

Diversiteit en samenhang

Beleidsdoorlichting BZ-begrotingsartikel 4

Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden



IOB, juli 2019

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Lijst van tabellen, figuren en tekstboxen	5
Lijst van afkortingen	6
1. Inleiding	7
1.1 Heterogeniteit aan betrokken actoren	7
1.2 Middelen	8
1.3 Onderzoeksopzet en vraagstelling	10
1.3.1 Opzet	10
1.3.2 Vraagstelling	11
1.3.3 Beperkingen	12
1.4 Indeling rapport	13
2. Overkoepelende bevindingen en lessen	14
3. Opvolging aanbevelingen evaluatie consulaire dienstverlening	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Opvolging aanbevelingen	21
3.2.1 Formuleer heldere doelstellingen	21
3.2.2 Zorg voor goede monitoring van de uitvoeringspraktijk	22
3.2.3 Schep duidelijke en ruimhartige kaders met vrijheid voor posten in de uitvoering	22
3.2.4 Ontwikkel een integraal opleidingspakket	23
3.2.5 Heb aandacht voor consolidatie, monitoring, reflectie en evaluatie	23
3.2.6 Verwachtingenmanagement - zet een communicatiestrategie op	24
3.3 Concluderend	24
4. Opvolging aanbevelingen Internationaal Cultuurbeleid	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Opvolging aanbevelingen	26
4.2.1 Expliciteer meerwaarde ICB	26
4.2.2 Breng meer synergie en structuur aan bij de uitvoering van het ICB	28
4.2.3. Zorg voor heldere governance structuren	31
4.2.4 Investeren in M&E	32
4.3 Concluderend	33
5. Opvolging aanbevelingen Publieksdiplomatie	35
5.1 Inleiding	35
5.2 Opvolging aanbevelingen	36
5.2.1 Veranker PD beter in beleid en organisatie van BZ	36

5.2.2 Voer meer regie op reputatiemanagement van Nederland	39
5.2.3 Ontwikkel 'digital diplomacy' verder door.....	40
5.2.4 Zorg voor adequate monitoring en evaluatie.....	40
5.3 Concluderend.....	41
6. Opvolging aanbevelingen Gastlandbeleid	42
6.1 Inleiding.....	42
6.2 Opvolging van de aanbevelingen	43
6.2.1 Stel een helder afwegingskader op.....	43
6.2.2 Zet een centraal wervings- en huisvestingsbudget op	44
6.2.3 Veranker het beleid in de bestaande institutionele structuur	45
6.2.4 Zorg voor voldoende capaciteit en institutioneel geheugen.....	45
6.2.5 Zet in op monitoring	46
6.2.6 Stel een langetermijnvisie op.....	47
6.3 Concluderend.....	47
7. Min/plus 20% exercitie	48
7.1 Inleiding.....	48
7.2 Consulaire dienstverlening aan Nederlanders en regulering personenverkeer.....	48
7.3 Internationaal cultuurbeleid	51
7.4 Publieksdiplomatie.....	53
7.5 Gastlandbeleid	56
Bijlage 1 Literatuurlijst.....	58
TK-documenten.....	58
Ministeries	58
Websites	59

Voorwoord

Het beleid dat formeel valt onder de noemer ‘Consulaire dienstverlening en uitdragen van Nederlandse waarden’ en wordt gedekt door artikel 4 van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) bestrijkt een divers werkterrein: van consulaire bijstand en het internationale cultuurbeleid tot publieksdiplomatie en het Nederlandse gastlandbeleid. De evaluaties en beleidsdoorlichtingen die tussen 2011 en 2018 zijn uitgevoerd naar deze vier beleidsthema’s vormden de bouwstenen voor deze voorliggende beleidsdoorlichting.

De doorlichting bestaat uit twee delen. In het eerste deel worden overkoepelende bevindingen en lessen uit de onderliggende evaluaties en beleidsdoorlichtingen gepresenteerd over het voorbereiden, bepalen, uitvoeren en evalueren van beleid. Deze lessen zijn niet alleen relevant voor de bij consulaire dienstverlening betrokken spelers, maar voor iedereen die werkzaam is binnen de beleidscyclus van BZ. De afzonderlijke beleidsterreinen die vallen onder artikel 4 zijn te heterogeen om de algemene doeltreffendheid van het gehele beleid voor consulaire dienstverlening te kunnen onderzoeken. Het tweede deel van deze beleidsdoorlichting bekijkt per beleidsterrein in hoeverre de aanbevelingen uit de vorige evaluaties en doorlichtingen zijn opgevolgd. Zo wordt per beleidsterrein van artikel 4 duidelijk wat de huidige stand van het beleid is.

Namens IOB is de beleidsdoorlichting uitgevoerd door Meie Kiel, Kirsten Lucas en Jesper Saman. De interne klankbordgroep werd gevormd door IOB-collega’s Bas Limonard, Josine Polak en Arjan Schuthof. Als externe, onafhankelijke deskundige las Jan Melissen (Universiteit Leiden/Clingendael) mee.

IOB dankt iedereen die heeft bijgedragen aan deze evaluatie.

De eindverantwoordelijkheid voor het onderzoek en dit rapport berust bij IOB, met uitzondering van hoofdstuk 7. Dit hoofdstuk gaat in op beleidsopties wanneer er significant (20%) minder of meer middelen beschikbaar zijn. Het is geschreven door en valt onder de verantwoordelijkheid van de relevante beleidsdirecties (directie Consulaire Zaken en Visumbeleid, Eenheid Internationaal Cultuurbeleid, directie Communicatie en Directie Protocol en Gastlandzaken).

Dr. Wendy Asbeek Brusse

*Directeur directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)
Ministerie van Buitenlandse Zaken*

Lijst van tabellen, figuren en tekstboxen

Tabellen

		pagina
Tabel 1	Uitgaven (x EUR 1.000) onder artikel 4 tussen 2011 en 2018	
Tabel 2	Overzicht consulaire inkomsten (in EUR) 2011-2017	
Tabel 3	Onderliggende studies van de beleidsdoorlichting artikel 4	
Tabel 4	Belangrijkste aanbevelingen uit IOB-evaluatie 'De burger centraal? Consulaire dienstverlening in beweging 2011-2018'	
Tabel 5	Belangrijkste aanbevelingen uit IOB BD 'Cultuur als Kans: ICB 2009-2014' en Kabinetsreactie	
Tabel 6	Belangrijkste aanbevelingen uit IOB BD 'Publieksdiplomatie 2010-2014' en Kabinetsreactie	
Tabel 7	Belangrijkste aanbevelingen uit IOB-evaluatie 'Nederland als gastland voor internationale organisaties' en Kabinetsreactie	

Figuren

		pagina
Figuur 1	Landen internationaal cultuurbeleid beleidsdoelstelling 1 en beleidsdoestelling 2	

Tekstboxen

		pagina
Tekstbox 1	Beleidsdoelstellingen ICB	
Tekstbox 2	PD-hub MENA-regio	

Lijst van afkortingen

AMIO	Ambassadeur Internationale Organisaties
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
ACS	Ambassadeur Culturele Samenwerking
BD	Beleidsdoorlichting
BHOS	(minister van) Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking
BZ	(ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CDIA	Commissie voor Defensie en Internationale Aangelegenheden
COM	directie Communicatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken
DCMA	Dutch Cultural Manifestations Abroad
DCV	directie Consulaire Zaken en Visumbeleid
DPG	directie Protocol en Gastlandzaken
EDV	Externe Dienstverlener
EUR	Euro
FEZ	directie Financieel Economische Zaken
FTE	<i>full-time equivalent</i>
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
IAK	Integraal Afwegings Kader
ICB	Internationaal Cultuurbeleid
ICE	Eenheid Internationaal Cultuurbeleid
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IO	Internationale Organisatie
IOB	directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluaties
ISB	Inspectie, Signalering, Begeleiding
JenV	ministerie van Justitie en Veiligheid
KPI	Kritische Prestatie Indicator
M&E	Monitoring en Evaluatie
MENA	<i>Middle East and North Africa</i>
MR	Ministerraad
OC	Orange Carpet
OCW	(ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PD	Publieksdiplomatie
PDC	Producten en Diensten Catalogus
POBB	Programma Ondersteuning Buitenland Beleid
RDIA	Raad voor Defensie en Internationale Aangelegenheden
RIO	Rijkswerkgroep Internationale Organisaties
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
SG	Secretaris Generaal
VK	Verenigd Koninkrijk
VS	Verenigde Staten

1. Inleiding

Een vakantieganger die in Australië haar Nederlandse paspoort kwijtraakt. Een Nederlander die gearresteerd wordt in Brazilië. Erwin Olaf die zijn foto's exposeert in China en Afrojack die draait in Indonesië. Een dialoog met beleidsmakers en ngo's omtrent mensensmokkel in de Filippijnen. Een internationale organisatie die zich in Nederland wil vestigen.

