recente versie (2022) reduceert het aantal thema's tot drie: het terugbrengen van de mondiale klimaat-, land- en watervoetafdruk van Nederland, het tegengaan van onwettige geldstromen en belastingontwijking (via Nederland), en het bevorderen van de mondiale gezondheid, onder meer via verbetering van toegang tot vaccins en medicijnen.[11]

De selectie van thema's wordt volgens het herziene actieplan uit 2018 bepaald door twee overwegingen: 1) de relevantie voor ontwikkelingslanden om de SDG's te realiseren; en 2) de mogelijke bijdrage van Nederland daaraan.

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. Sinds 2015 ligt de verantwoordelijkheid voor beleidscoherentie voor ontwikkeling bij een interdepartementale projectgroep van thematische experts onder leiding van een *focal point* bij BIS. Deze groep bepaalt samen de agenda (de thema's) en de doelstellingen van het actieplan. Beleid ten aanzien van het actieplan) wordt in eerste instantie afgestemd door beleidsmakers vanuit diverse ministeries. Daarna worden zaken op een hoger niveau besproken en afgestemd, tot aan de Ministerraad.[12]

2.4 Doelen van het actieplan

Het actieplan benoemt doelen op diverse niveaus:[13]

[9] Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 33 625, nr. 219.
[10] Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 625, nr. 265.
[11] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 180, nr. 29.
[12] Rijksoverheid, ongedateerd. *Onderraden en ministeriële overleggen*. https://www.rijksoverheid.nl/regering/ministerraad/onderraden-en-ministeriele-overleggen (geraadpleegd op 10-12-22)
[13] Deze doelen worden aangestipt in het eerste actieplan (2016). Verondersteld wordt dat deze doelen ook van toepassing zijn op de herziene versies van 2018 en 2022.

1. Het vergroten van de Nederlandse bijdrage aan het realiseren van de SDG's in ontwikkelingslanden
2. Meer beleidscoherentie voor ontwikkeling in het beleid van Europa en multilaterale organisaties
3. Steun verwerven bij andere landen om beleidscoherentie voor ontwikkeling in het beleid van Europa en multilaterale organisaties
4. Meer beleidscoherentie voor ontwikkeling in het Nederlandse beleid inclusief de inzet van Nederland in de Europese Unie en multilaterale organisaties

De voorliggende evaluatie beperkt zich tot het vierde (meest directe) doel. Daarbij dient het actieplan bezien te worden als een van de mechanismen om beleidscoherentie voor ontwikkeling te bevorderen. Andere mechanismen zijn bijvoorbeeld:[14]

- Interdepartementale afstemming (in werkgroepen)
- Politieke afstemming (in commissies en raden)
- Een aanspreekpunt of een aparte organisatie (al dan niet verantwoordelijk voor het actieplan)
- Politiek commitment
- Wettelijk verankering
- Verplichte toetsing op effecten van beleid op ontwikkelingslanden
- Ambtelijke (re-)organisatie (indeling van departementen, samenbrengen van hulp en handel)
- Evaluaties en onderzoeken (door kennisinstellingen)
- Druk vanuit maatschappelijke organisaties (vakbonden, ngo's)
- Maatschappelijke druk (vanuit belanghebbenden al dan niet via de media)
- Druk vanuit de EU en multilaterale organisaties

Hoe het actieplan moet bijdragen aan meer beleidscoherentie voor ontwikkeling is niet geheel duidelijk. Er is geen beleidstheorie of interventielogica. Op basis van gesprekken met BIS kunnen we echter wel een eenvoudige theorie reconstrueren. Deze theorie gaat ervan uit dat het actieplan leidt tot kamerbrieven inclusief voortgangsrapportages als directe *outputs,* waarmee de Kamer goed geïnformeerd wordt. Vervolgens zou het actieplan beleidsmakers bij directies en departementen buiten DGIS bewust moeten maken van de effecten van hun beleid op ontwikkelingslanden. Dit verbeterd bewustzijn zou moeten leiden tot betere samenwerking en afstemming tussen directies en departementen bij de ontwikkeling van beleid. Uiteindelijk zou zich dat vertalen in beter afgestemd beleid, en dus meer beleidscoherentie voor ontwikkeling in het Nederlandse beleid. De voorliggende evaluatie heeft mede tot doel om deze theorie te toetsen.

[14] ECDPM, ICEI (2006). *EU mechanisms that promote policy coherence for development: A scoping study – Triple C Evaluations 2.*; ECDPM (2013). *Insights from Developments in National Policy Coherence for Development Systems: Key Cross Cutting Issues and Dilemmas.*; European Commission, ongedateerd. *Policy coherence for development*. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/european-development-policy/policy-coherence-development_en#mechanisms (geraadpleegd op 9-12-22).

3 Doel en onderzoeksvragen

3.1 Doel van het onderzoek

Het onderzoek dient de twee volgende doelen:

1. Inzicht verkrijgen in de werking van het actieplan als mechanisme om beleidscoherentie voor ontwikkeling te realiseren, in relatie tot andere mechanismen.
2. Lessen formuleren en handvatten bieden om het actieplan als mechanisme te verbeteren, al dan niet in combinatie met andere mechanismen.