Het zijn voorbeelden van gebeurtenissen waar het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) direct of indirect beleidsmatig bij betrokken is. Het beleid op deze terreinen valt formeel onder het heterogene, algemene artikel 4 'Consulaire dienstverlening en uitdragen van Nederlandse waarden' van de begroting van BZ. De sub-artikelen die hieronder vallen betreffen de consulaire dienstverlening en de regulering van het personenverkeer, het internationaal cultuurbeleid, publieksdiplomatie en het gastlandbeleid voor internationale organisaties. Het beleidsartikel heeft geen artikel-overkoepelend(e) beleidsdoel(en).

Elk van de beleidsterreinen van artikel 4 heeft IOB eerder al afzonderlijk onderzocht. Dit is echter de eerste beleidsdoorlichting (BD) op artikelniveau.¹ De doorlichting richt zich op de rol van BZ, de relaties van BZ met andere actoren en, indien relevant, op de governance structuren waar BZ een coördinerende rol heeft. Het doel van de studie, die betrekking heeft op de periode 2011-2018, is om conclusies voor de sub-artikelen met elkaar te verbinden en waar mogelijk algemene, overkoepelende lessen te trekken. Dit is in lijn met de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) die voorschrijft dat elk beleidsartikel van de rijksbegroting elke zeven jaar doorgelicht moet worden.²³ Daarnaast heeft IOB voor deze BD onderzocht in hoeverre er opvolging is gegeven aan de aanbevelingen van de onderliggende IOB-studies.

1.1 Heterogeniteit aan betrokken actoren

De heterogeniteit van onderwerpen zorgt er voor dat binnen BZ veel directies betrokken zijn bij de coördinatie en uitvoering van het beleid in artikel 4. Zo heeft de Directie Consulaire zaken en Visumbeleid (DCV) de regie over begrotingsartikelen 4.1 ('op basis van eigen verantwoordelijkheid consulaire dienstverlening bieden aan Nederlanders in het buitenland') en 4.2 ('samen met (keten) partners het personenverkeer reguleren'). DCV houdt zich bijvoorbeeld bezig met algemene consulaire bijstand, gedetineerdenbegeleiding, crisisvoorbereiding- en respons, reisadviezen, reisdocumenten en visumverlening. Hiermee is de directie verantwoordelijk voor het BZ-beleid waarmee Nederlandse en niet-Nederlandse burgers het meest direct in aanraking komen. In de periode vanaf 2011 voerde DCV een groot veranderprogramma uit, waarbij modernisering van de dienstverlening gecombineerd werd met een besparing van 10 miljoen euro op de consulaire functie. De concepten bundeling van dienstverlening, 'uitbesteed tenzij', 'digitaal tenzij' en maatwerk kregen hierbij een prominente plaats. Naast BZ zijn ook andere departementen betrokken bij artikel 4.1. Zo is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van de reisdocumenten en spelen het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Marechaussee een rol in de vreemdelingenketen (bij het visumbeleid). Ook spelen niet-statelijke actoren een belangrijke

¹ Artikel 4 werd in 2014 samengesteld uit de begrotingsartikelen 7 (bestaande uit de huidige beleidsdoelstellingen 4.1 en 4.2) en 8 (bestaande uit de beleidsdoelstellingen 4.3, 4.4. en 4.5). In de systematiek van de nieuwe begroting 2019 hebben de sub-artikelen wederom andere nummers en namen gekregen, die in de volgende paragrafen worden gehanteerd.

² Een BD wordt in de RPE gedefinieerd als 'een syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van een substantieel, samenhangend deel van het beleid, dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen van de rijksbegroting.'

³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27>

rol, zoals vrijwilligersorganisaties (bij gedetineerden), particuliere hulpinstanties (bij algemene consulaire bijstand) of reisorganisaties (bij crisisrespons).

Bij het internationaal cultuurbeleid (4.3 'Grotere buitenlandse bekendheid met de Nederlandse cultuur') zijn de ministers van BZ en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) gedeeld verantwoordelijk. De Eenheid Internationaal Cultuurbeleid (ICE) van het ministerie van BZ heeft de coördinatie van en regie over de uitvoering van het ICB. Doel van dit beleid is om de Nederlandse cultuursector te versterken door internationale uitwisseling en presentatie. Ook wordt het cultuurbeleid regelmatig verbonden aan economische diplomatie en andere prioriteiten van geïntegreerd buitenlandbeleid, zoals het mensenrechtenbeleid en veiligheidsbeleid. Om dit te realiseren werkt ICE samen met het postennet, cultuurfondsen en met DutchCulture (deze organisatie is de belangrijkste uitvoeringspartner van BZ en OCW en vervult een proces-coördinerende rol in de uitvoering van het ICB).

De directie Communicatie (COM) van het ministerie van BZ is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid omtrent Publieksdiplomatie (PD), wat valt onder sub-artikel 4.4 ('uitdragen van Nederlandse waarden en belangen'). Deze vorm van diplomatie wordt ingezet om het buitenlands beleid van Nederland te ondersteunen. Het doel is om via het uitdragen van de Nederlandse waarden en belangen het behalen van beleidsresultaten te dienen. Daaruit volgt een rol voor de posten om het juiste netwerk te ontwikkelen, het imago van Nederland in het betreffende land te versterken en het onderling vertrouwen tussen de landen te vergroten. Van het departement wordt een centrale sturing verwacht, onder andere op het gebied van de inzet van media en online kanalen. COM stuurt het postennet aan op dit terrein.

Tot slot is de Directie Protocol en Gastlandzaken (DPG) verantwoordelijk voor sub-artikel 4.5 'Een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor internationale organisaties in Nederland' (1.3 in de begroting van 2019). Nederland is gastheer van 37 internationale organisaties (IO's).⁴ Dit zijn internationale gerechtshoven en tribunalen als het Internationaal Strafhof, Europese instellingen en andere volkenrechtelijke organisaties, bijvoorbeeld de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens. DPG ziet toe op de uitvoering van de zetelverdragen en het faciliteren van IO's in Nederland. Daarnaast dient DPG als front office en coördinator voor de overige betrokken (centrale) overheidsinstellingen. Afhankelijk van het werkveld van de IO valt een organisatie onder de verantwoordelijkheid van een van de ministeries. Het Ministerie van Financiën is daarnaast betrokken bij de uitvoering van de fiscale privileges van medewerkers van IO's via de Belastingdienst. Verder zijn ook gemeenten nauw betrokken bij de uitvoering van het beleid, bijvoorbeeld omtrent huisvesting, bereikbaarheid en internationaal onderwijs.

1.2 Middelen

De uitgaven die onder artikel 4 vallen bedroegen in de periode 2011 – 2018 ruim EUR 404 miljoen. Jaarlijks komt dat gemiddeld neer op EUR 50 miljoen voor dit begrotingsartikel. Ter vergelijking, de uitgaven in 2017 voor BZ-begrotingsartikel 1 ('Versterking internationale rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten') betroffen EUR 114 miljoen, voor artikel 2 ('Veiligheid en stabiliteit') EUR 254 miljoen, en voor artikel 3 ('Europese samenwerking') EUR 7 miljard. Artikel 4 is daarmee het BZ-

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationale-organisaties-in-nederland/lijst-van-internationale-organisaties-in-nederland>.

beleidsartikel met het geringste financieel beslag. Zie tabel 1 voor een overzicht van de uitgaven per sub-artikel.

Tabel 1. Uitgaven (x EUR 1.000) onder artikel 4 tussen 2011 en 2018⁵

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totaal
4.1 Consulaire dienstverlening aan Nederlanders									
Gedetineerdenbegeleiding (subsidies en opdrachten)			1.484	1.702	2.241	2.073	1.918	1.911	11.329
Consulaire bijstand (subsidies en opdrachten)			1.199	422	236	245	233	527	2.862
Reisdocumenten (en verkiezingen)			3.729	5.232	5.434	3.932	4.603	4.992	27.922
Consulaire opleidingen			249	131	198	147	246	146	1.117
Consulaire informatiesystemen			8.137	2.504	6.864	6.354	6.607	6.386	36.852
Diversen			2.788	1.052					3.840
Subtotaal 4.1	13.938	12.432	17.586	11.043	14.973	12.751	13.607	13.962	110.292
4.2 Regulering personenverkeer									
Visumverlening			1.289	1.434	1.200	1.080	1.236	2.857	9.096
Ambtsberichtenonderzoek			247	126	41	20	13	18	465
Legalisatie- en verificatiebeleid			7	7	81	67	46	49	257
Consulaire informatiesystemen vreemdelingenbeleid				4.022	3.264	5.653	4.535	10.886	28.360
Diversen				818					818
Bijdragen aan (inter)nationale organisaties			744	818	740	841	851	920	4.914
Bijdragen aan andere begrotingshoofdstukken								110	110
Subtotaal 4.2	8.783	13.326	2.287	7.225	5.326	7.661	6.681	14.840	66.129
4.3 Grotere buitenlandse bekendheid met Nederlandse cultuur									
Internationaal cultuurbeleid (subsidies, opdrachten, bijdragen aan agentschap en instituten)	8.118	7.094	1.411	2.312	6.539	6.039	6.192	7.023	44.728
Erfgoed subsidies			4.407	2.733	895	1.116	375		9.526
OCW - artikel 14 Cultuur	5.733	5.765	5.566	5.566	5.393	5.739	4.640	4.617	43.019
Subtotaal 4.3	13.851	12.859	11.384	10.611	12.827	12.894	11.207	11.640	97.273
4.4 Publieksdiplomatie om beeld van Nederlands in het buitenland te versterken									
Instituut Clingendael			2.487	2.414	2.051	2.797	800	800	11.349
Programma ondersteuning buitenlands beleid (subsidies en opdrachten)			3.262	3.402	3.557	3.628	4.590	5.025	23.464
Landenprogramma's algemene voorlichting en kleine programma's (subsidies, opdrachten, agentschappen en (inter)nationale organisaties)			7.273	7.465	8.436	6.210	7.094	13.256	49.734
Overige subsidies					250	281	40		571
Onderzoeksprogramma's							2.756	1.636	4.392
Bezoeken hoogwaardigheidsbekleders en uitgaven Corps Diplomatique en internationale organisaties			3.113	2.745	3.931	2.861	2.276	1.882	16.808
Adviesraad Internationale Vraagstukken				413	431	407	338	376	1.965

⁵ Personeelskosten en overige apparaatskosten zijn niet opgenomen in de uitgaven van artikel 4; deze vallen onder begrotingsartikel 7: 'Apparaat'.

Internationale manifestaties en diverse bijdragen					81	131	159	879	1.250
Europese bewustwording (odprachten en (inter)nationale organisaties)					626	624	384	364	1.998
Voorlichting			3.836						3.836
Subtotaal 4.4	30.552	19.607	19.971	16.439	19.363	16.939	18.437	24.218	115.367
4.5 Aantrekkelijk vestigingsklimaat voor IO's in Nederland									
Bijdrage Speciaal Tribunaal Libanon			3.688	1.711	1.847	1.918	1.893	1.919	12.976
Bijdrage Internationaal Strafhof			22.998	3.776	7.906	19.833	1.006	1.213	56.732
Nederland Gastland					870	835	528	1.255	3.488
Subtotaal 4.5	14.114	18.571	26.686	5.487	10.623	22.586	3.427	4.387	73.196

Bron: Rijksjaarverslagen 2011-2018. Per bedrag is het meest recente jaarverslag gebruikt. Voor 2011 en 2012 is geen opsplitsing per instrument beschikbaar, vandaar dat alleen de totale uitgaven worden genoemd.

Naast uitgaven, krijgt BZ via artikel 4.1 en 4.2 ook inkomsten binnen in de vorm van leges voor visa, reisdocumenten en andere consulaire handelingen, zoals figuur 2 laat zien. In de onderzoeksperiode zijn de inkomsten aanzienlijk gestegen, vooral voor de visa en reisdocumenten. De stijging in de visumopbrengsten wordt veroorzaakt door de groei in de visumafgifte. Ook de paspoortgelden laten vanaf 2013 een stijging zien. Dit heeft te maken met een verhoging van de leges vanaf dat jaar. BZ staat een deel van de leges af aan het ministerie van BZK; dit zijn de kosten voor de dienstverlening van de Rijksdienst voor identiteitsgegevens en het produceren van het paspoort.

Tabel 2. Overzicht consulaire inkomsten 2011-2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Paspoortgelden	9.313.586	8.772.505	13.843.859	18.825.105	18.002.555	15.720.485	18.634.776
Visumopbrengsten	24.860.988	25.086.993	28.292.241	26.381.198	28.677.999	32.033.121	31.717.136
Legalisatierechten	3.016.013	2.842.535	2.929.654	2.673.123	2.601.757	2.204.360	1.191.140
Ontvangsten consulaire handelingen	1.141.780	954.021	1.004.786	709.924	497.336	503.921	1.154.516
Inburgering	2.641.797	2.288.876	2.193.710	1.790.965	119.757	1.359.660	1.355.927
Ontvangsten overig	38.183	167.803	78.521	1.402	12	360	
Totale inkomsten	41.012.347	40.112.733	48.342.771	50.381.717	49.899.416	51.821.907	54.053.495

Bron: financiële administratiesystemen van BZ.

1.3 Onderzoekopzet en vraagstelling

1.3.1 Opzet

Het doel van deze BD van artikel 4 is om overkoepelende lessen te presenteren op basis van de onderliggende onderzoeken die IOB eerder heeft uitgevoerd (zie tabel 3). De beleidsdoorlichting betreft dus primair een synthese-onderzoek, gebaseerd op bestaand evaluatiemateriaal, maar omvat daarnaast additioneel dossieronderzoek en gesprekken met relevante stakeholders over de opvolging van de aanbevelingen van de IOB-studies over ICB, PD en het gastlandbeleid.

Het onderzoek doet geen uitspraak over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gehele beleid vallend onder artikel 4, omdat de beleidsterreinen daar te verschillend voor zijn. Zie hiervoor ook

1.3.3 Beperkingen. Waar de onderliggende BD's en evaluaties iets zeggen over doelmatigheid en doeltreffendheid, is dit uiteraard wel meegenomen in de hoofdstukken 3 tot en met 6.

Tabel 3. Onderliggende studies van de beleidsdoorlichting artikel 4

Beleidsartikel BZ-begroting	Titel	soort onderzoek	publicatiejaar
4.1 en 4.2 Consulaire dienstverlening en regulering personenverkeer	De burger centraal? <i>Consulaire dienstverlening in beweging 2011-2018</i>	evaluatie	2019
4.3 Grotere buitenlandse bekendheid met Nederlandse cultuur	Cultuur als kans. <i>Beleidsdoorlichting van het internationaal cultuurbeleid 2009-2014</i>	beleidsdoorlichting	2016
4.4 Publieksdiplomatie	Beleidsdoorlichting publieksdiplomatie 2010-2014	beleidsdoorlichting	2016
4.5 Aantrekkelijk vestigingsklimaat voor IO's in Nederland	Nederland als gastland voor internationale organisaties 2008-2016	evaluatie	2018

Niet alle onderdelen van artikel 4 worden in de doorlichting meegenomen. Redenen hiervoor zijn de afbakening van de reeds afgeronde beleidsdoorlichtingen en effectevaluaties,⁶ maar ook het geringe financieel beslag. Voor sub-artikel 4.4 betekent dit dat 'Bezoeken hoogwaardigheidsbekleders en uitgaven Corps Diplomatique en internationale organisaties', 'in- en uitgaande staatsbezoeken', de 'Adviesraad Internationale vraagstukken', manifestaties, subsidies aan Clingendael en het POBB-programma, niet worden meegenomen bij het trekken van gemeenschappelijke, overkoepelende lessen.⁷ Voor artikel 4.2 worden 'ambtsberichtenonderzoek', 'legalisatie en verificatie' en 'bijdrage (inter)nationale organisaties en migratie' niet meegenomen. Zie voor een overzicht van de uitgaven voor deze onderdelen tabel 1. Aanvullend evaluatieonderzoek naar deze onderdelen is niet verricht.

1.3.2 Vraagstelling

De hoofdvraag die in deze BD centraal staat is: *Welke overkoepelende bevindingen en lessen kunnen worden geformuleerd met betrekking tot artikel 4 op basis van de onderliggende IOB-beleidsdoorlichtingen en evaluaties en hoe is er opvolging gegeven aan de gedane aanbevelingen?*

Onderstaande lijst met thema's en vragen, die een aantal van de RPE-vragen samen neemt, was richtinggevend bij de overkoepelende bevindingen en lessen:⁸

⁶ Op de website van de Rijksoverheid zijn de Terms of Reference van de bestaande evaluatieonderzoeken te vinden, inclusief de afbakeningen.

⁷ In het geval van Adviesraad Internationale Vraagstukken gaat het bijvoorbeeld niet om een beleidsinhoudelijk beleid, maar een operationeel-technisch budget. Hetzelfde geldt voor de subsidie aan Instituut Clingendael. Beleidsinhoudelijke elementen van bijvoorbeeld het POBB-programma zijn, waar relevant, wel meegenomen in het eindrapport van de beleidsdoorlichting Publieksdiplomatie 2010-2014; dit is in het eindrapport ook toegelicht.

⁸ Overkoepelende lessen zijn hier breed gedefinieerd. Het kan gaan om lessen op het terrein van de inhoud, het proces, het meten van resultaten, monitoring, etc.

De aanleiding en motivering van het beleid en de hiermee beoogde doelen. Hoe heeft het ministerie gereageerd op internationale ontwikkelingen die relevant zijn voor de beleidsterreinen van artikel 4 en welke doeleinden zijn er gesteld?

Verantwoordelijkheden. Welke rol heeft het ministerie en hoe heeft zij uitvoering gegeven aan deze rol en verantwoordelijkheden?

De beleidsterreinen. Hoe zien deze eruit en wat is de aard en de samenhang van de doelstellingen en de uitvoering?

Uitgaven. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard en hoe is dit onderbouwd?