Het onderzoek heeft nadrukkelijk *niet* tot doel om het actieplan te beoordelen op het bereiken van alle gestelde doelen op verschillende thema's. Dit is immers wat de voortgangsrapportages, onder verantwoordelijkheid van BIS, zelf doen, en waar tal van evaluaties al aandacht aan besteden.

3.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

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

Hierbij kijken we naar de bijdrage aan beleidscoherentie voor ontwikkeling in het Nederlandse beleid, inclusief de inzet van Nederland en multilaterale organisaties. Het gaat hierbij niet alleen om effectiviteit (bereikt het actieplan de gestelde doelen?), maar vooral ook om de relevantie (is het actieplan in deze vorm geschikt om de doelen te bereiken?).

De vraag nodigt uit om tot een oordeel te komen over de effectiviteit en relevantie van het actieplan (als mechanisme om beleidscoherentie voor ontwikkeling te bevorderen), maar verlangt ook inzicht in verklaringen voor gebrek aan effectiviteit en/of relevantie en hoe dat beter zou kunnen. Hoe draagt het actieplan bij aan bewustwording over de effecten van beleid op ontwikkelingslanden bij andere directies of departementen? En hoe vertaalt zich dat bewustzijn naar betere samenwerking tussen directies/departementen? Met antwoorden op deze en andere vragen hopen we inzicht te verkrijgen in de werking van het actieplan.

4 Methoden

4.1 Type onderzoek

Het voorgestelde onderzoek is kort, verkennend en kwalitatief van aard. De beschikbare tijd vormt een belangrijke beperking.[15] Het onderzoek zal antwoorden geven op de centrale vraag, maar waarschijnlijk ook nieuwe vragen oproepen. We maken gebruik van interviews en desk research.[16] Bevindingen worden zoveel mogelijk gecheckt en getrianguleerd. Feiten en meningen (al dan niet op basis van percepties) zullen duidelijk onderscheiden worden.

4.2 Interviews

Om inzicht te krijgen in de werking van het actieplan zal IOB circa dertig interviews afnemen bij personen die direct of indirect betrokken zijn. Hiertoe behoren beleidsmedewerkers van Buitenlandse Zaken, maar ook andere departementen zoals Financiën, Economisch Zaken & Klimaat, Justitie & Veiligheid en Volksgezondheid, Welzijn & Sport. Daarnaast willen we onder meer spreken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties die de afgelopen jaren invloed hebben uitgeoefend op het actieplan.

Gezien het verkennende karakter van het onderzoek, kiezen we voor semigestructureerde interviews. Bijlage A biedt een overzicht van mogelijke vragen die kunnen bijdragen aan beantwoording van de centrale vraag. We hanteren bij ieder gesprek een lijst met mogelijke vragen (afhankelijk van het type stakeholder), maar hanteren daarbij geen vaste volgorde. Van ieder interview wordt een uitgebreid verslag gemaakt.

4.3 Ethische overwegingen

De ethische risico's van dit onderzoek zijn beperkt.[17] Het belangrijkste risico heeft betrekking op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van privacywetgeving. Hieronder leggen we uit hoe dit risico gemitigeerd wordt.

Gesprekspartners ontvangen voorafgaand aan het interview informatie over hoe we met hun gegevens omgaan.[18] De interviews zijn vertrouwelijk en bevindingen op basis van de interviews zullen in het evaluatierapport niet herleidbaar zijn tot individuele respondenten. Er kunnen anonieme citaten uit interviews in het rapport worden opgenomen, maar de betreffende respondenten zullen eerst om toestemming worden gevraagd. Het rapport zal geen lijst met gesprekspartners bevatten.

De interviewaantekeningen worden tijdens het onderzoek opgeslagen op een afgeschermde digitale ruimte, alleen toegankelijk voor de bij de evaluatie betrokken onderzoekers. Na publicatie van het rapport worden geanonimiseerde aantekeningen van de interviews gearchiveerd: eerst tien jaar in het BZ-archief, en vervolgens in het nationaal archief. In beide gevallen worden ze zo gearchiveerd dat ze alleen toegankelijk zijn voor onderzoekers die bij de evaluatie betrokken zijn.

[15] Om de centrale vraag goed te kunnen beantwoorden, zouden we eigenlijk eerst een beleidstheorie moeten reconstrueren en die vervolgens toetsen met behulp van contributieanalyse of *process tracing*. Dat lijkt voor deze evaluatie niet haalbaar, gezien de beperkte tijd.

[16] Hiertoe behoren in ieder geval alle actieplannen, voortgangsrapportages en andere bronnen waar deze Terms of References naar verwijst.

[17] Dit blijkt na het invullen van de IOB checklist voor ethische risico's.

[18] *Informed consent*.