Naast de overkoepelende lessen geeft deze BD een overzicht van de opvolging van aanbevelingen naar aanleiding van eerdere IOB-onderzoeken omtrent PD, ICB en gastlandbeleid. Voor zover mogelijk wordt ook de opvolging van de aanbevelingen van de consulaire evaluatie meegenomen. Dit zal echter beperkt zijn, omdat de evaluatie pas in april 2019 is afgerond en de beleidsreactie – die aangeeft in hoeverre de aanbevelingen worden overgenomen – pas in juni 2019 is verschenen. De volgende vragen staan centraal:

1. Welke aanbevelingen heeft IOB gedaan om het beleid doelmatiger en doeltreffender te maken?
2. In welke mate hebben de beleidsdirecties deze aanbevelingen meegenomen in het opstellen van het nieuwe beleid?
3. In welke mate zijn de aanbevelingen opgevolgd?

De BD sluit conform de voorschriften van de RPE af met een verkenning door de verantwoordelijke beleidsdirecties van beleidsopties bij minder of meer (20%) beschikbare middelen.

Bovenstaande vragen komen in grote lijnen overeen met de vragen die zijn geformuleerd in de Kamerbrief over de opzet van deze beleidsdoorlichting van september 2018. Ook in de brief staan de overkoepelende conclusies en algemene, overkoepelende lessen centraal.

1.3.3 Beperkingen

Met het doorlichten van artikel 4 komt ook een aantal beperkingen. Ten eerste is artikel 4 niet ingericht op het creëren van synergie tussen, of complementariteit van, deze beleidsonderwerpen. Ze staan volledig los van elkaar en hebben geen overkoepelend beleidsdoel dat ze beogen te bereiken. Daarom is het ook niet mogelijk uitspraken te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsartikel 4 als geheel.⁹ Het uitgangspunt van de BD is daarom om de conclusies van alle onderliggende evaluaties te verbinden en, waar mogelijk, overkoepelende bevindingen en lessen te trekken. Een deel van deze lessen zal wel raken aan doeltreffendheid en doelmatigheid. In het rapport wordt expliciet aangegeven op welke sub-artikelen de gemeenschappelijke bevindingen en lessen betrekking hebben.

Ten tweede, vanwege de hierboven beschreven diversiteit aan beleidsonderwerpen zijn de beleidsopties bij minder of meer (20%) beschikbare middelen gemaakt op sub-artikel niveau in plaats van artikel 4-niveau. Hierbij worden de realisatiecijfers van artikel 4 gebruikt zoals opgenomen in het Rijksjaarverslag; apparaatskosten maken hier geen deel van uit.

⁹ Hoewel ook in de motie Harbersbrief wordt aangegeven dat door de heterogeniteit van de onderwerpen geen artikel brede inhoudelijke vraag kan worden geformuleerd, doet de eerste hoofdonderzoeksvraag in de brief dit per abuis wel (is het beleid in het algemeen doeltreffend en doelmatig geweest?). Deze vraag is in de Terms of Reference dan ook niet meegenomen.

1.4 Indeling rapport

Het rapport is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de overkoepelende bevindingen en lessen van de onderliggende BD's en evaluaties. Vervolgens gaan hoofdstuk 3 tot en met 6 in op de opvolging van de aanbevelingen van de BD's en evaluaties van de deelterreinen. In hoofdstuk 7 geven de beleidsdirecties een overzicht van de beleidsopties bij de beschikbaarheid van 20% minder of meer middelen.

2. Overkoepelende bevindingen en lessen

Consulaire dienstverlening en de regulering van personenverkeer, internationaal cultuurbeleid, publieksdiplomatie en het gastlandbeleid voor internationale organisaties zijn zulke diverse onderwerpen dat het niet mogelijk is om overkoepelende uitspraken te doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het totale beleidsterrein onder artikel 4.

Wanneer er echter op een hoger abstractieniveau naar deze verschillende sub-artikelen en de onderliggende IOB-studies wordt gekeken, blijken er wel degelijk terugkerende en overkoepelende bevindingen te zijn. Soms beslaan die bevindingen twee beleidsterreinen onder artikel 4, soms komen ze terug op alle beleidsterreinen. Uit deze bevindingen komen lessen voort over het voorbereiden, bepalen, uitvoeren en evalueren van beleid.

Hiermee zijn de lessen dus niet alleen relevant voor actoren die zich bezighouden met de beleidsterreinen die vallen onder artikel 4, maar kunnen ze een ieder werkzaam binnen de beleidscyclus van BZ scherp houden.

Inspelen op een veranderende wereld

De wereld verandert. Zo is er sprake van globalisering en digitalisering, maar ook van een groeiende vraag van maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en burgers om nauwer betrokken te worden bij het formuleren en uitvoeren van beleid. Dit laatste wordt ook wel de netwerksamenleving genoemd of, specifiek voor BZ, de ‘vermaatschappelijking van de diplomatie’. BZ moet op al deze veranderingen inspelen om het diplomatieke werk effectief te kunnen blijven doen en om maatschappelijk draagvlak te behouden. Vooral bij de consulaire dienstverlening, PD en ICB is dit goed gedaan.

Hierbij spelen de moderne communicatiemiddelen een belangrijke rol. Zo zijn bijvoorbeeld het 24/7 BZ Contact Center voor consulaire vragen wereldwijd en een reisadvies app ontwikkeld, maar ook een BZ-brede handleiding omtrent het gebruik van sociale media. Sociale media als Facebook en Twitter worden meer en meer gezien als een plek van (culturele) ontmoetingen die BZ kan benutten om het Nederlands beleid uit te dragen.

Daarnaast hebben consulaire dienstverlening, PD en ICB ingespeeld op de verschuiving naar een netwerksamenleving, waarin steeds meer wordt samengewerkt met niet-statelijke actoren, met name in de beleidsuitvoering. Voorbeelden hiervan zijn de inzet van Externe Dienstverleners voor de inname en afgifte van visum- en paspoortaanvragen, het werken met vrijwilligers bij de gedetineerdenbezoeken en de versterking van de rol van culturele partijen zoals DutchCulture bij de uitvoering van het internationaal cultuurbeleid. Bij de uitbesteding van deze taken blijft het wel belangrijk heldere afspraken te maken over de precieze rolverdeling en over de monitoring van de uitvoeringspraktijk. BZ blijft immers beleidsverantwoordelijk, waardoor zicht op de uitvoeringspraktijk en daarmee de doeltreffendheid van het beleid, nodig is.

BZ zou daarnaast meer proactief kunnen inspelen op risico's die nieuwe communicatiemiddelen en technologieën met zich meebrengen, zoals de mogelijkheid van beleidsbeïnvloeding door andere landen via *fake news*. De middelen van COM hiervoor zijn echter beperkt. Dit terwijl deze moderne communicatiemiddelen de komende jaren alleen maar aan belang zullen toenemen en de bijkomende risico's gevolgen hebben voor alle terreinen van het buitenlands – en binnenlands beleid.

- Investeer in onderzoek naar en beleidsvorming op de mogelijke keerzijden van nieuwe communicatiemiddelen en technologieën.
- Betrek externe actoren bij de formulering, de uitvoering en het uitdragen van het buitenlandbeleid van Nederland, maar maak heldere afspraken over rolverdeling, taken en monitoring van de uitvoeringspraktijk.

Synergie met andere beleidsterreinen

Consulaire dienstverlening, Internationaal Cultuurbeleid en het Gastlandbeleid zijn eigenstandige beleidsterreinen met eigen doelstellingen en resultaatgebieden, maar kunnen ook worden ingezet om andere beleidsdoelen van het Nederlands (buitenlands) beleid te bevorderen. Dit geldt helemaal voor Publieksdiplomatie, dat immers geen beleidsdoel op zich is. De afgelopen jaren is bij alle beleidsterreinen proactief ingezet op het creëren van synergie met andere beleidsdoelen. Hierdoor kan uiteindelijk meer resultaat worden bereikt voor het gehele buitenlandbeleid.

Zo gingen wereldwijd meer ambassades werken met het Orange Carpet-beleid (OC-beleid), waarbij het voor bonafide reizigers eenvoudiger is een visum te verkrijgen. Hiermee wordt een positieve bijdrage geleverd aan de economische relatie tussen Nederland en het land waar de visumaanvrager vandaan komt. De IOB-evaluatie uit 2019 liet wel zien dat er meer bekendheid aan het OC-beleid gegeven kan worden bij relevante overheidsinstanties in Nederland en dat het instrument nog breder kan worden ingezet voor andere doelgroepen zoals uit het culturele of ontwikkelingssamenwerkingsveld.

Voor ICB geldt dat het fungeert als verbindende schakel tussen politieke, economische en maatschappelijke onderwerpen. Cultuur wordt ingezet als startpunt voor gesprekken en discussies, als spiegel en verbinding naar Nederlandse beleidsprioriteiten in het buitenland. Toch bleek uit de IOB-beleidsdoorlichting van 2016 dat de synergie tussen het ICB en het brede beleid van de ambassades nog onvoldoende van de grond kwam. Met de instelling van prioriteitslanden met geïntegreerde meerjarige strategieën, het inzetten van cultuur als verbinder in een aantal fragiele landen rondom Europa en het bewust inzetten van ‘culture diplomatie’ vanaf 2017 is hierin een verbetering gemaakt.

Ook PD is, mede op basis van de aanbevelingen uit de IOB-studie, de afgelopen jaren beter en actiever ingezet ter ondersteuning van het bredere buitenlandbeleid en beter geïntegreerd in de werkzaamheden op de post. Daarnaast werken posten, ondersteund door COM, meer thematisch en regionaal samen zoals in de Azië-regio op het gebied van internationale rechtsorde. Of via een gemeenschappelijke *narrative* in Noord-Afrika en het Midden-Oosten.

Bij het gastlandbeleid is de aansluiting met het bredere buitenlandbeleid gezocht door te kijken of IO's die zich in Nederland willen vestigen passen bij de organisaties die al in ons land gevestigd zijn en bijvoorbeeld werken op het terrein van veiligheid en rechtspraak ('Den Haag als stad voor vrede en recht'), of passen bij de negen Nederlandse topsectoren.¹⁰

- Maak expliciet hoe het beleid bijdraagt aan de andere doelen van het Nederlands buitenlands beleid en dus synergie oplevert.

¹⁰ Rijksoverheid (2011) Naar de top; het bedrijvenbeleid in actie(s).

Imago en reputatie

Het imago en de reputatie van Nederland; op alle vier de beleidsterreinen is hieraan de afgelopen jaren hard gewerkt. Dit gebeurt zowel in Nederland als daarbuiten. Zo is consulaire dienstverlening het beleidsterrein waarmee buitenlanders maar ook Nederlanders zelf het meest direct in aanraking komen. Het wordt in dit opzicht wel gezien als het visitekaartje van BZ. Daarnaast wordt ook met het gastlandbeleid aan de Nederlandse reputatie gewerkt door internationale organisaties zo goed mogelijk te ontvangen en accommoderen in ons land. Bovendien worden PD en ICB bewust ingezet om in het buitenland bij te dragen aan positieve beeldvorming over Nederland en de Nederlandse standpunten en zienswijzen. Dit creëert draagvlak voor het Nederlandse beleid internationaal en maakt Nederland ook aantrekkelijk om te bezoeken of er te investeren.

Hoewel alle beleidsterreinen bezig zijn met het imago en de reputatie van Nederland, is de samenwerking tussen de beleidsdirecties hierop nog beperkt. Ook kan er winst behaald worden door nauwer samen te werken met regiodirecties.

- Zoek voor een grotere samenhang op het gebied van imago en reputatie van BZ in Nederland en in het buitenland naar meer samenwerking tussen de beleids- en regiodirecties.

Weinig heldere beleidsuitwerking en operationalisering

Zowel in Den Haag als op de posten wordt constant nagedacht over het verbeteren van het buitenlands beleid. Maar mooie plannen zijn niet genoeg; ze moeten omgezet worden in heldere beleidsdoelen die geoperationaliseerd worden. Bij alle vier de beleidsterreinen ontbrak het hier (in meer of minder mate) echter aan.

In de beleidskaders werd weinig aandacht besteed aan de problematisering en motivering van gemaakte beleidskeuzes. Ook werden beleidsdoelen weinig geoperationaliseerd. Zo kwam men bij PD niet verder dan 'de dialoog aangaan' of 'het vergroten van zichtbaarheid'. En was het voor BZ-medewerkers en burgers onduidelijk wat er bedoeld werd met 'excellente dienstverlening', 'robuuste crisisrespons' of 'versterkte consulaire bijstand' op het gebied van consulaire dienstverlening. Ook werden bij ICB aannames die ten grondslag lagen aan gemaakte beleidskeuzes vaak niet expliciet gemaakt en liepen doelstellingen, resultaten en instrumenten door elkaar heen. Dit leidde tot interpretatieverschillen bij de uitvoering van het beleid en onduidelijkheid over de aansturing- en verantwoordingsmechanismen. En bij het gastlandbeleid verminderde het ontbreken van een breed gedragen langetermijnvisie en een helder afwegingskader de slagvaardigheid om internationale organisaties aan te trekken en blijvend aan Nederland te binden.

De betrokken directies hebben de aanbevelingen die uit de IOB-studies naar voren kwamen op dit terrein inmiddels aangegrepen om bovenstaande punten aan te pakken.

- Zorg dat beleid gestoeld is op een onderliggende beleidslogica (bijvoorbeeld een *Theory of Change*) of is opgesteld aan de hand van het Integraal Afwegings Kader (IAK).¹¹
- Formuleer heldere beleidsdoelen en operationaliseer deze.

¹¹ Een Integraal Afwegings Kader geeft normen voor goed beleid en goede regelgeving aan de hand van een set vragen.

Gebrek aan monitoring en evaluatie

Meten is weten. Om de doeltreffendheid van beleid te kunnen vaststellen is goede monitoring en evaluatie noodzakelijk. Op basis van indicatoren en heldere resultaatkaders kan worden afgewogen waarom bepaalde doelstellingen niet zijn gehaald en kan feedback georganiseerd worden om lessen te trekken en activiteiten waar nodig aan te passen. Toch bleek uit de onderliggende beleidsdoorlichtingen en evaluaties dat de rol van monitoring en evaluatie onderbelicht was. Dit hangt natuurlijk nauw samen met het gebrek aan operationalisering; beleid dat niet geoperationaliseerd is valt immers lastig te evalueren.

Bij PD en ICB ontbrak het bijvoorbeeld aan outcome indicatoren, nulmetingen en kritieke prestatie-indicatoren (KPI's). Hierdoor is moeilijk vast te stellen welke resultaten zijn bereikt met de ingezette beleidsinstrumenten. Bij PD wordt dit bemoeilijkt door het feit dat COM de monitoring en evaluaties overlaat aan de posten. Zij moeten zelf activiteiten registreren en monitoren, maar door gebrek aan menskracht, middelen en kennis laat de kwaliteit van deze monitoring te wensen over. Daarnaast kijken posten zelden naar elkaar om van elkaar te leren. Bij het gastlandbeleid vindt (mede) door gebrek aan menskracht en middelen geen monitoring plaats van incidenten, klachten en doorlooptijden.

Bij consulaire dienstverlening zijn met de moderniseringsagenda de eerste stappen gezet om inzicht te krijgen in de kwantiteit en kwaliteit van de dienstverlening. Hierdoor hoopt DCV beter te kunnen sturen. Veruit de meeste aandacht ging echter uit naar het implementeren van de veranderingen, waardoor de voornemens tot het opstellen van KPI's naar achteren werd geschoven en de rol van monitoring en evaluatie beperkt bleef. Structurele monitoring vond plaats op indicatoren die wettelijk waren voorgeschreven (bijvoorbeeld de doorlooptijden voor visa), maar op andere terreinen werden KPI's niet gemonitord (zoals de tijdigheid van de reisadviezen), of waren ze afwezig. Ook zijn, door het hoge tempo van veranderingen bij DCV, geen uitgebreide evaluaties uitgevoerd van de verschillende verandertrajecten voordat nieuwe projecten in gang werden gezet.

Zowel PD, ICB als consulaire dienstverlening hebben sinds de IOB-onderzoeken meer aandacht gekregen voor monitoring en evaluatie, maar de resultaten hiervan moeten nog blijken.

- Bedenk voordat beleid wordt ingezet hoe de doeltreffendheid ervan gemeten gaat worden.
- Faciliteer een uitwisseling van 'best practices' tussen uitvoerders op verschillende beleidsterreinen en organiseer feedback- en leermomenten.
- Vergroot de kennis over het monitoren en evalueren van beleid bij medewerkers in Den Haag en op de posten.

De balans tussen regie en maatwerk

Het is belangrijk om de regie en coördinatie van het buitenlandbeleid duidelijk te beleggen en tegelijk ruimte te houden voor maatwerk. Dat het voor BZ lastig is om deze balans te vinden, blijkt op alle vier de beleidsterreinen.

Bij PD en ICB waren de regie en coördinatie onvoldoende duidelijk belegd en te gefragmenteerd, zowel intradepartementaal als interdepartementaal en extern. Zo lag de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van PD verspreid bij thema- en regiodyrecties en de posten en gaf COM geen procesmatige of inhoudelijke sturing, bijvoorbeeld op de onderlinge samenhang van de PD-inzet op de posten. Bij ICB speelde het gebrek aan regie en coördinatie vooral interdepartementaal en met de cultuurfondsen en DutchCulture, dat in opdracht van BZ en OCW een deel van het ICB coördineert en uitvoert. In het gastlandbeleid was er geen goede aansluiting met het politieke en

hoog-ambtelijke strategische niveau, wat voor ruis zorgde in de uitvoering van het beleid. Op het consulaire terrein ervoeren de posten vooral bij consulaire bijstand in complexe gevallen de regie vanuit DCV soms als te strak, waardoor de dienstverlening en het leveren van maatwerk onder druk kwam te staan.

Het belang van maatwerk komt het duidelijkst naar voren bij PD, ICB en consulaire dienstverlening. Om de effectiviteit van het beleid te vergroten, is het belangrijk aan te sluiten bij de lokale context. Zo is bij algemene consulaire bijstand elke zaak anders en verschilt de plaatselijke situatie ook sterk. Tegelijkertijd moeten er wel kaders gegeven worden en moet daar op worden gestuurd. Het is dus van belang om het evenwicht te vinden tussen ruimte voor de 'professionals' in het veld om maatwerk te leveren en kaderstelling en regievoering vanuit BZ. Het vinden van deze balans is lastig gebleken; zowel bij ICB als bij consulaire ervoeren de posten soms te strakke regie of te beperkte kaders, bijvoorbeeld bij de consulaire bijstand in complexe gevallen.