5 Planning

5.1 Mijlpalen

De planning voor deze evaluatie identificeert de volgende mijlpalen:

Tabel 1: Mijlpalen

Onderdeel	Datum
Eerste bijeenkomst referentiegroep: bespreking conceptversie *Terms of Reference*	Medio december 2022
Vaststelling *Terms of Reference*	Eind december 2022
Tweede bijeenkomst referentiegroep: bespreking conceptversie eindrapport	Februari 2023
Validatiesessie (online)	Medio maart 2023
Derde bijeenkomst referentiegroep	Medio maart 2023
Vaststelling eindrapport	Eind maart 2023
Publicatie en aanbieding aan parlement	Mei 2023

In maart 2023 voorzien we een validatiesessie voor betrokkenen en belanghebbenden, waaronder gesprekspartners en leden van de referentiegroep. Tijdens deze online sessie presenteren we de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek en nodigen we deelnemers uit om hierop te reflecteren. Deelnemers ontvangen onder embargo de conceptversie van het rapport en kunnen hier zowel schriftelijk als mondeling op reageren. De sessie kan leiden tot aanpassingen in het eindrapport. De derde bijeenkomst met de referentiegroep volgt aansluitend op deze validatiesessie.

5.2 Producten

De evaluatie voorziet de oplevering van de volgende producten:

Tabel 2: Producten

Product	Taal
Eindrapport in pdf en gedrukt (circa 10 pagina's, exclusief bijlagen)	Nederlands/Engels
Samenvatting in pdf en gedrukt (circa 2 pagina's)	Nederlands/Engels
Nieuwsartikel voor op website IOB en sociale media	Nederlands/Engels

6 Organisatie

6.1 Onderzoeksteam

De evaluatie wordt uitgevoerd door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluaties (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. IOB opereert onafhankelijk van de beleidsdirecties en heeft een eigenstandige positie binnen BZ. Het onderzoeksteam bestaat uit de volgende personen:

Tabel 4: Onderzoeksteam

Naam	Rol
Alexander Otgaar	Projectleider, contactpersoon
Koen Sizoo	Onderzoeker
Stephanie Bouman	Onderzoeker

6.2 Klankbordgroep

De intercollegiale toetsing wordt gedaan door de volgende IOB-stafleden:

Tabel 5: Klankbordgroep

Naam
Martine de Groot
Ferko Bodnàr
Echica van Kelle
Rafaela Feddes

6.3 Referentiegroep

De evaluatie wordt begeleid en op kwaliteit getoetst door een referentiegroep met de volgende leden:

Tabel 6: 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	ECPDM	Externe deskundige handel en ontwikkeling

Bijlage A: Vragenlijst

Indicatieve vragen voor de interviews en het desk research:

- Waarom is er destijds gekozen voor een actieplan als mechanisme om beleidscoherentie voor ontwikkeling te realiseren?
- Wat is de interventielogica of beleidstheorie van het actieplan: wat wil men ermee bereiken en hoe?
- Met welke indicatoren zou je de effectiviteit van het actieplan als mechanisme kunnen beoordelen?
- Hoe worden in het actieplan thema's, doelen en indicatoren vastgesteld?
- Hoe komen de jaarrapportages tot stand? Wie zijn daarbij betrokken en hoeveel tijd besteden ze eraan?
- Welke departementen worden betrokken bij het actieplan en de jaarrapportages?
- Hoe en in welke mate worden stakeholders zoals ngo's betrokken?
- Hoe verhoudt het actieplan zich tot andere (coördinatie)mechanismen, zoals interdepartementale overlegstructuren?
- Adresseert het actieplan de meest relevante/urgente thema's op beleidscoherentie voor ontwikkeling?
- Hoe concreet (SMART) zijn de doelen van het actieplan? Of: hoe 'hard' zijn de doelen in het actieplan?
- In hoeverre bieden jaarrapportages adequaat inzicht in de voortgang op doelen van het actieplan?
- Wat is de toegevoegde waarde van het actieplan voor beleidscoherentie?
- Hoe relevant is het actieplan voor de afstemming van het beleid? Richt het actieplan zich op de meest opportune thema's?
- In hoeverre is het actieplan een coördinatiemechanisme? Werkt het sturend?
- Zorgt agendering in het actieplan voor meer afstemming of is agendering vooral de uitkomst van afstemming?
- Hoe draagt het actieplan bij aan meer bewustwording over de effecten van niet-OS-beleid op ontwikkelingslanden?
- In welke mate is het actieplan dwingend?
- In hoeverre draagt de sterkere focus (inzet op minder thema's) bij aan doelbereik?
- Wat zijn de belangrijkste resultaten van het actieplan?
- In welke mate kunnen de resultaten van het actieplan worden toegeschreven aan het mechanisme actieplan?
- Hoe verhouden de resultaten van het actieplan zich tot de inspanningen van betrokkenen?
- Welke andere factoren spelen een rol bij het bevorderen van beleidscoherentie voor ontwikkeling? Wat zijn de *drivers* voor beleidscoherentie voor ontwikkeling?
- Wat kan er verbeterd worden aan het actieplan?
- Welke andere mechanismen zouden overwogen moeten worden in plaats van of ter aanvulling op het actieplan?
- Is het actieplan een geschikt instrument om beleidscoherentie voor ontwikkeling te bevorderen?

Uitgebracht door:

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

www.iob-evaluatie.nl
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties
www.twitter.com/IOBevaluatie

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | December 2022
www.rijksoverheid.nl