Daarnaast werd de term 'maatwerk' soms ook gebruikt waar dit feitelijk een versobering betekende. Bij ICB werden in lijn met de aanbeveling van de IOB-doorlichting de prioriteitslanden losgelaten en kwamen er focus- en maatwerklanden. In de praktijk bleek dit echter vooral te betekenen dat de maatwerklanden minder budget kregen en dat er geen gecoördineerde inzet van activiteiten meer was voor deze landen via een kernteam of meerjarenplan, terwijl zij vanuit internationaal cultureel oogpunt vaak net zo belangrijk waren als de focuslanden. En het maatwerk in het gedetineerdenbeleid betekent dat gedetineerden in de zogenaamde 'niet-zorglanden' nog maar één bezoek krijgen per detentie in plaats van een jaarlijks bezoek.

- Zorg dat regie en coördinatie duidelijk zijn belegd zijn en voorkom fragmentatie (bijvoorbeeld doordat er veel kleine projecten/programma's naast elkaar bestaan).
- Schep duidelijke kaders en instrumenten en geef posten voldoende vrijheid in de uitvoering om maatwerk te kunnen leveren.
- Bewaak de balans tussen centrale coördinatie en regie enerzijds en lokaal maatwerk anderzijds.

Capaciteit onder druk

Om beleid te kunnen ontwikkelen en uit te kunnen voeren zijn voldoende mensen en middelen nodig. Deze capaciteit heeft de laatste jaren op alle vier de beleidsterreinen onder druk gestaan.

Zo is het aantal posten kleiner geworden en is er op veel posten bezuinigd op het personeel. Intern is tevens bezuinigd op zowel apparaatskosten als programmabudgetten voor alle vijf de beleidsterreinen van artikel 4.

Deze ontwikkelingen hebben hun weerslag gehad op de beleidsvorming en uitvoering van artikel 4. Vanwege een beperkte capaciteit was het voor Nederland de laatste jaren bijvoorbeeld onmogelijk om een proactief gastlandbeleid te voeren en waren er minder middelen te besteden om het ICB vorm te geven of om substantieel in te zetten op *digital diplomacy*. Op consulaire vlak zorgde capaciteitsgebrek op de posten ervoor dat er minder maatwerk kon worden geleverd op het terrein van gedetineerdenbegeleiding en hadden medewerkers door werkdruk vaak geen tijd om bepaalde opleidingen te volgen of kwamen bepaalde taken in de knel.

Tegelijkertijd heeft de terugloop in budgetten en medewerkers ook gezorgd voor inventieve oplossingen. Een aantal ambassades werkt bijvoorbeeld samen met andere vertegenwoordigingen op PD-beleid om zo een groter bereik te hebben naar de lokale stakeholders plus toegang tot nieuwe netwerken. Daarnaast zijn veel werkzaamheden op het gebied van PD, ICB en consulaire

verschoven van uitgezonden medewerkers naar lokale medewerkers en zijn bepaalde uitvoerende taken afgestoten of uitbesteed. Zo wordt 80% van de visumaanvragen wereldwijd ingenomen door commerciële dienstverleners, waardoor visumaanvragers op meer locaties terecht kunnen. Hier moet wel in ogenschouw genomen worden dat het verschuiven van werkzaamheden naar lokale medewerkers vanuit kosten oogpunt efficiënt kan zijn, maar niet perse hoeft bij te dragen aan doeltreffendheid. Lokale medewerkers hebben immers niet altijd gelijke toegang tot of invloed op bepaalde stakeholders of gesprekspartners.

- Zorg voor voldoende capaciteit (mensen en middelen) in relatie tot de taak. Stel prioritaire taken vast en benoem posterioriteiten die minder capaciteit ontvangen.
- Maak een goede afweging welke taken wel en welke niet worden overgedragen aan lokale medewerkers.

Doelmatigheid van beleid moeilijk te bepalen

Voorals voor ICB, PD en gastlandbeleid bleek het niet goed mogelijk om uitspraken te doen over het behalen van de beleidsdoelstellingen in relatie tot de middelen. Dit had verschillende oorzaken.

Zo hebben ICB en PD hun programmabudget grotendeels gedelegeerd aan de posten, die zelf verantwoordelijk zijn voor de monitoring en evaluatie van de projecten die hieruit worden gefinancierd. De uitvoerende directies ICE en COM hebben een beperkt beeld van de doelmatigheid (en doeltreffendheid) van deze projecten. Een van de overkoepelende bevindingen van de IOB-studies was wel dat de kwaliteit van de lokaal uitgevoerde evaluaties te wensen over laat. Bovendien vormen de geormerkte ICB- en PD-middelen slechts een deel van de beleidsmatige inspanningen op het gebied van deze beleidsterreinen. De versnippering van de budgetten zorgt voor gebrek aan inzicht in de totale omvang van wat Nederland aan ICB en PD besteedt. Voor ICB heeft BZ bovendien niet voor alle internationale uitgaven het mandaat om deze te coördineren. Voor consulair en gastlandbeleid geldt dat zij geen projectenportefeuille hebben.

Daarnaast vormt de inzet van personeel (uitgedrukt in FTE) bij alle vier de beleidsterreinen het grootste aandeel van de bestede middelen, maar vormen ze geen onderdeel van de begroting van de directies. Om werkelijk iets te kunnen zeggen over doelmatigheid zou er helderheid moeten zijn over het totaal aantal medewerkers op het departement en de posten voor deze beleidsterreinen en de precieze taken die zij uitvoeren, plus de resultaten die er van hen worden verwacht. Voor de meeste beleidsterreinen is het echter lastig om hier volledig inzicht in te krijgen.

Het is bijvoorbeeld moeilijk na te gaan hoeveel medewerkers zich precies met PD hebben bezig gehouden, omdat het onderwerp inherent is aan het werk van de directie COM en alle ambassademedewerkers, maar ook omdat het werk van ICE en PD deels overlapt. Ook voor DPG blijkt het lastig de resultaten van het werk af te zetten tegen het aantal medewerkers. DCV heeft als enige van de vier directies zicht op het totaal aantal medewerkers dat zich met consulair werk bezig houdt en is de afgelopen jaren begonnen met het inzichtelijk maken van de taken die zij uitvoeren en de tijd die hiermee gemoeid is. Het IOB-onderzoek liet op basis van gegevens van DCV uit 2016 zien dat de consulaire front office medewerkers op de posten een doelmatigheid hadden van 83%. DCV zou de opgedane inzichten over het meten van doelmatigheid meer kunnen delen met andere directies, om het leren bij deze directies te bevorderen.

- Doe meer aan kennisuitwisseling en het ophalen van *best practices* op het terrein van doelmatigheid, zowel binnen BZ als met andere departementen of organisaties.

3. Opvolging aanbevelingen evaluatie consulaire dienstverlening

3.1 Inleiding

In april 2019 rondde IOB de evaluatie naar de consulaire dienstverlening af, getiteld 'De burger centraal? Consulaire dienstverlening in beweging 2011-2018'. In deze evaluatie bekeek IOB het beleid en de uitvoering op de volgende terreinen: algemene consulaire bijstand, gedetineerdenbegeleiding, reisadviezen, crisisvoorbereiding, reisdocumenten en visumverlening. De bevindingen op deze deel terreinen zijn op drie eerdere momenten met DCV gedeeld. De aandachtspunten die daarbij naar voren kwamen, heeft DCV grotendeels verwerkt in de beleidsbrief *De Staat van het Consulaire*, die de minister van BZ in december 2018 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.¹² De IOB-evaluatie verscheen na de publicatie van de beleidsnota.

De evaluatie concludeerde dat DCV zich als een ambitieuze en daadkrachtige organisatie had laten zien. Het had een duidelijke langetermijnvisie: de consulaire dienstverlening modern, effectiever en efficiënter maken. DCV werkte deze visie uit in projecten op elk van de consulaire dienstverleningsterreinen en voerde deze grotendeels conform de planning uit. Tegelijkertijd realiseerde DCV de opgelegde bezuinigingen.

De evaluatie kwam ook met een aantal aanbevelingen. Tabel 4 geeft een overzicht van de belangrijkste hoofdbevindingen, -aanbevelingen en de beleidsreactie. De aanbevelingen die zijn gedaan op de diverse deel terreinen zijn niet opgenomen in de tabel, maar zijn (inclusief beleidsreactie) te vinden in de tweede editie van *De Staat van het Consulaire*. Alleen waar de beleidsreactie op bepaalde hoofdbevindingen van IOB niet ingaat, maar *De Staat van het Consulaire* wel, worden ze in deze BD genoemd.

Aangezien de consulaire evaluatie zeer recent is afgerond heeft IOB, anders dan voor de andere drie beleidsterreinen van artikel 4, geen aanvullende interviews afgenomen over de opvolging van de aanbevelingen. Het proces van opvolging van de aanbevelingen is immers nog maar net gestart. Dit hoofdstuk refereert daarom ook niet aan gesprekken/gesprekspartners, maar beschrijft welke aanbevelingen er zijn overgenomen en (voor zover bekend) hoe DCV hier mee aan de slag gaat. Hiervoor is de beleidsreactie de belangrijkste bron, met als aanvulling de tweede editie van *De Staat van het Consulaire*.¹³

Tabel 4. Belangrijkste aanbevelingen uit IOB-evaluatie 'De burger centraal? Consulaire dienstverlening in beweging 2011-2018'

Bevinding	Aanbeveling	Beleidsreactie
Doelstelling 'excellente dienstverlening' roept vragen op.	Formuleer een doelstelling die recht doet aan wat burgers van de consulaire dienstverlening mogen verwachten.	De minister van BZ heeft deze aanbeveling overgenomen en spreekt nu over 'goede dienstverlening'.
Er is minder direct zicht op de uitvoeringspraktijk van een aantal deel terreinen.	Blijf aandacht houden voor een goede monitoring van de uitvoeringspraktijk van	Hierop is niet gereageerd in de beleidsreactie, maar wel in de tweede editie van <i>de Staat van het Consulaire</i> .

¹² De beleidsnota is te vinden op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/12/07/bijlage-kamerbrief-inzake-consulaire-beleidsnota-de-staat-van-het-consulaire-eerste-editie-2018>.

¹³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Beleidsreactie op IOB-evaluatie van DCV*, 19 juni 2019.

	de consulaire dienstverlening.	Er komt onder andere meer aandacht voor monitoring op de externe dienstverleners voor de visa.
In sommige complexe consulaire gevallen was het moeilijk om maatwerk te leveren.	Schep duidelijke en ruimhartige kaders voor consulaire bijstand en geef posten voldoende vrijheid in de uitvoering.	De minister van BZ neemt deze aanbeveling over; DCV gaat werken aan een betere balans tussen gelijke behandeling van consulaire klanten en de ruimte voor maatwerk.
Gebrek aan capaciteit en werkdruk zorgden ervoor dat medewerkers niet altijd tijd vrij konden maken voor opleidingen.	Ontwikkel een integraal opleidingspakket voor de verschillende consulaire functies en zorg ervoor dat medewerkers hier aan kunnen deelnemen.	De beleidsreactie gaat hier niet specifiek op in. Wel is in de tweede editie van <i>de Staat van het Consulaire</i> opgenomen dat er meer aandacht komt voor het gebruik van Comma en van fysieke leervormen.
Beperkte aandacht voor consolidatie, monitoring, reflectie en evaluatie.	Stel werkbare KPI's op voor de consulaire processen en ruim tijd in om grote verandertrajecten te evalueren.	De minister van BZ neemt deze aanbeveling over in de beleidsreactie.
Verwachtingenmanagement bleef onderbelicht.	Bouw voort op <i>De Staat van het Consulaire</i> en zet een communicatiestrategie op.	Met de publicatie van <i>De staat van het Consulaire</i> is een begin gemaakt met informatievoorziening en verwachtingenmanagement op het gebied van consulaire bijstand.

3.2 Opvolging aanbevelingen

De volgende paragrafen bekijken in hoeverre de aanbevelingen zijn opgevolgd. In het algemeen kan worden geconcludeerd dat een groot deel van de aanbevelingen is overgenomen.

3.2.1 Formuleer heldere doelstellingen

De hoofddoelstelling van het consulaire dienstverleningsbeleid in 2011-2017 – het bieden van excellente consulaire dienstverlening - speelde een positieve richtinggevende rol bij de beleidsvorming en implementatie van de veranderingen. De term riep bij zowel BZ-medewerkers als bij burgers echter ook vragen op. Deels was niet vastgesteld wat de doelstelling precies betekende, deels hadden de vragen te maken met de spanning tussen de ambitie om excellente diensten te verlenen en tegelijkertijd een versoering van de dienstverlening door te voeren. In de praktijk moesten Nederlanders in het buitenland vaker verder reizen voor het aanvragen van een reisdocument, konden zij voor legalisatie van buitenlandse documenten vaak niet meer bij een ambassade terecht en vonden zij minder en soms onjuiste informatie op de website van de ambassade. Op ambassades steeg de werkdruk, waardoor medewerkers het gevoel hadden dat zij minder goede dienstverlening konden bieden.

Naar aanleiding van de aanbeveling van IOB om de term 'excellente dienstverlening' niet meer te gebruiken heeft DCV de hoofddoelstelling aangepast. In *De Staat van het Consulaire* spreekt DCV nu over 'goede wereldwijde dienstverlening'. Ook de beleidsreactie opent met 'goede wereldwijde dienstverlening' als ambitie. Deze doelstelling getuigt van realisme en heeft uitwerking gekregen in de consulaire producten- en dienstencatalogus (PDC). Deze PDC is opgenomen in *De Staat van het Consulaire* en geeft een overzicht van de diensten die BZ aan Nederlanders en vreemdelingen kan leveren. Een dergelijke publieke gids bestond nog niet. Hiermee is ook direct een deel van de aanbeveling over verwachtingenmanagement opgevolgd (zie verder 3.2.6), omdat de PDC de basis vormt voor publieksinformatie.

DCV heeft nog geen communicatiestrategie opgezet om bredere bekendheid te geven bij burgers over de consulaire dienstverlening, maar spreekt in de beleidsreactie wel over een 'consulaire publiekscampagne'.

3.2.2 Zorg voor goede monitoring van de uitvoeringspraktijk

DCV is een meer beleidsvormende directie geworden en heeft een aantal uitvoerende taken afgebouwd, afgestoten of uitbesteed. Zo leggen op het terrein van gedetineerdenbegeleiding niet alleen ambassademedewerkers maar ook vrijwilligers bezoeken af en is de visuminname voor het grootste deel uitbesteed aan commerciële dienstverleners (Externe Dienst Verleners (EDV's)). Het afstoten van uitvoerende taken heeft de bezuinigingsdoelstelling dichterbij gebracht, maar heeft als keerzijde dat er minder direct zicht is op de uitvoeringspraktijk van bijvoorbeeld gedetineerdenbegeleiding en visumverlening en daarmee op de doeltreffendheid van het beleid. Om hier oog voor te houden adviseerde IOB goede monitoring van de uitvoeringspraktijk van de consulaire dienstverlening te waarborgen en te zorgen voor goede opleidingen aan vrijwilligers.

DCV is in de beleidsreactie niet specifiek ingegaan op dit punt, maar wel in de tweede editie van *De Staat van het Consulaire*. DCV gaat extra aandacht besteden aan de monitoring van de visumverlening door bij de EDV's de komende twee jaar zogeheten monitoringmissies (op basis van een vastgesteld kader) uit te (laten) voeren. Verder leveren de EDV's data aan waarmee BZ inzage heeft in de geleverde kwaliteit en het naleven van de afspraken op het gebied van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en data beveiliging. De monitoringmissies zorgen ervoor dat DCV een extra controle heeft op de juistheid van de geleverde data. Ten aanzien van de vrijwilligers bij de gedetineerdenbegeleiding gaat onderzocht worden of zij toegang kunnen krijgen tot de opleidingsmodule Comma.

3.2.3 Schep duidelijke en ruimhartige kaders met vrijheid voor posten in de uitvoering

Aangezien consulaire gevallen onderling verschillen, draait het in de consulaire dienstverlening om het bieden van maatwerk. IOB constateerde in de evaluatie dat dit in sommige gevallen, zoals bij bijstand in complexe consulaire zaken, moeilijk was. Soms waren de kaders te beperkend, soms ontbraken duidelijke kaders, soms ontbrak het aan instrumentarium om maatwerk te leveren, en soms ervoeren de ambassades te strakke regie vanuit DCV. In andere gevallen, zoals bij gedetineerdenbegeleiding in zogenaamde 'niet-zorglanden', vond onder de noemer van maatwerk versobering van de dienstverlening plaats.

In lijn met de constatering van IOB gaf DCV in *De Staat van het Consulaire* aan dat de bijstand in complexe gevallen momenteel vaak onbevredigend is, doordat er voor deze specifieke categorie kwetsbare Nederlanders noch in het buitenland noch in Nederland voorzieningen zijn waar ze kunnen worden opgevangen. Samen met nationale en internationale partners wil DCV tot een

integrale aanpak komen om complexe consulaire gevallen beter te ondersteunen. DCV pakt hiermee de aanbevelingen die IOB op dit punt deed op. De beleidsreactie wijdt daarnaast een passage aan het belang van een goede afweging tussen een gelijke behandeling van consulaire klanten en de ruimte voor maatwerk.

Op het terrein van de gedetineerdenbegeleiding adviseerde IOB in de evaluatie om af te stappen van één bezoek per detentie in niet-zorglanden, omdat bij een enkel bezoek in de gehele detentieperiode het zicht op de mogelijke kwetsbaarheid van de gedetineerde niet voldoende is gewaarborgd. DCV neemt deze aanbeveling niet direct over, maar laat dit jaar (2019) een extern onderzoek uitvoeren naar enkele aspecten van de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Mede op basis van dit onderzoek wordt in 2020 gezien of de begeleiding aanpassing behoeft.

3.2.4 Ontwikkel een integraal opleidingspakket

Hoewel DCV veel heeft geïnvesteerd in opleidingen voor medewerkers om de consulaire dienstverlening te kunnen professionaliseren, zijn deze door gebrek aan capaciteit nog niet ten volle benut. Ook werden ze niet altijd gestructureerd ingevoerd en aangeboden. IOB adviseert om een integraal opleidingspakket te ontwikkelen en medewerkers daadwerkelijk de mogelijkheid te bieden aan opleidingen mee te doen. De beleidsreactie onderschrijft het belang van het borgen van bestaande kennis en kunde en van een duurzame investering in behoud van deze dienstverlening wereldwijd. *De Staat van het Consulaire* geeft aan dat in de nieuwe versie van de e-learning module Comma het bevorderen van het gebruik ervan wordt meegenomen. Daarnaast zal het gebruik van fysieke leervormen meer aandacht krijgen.

3.2.5 Heb aandacht voor consolidatie, monitoring, reflectie en evaluatie

Een van de prioriteiten van de moderniseringsagenda was het verkrijgen van inzicht in de kwantiteit en kwaliteit van de dienstverlening, om zo beter te kunnen sturen. De eerste stappen op dit terrein zijn in de afgelopen jaren gezet, maar de rol van monitoring en evaluatie bleef beperkt. Veruit de meeste aandacht ging uit naar het (snel) implementeren van alle veranderingen, waardoor de voornemens tot het opstellen van KPI's en andere monitoringsinstrumenten naar achteren werden geschoven. Dit heeft reflectie op en monitoring van de uitvoering van de beleidsvoornemens bemoeilijkt. Het hoge tempo van de veranderingen heeft er ook voor gezorgd dat er geen uitgebreide evaluaties zijn uitgevoerd van de grote verandertrajecten voordat nieuwe ontwikkelingen in gang werden gezet. Een belangrijke aanbeveling van de IOB-evaluatie was dan ook het opstellen van werkbare KPI's voor de consulaire processen en het inruimen van tijd in om grote moderniseringstrajecten te evalueren en te reflecteren op de behaalde resultaten en het veranderingsproces zelf.

In de beleidsreactie geeft DCV aan dat explicieter aandacht zal worden besteed aan structurele evaluatiemomenten bij grote verandertrajecten. Ook zal DCV proberen de opgedane inzichten te vertalen in verbeteringen of nieuw beleid en werkt de directie al aan nieuwe en verdergaande KPI's en andere monitoringsinstrumenten om afstemming met de uitvoeringspraktijk te borgen en ook tussentijds op haalbaarheid te toetsen. Op het moment lopen diverse initiatieven over KPI's die worden samengebracht. Hierbij is de uitdaging om een samenhangende set van indicatoren te formuleren, de bijbehorende data uit de diverse systemen op consistente wijze te extraheren en deze indicatoren in te bedden in de nieuw te ontwikkelen systemen. Deze plannen zijn opgenomen in het informatieplan van DCV. Het is nog te vroeg om te bekijken wat de resultaten hiervan zijn.

3.2.6 Verwachtingenmanagement - zet een communicatiestrategie op

DCV is aan de slag gegaan met de aanbeveling om meer te doen aan verwachtingenmanagement. Met de publicatie van *De staat van het Consulaire* is een begin gemaakt met informatievoorziening en verwachtingenmanagement op het gebied van consulaire bijstand. Ook is het onderwerp opgenomen in de beleidsagenda.

De beleidsreactie besteedt ook expliciet aandacht aan verwachtingenmanagement en noemt de publicatie van de producten- en dienstencatalogus in *De Staat van het Consulaire* een belangrijke stap om een duidelijk beeld te scheppen van de beschikbare consulaire dienstverlening. DCV wil de komende jaren – in lijn met de aanbeveling van IOB – mensen duidelijkheid bieden waar de eigen verantwoordelijkheid ligt, wat de overheid kan betekenen en waar de grenzen liggen van de dienstverlening. De consulaire publiekscampagne leent zich hier volgens de beleidsreactie uitstekend voor, evenals versterkte samenwerking met stakeholders op het terrein van reizen en veiligheid. Daarnaast wordt gewerkt aan een zogeheten "klantbelofte" waarin concreet staat beschreven wat mensen kunnen verwachten van de dienstverlening. Deze zal worden gepubliceerd op de website.

3.3 Concluderend

DCV heeft het overgrote deel van de IOB-aanbevelingen overgenomen in de beleidsreactie en in de tweede editie van *de Staat van het Consulaire*. Aangezien IOB tussentijds een aantal keer bevindingen en aanbevelingen mondeling heeft teruggekoppeld, is DCV al voor het verschijnen van het uiteindelijke IOB-rapport aan de slag gegaan met het verbeteren van het beleid. Het is nog te vroeg om aan te geven wat de resultaten zijn geweest van deze inspanningen, omdat dit proces pas net is gang is gezet bij het schrijven van deze beleidsdoorlichting.

4. Opvolging aanbevelingen Internationaal Cultuurbeleid

4.1 Inleiding

In 2016 heeft IOB de beleidsdoorlichting afgerond naar het Internationaal Cultuurbeleid, 'Cultuur als Kans: ICB 2009-2014'. De BD concludeert dat het internationaal cultuurbeleid (ICB) van grote waarde is gebleken bij de toegang tot en de verbinding en samenwerking met een breed en relevant professioneel netwerk in Nederland zelf en in landen waar Nederland actief is. Naast de intrinsieke waarde van kunst, hebben de culturele projecten vaak ook een rol gespeeld als middel om de buitenlands politieke, maatschappelijk en economische betrekkingen te versterken. Daarmee is het een verbindende schakel met andere doelen van het buitenlands beleid.

De BD deed op basis van de bevindingen ook een aantal aanbevelingen. Tabel 5 geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen, aanbevelingen en de Kabinetsreactie hierop.¹⁴

Tabel 5. Belangrijkste aanbevelingen uit IOB BD 'Cultuur als Kans: ICB 2009-2014' en Kabinetsreactie

Bevinding	Aanbeveling	Kabinetsreactie
De beleidskaders van het ICB bieden onvoldoende inzicht in de problematisering en motivering van de gemaakte beleidskeuzes.	De meerwaarde van het ICB verdient explicitering in het nieuwe beleid.	Deze aanbeveling is ter harte genomen in het nieuwe beleidskader.
De prioriteiten van OCW en BZ en in het verlengde daarvan de cultuurfondsen, ¹⁵ lopen in de praktijk niet altijd parallel. Aan de cultuurfondsen is een zeer grote mate van autonomie toebedeeld bij beleidsformulering en -uitvoering. Er is nog onvoldoende samenhang, samenwerking en synergie met het beleid van de posten. De keuze voor prioriteitslanden blijkt in de praktijk nauwelijks sturend te hebben gewerkt.	Breng meer synergie en structuur aan bij de uitvoering van het ICB op de grote buitenlandse posten in die landen waar de (uiteenlopende) beleidsdoelen en inspanningen voor het ICB het meest complex en veelomvattend zijn. Hanteer een landen- en/of thematische aanpak. Breng de verschillende prioriteiten bij de uitvoerders in beeld en actualiseer deze periodiek om afstemming van strategische beleidsinzet mogelijk te maken.	Het kabinet neemt deze aanbevelingen grotendeels over. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen focus- (8 landen met meerjarige strategie) en maatwerklanden.

¹⁴ KST, 2015-2016, 31482, nr.97; KST, 2016-2017, 31482, nr. 101.

¹⁵ Zoals het Letterfonds, Mondriaanfonds, Prins Claus Fonds en het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie.

Vanuit de ministeries is onvoldoende regie gevoerd op de coördinatie en samenhang in de uitvoering van het ICB. Het mandaat van de ondersteunende instelling voor ICB – DutchCulture ¹⁶ – is ontoereikend om de haar opgedragen coördinerende taak (ICB-breed) te vervullen.	Zorg voor heldere governance structuren en maak afspraken over regie, coördinatie en uitvoering. Een belangrijk element daarin is een duidelijke positie en procescoördinerende rol van DutchCulture, die kan zorgen voor afstemming en kennisindeling.	Het kabinet neemt deze aanbeveling over. Samenwerking tussen fondsen, posten en instellingen wordt geïntensiveerd. DutchCulture krijgt een centrale rol in de uitvoering van het beleid.
Er is geen gerichte terugkoppeling over de mate waarin afzonderlijke instrumenten, programma's en regelingen bijdragen aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen.	Formuleer de beleidsmatige uitgangspunten SMART, met aandacht voor essentiële verantwoordings- en feedbackmechanismes (zoals prestatie-indicatoren en monitoring).	Het Kabinet neemt deze aanbeveling over. Er wordt geïnvesteerd in kennisontwikkeling, monitoring en evaluatie, met externe partners.

4.2 Opvolging aanbevelingen

De volgende paragrafen bekijken in hoeverre de aanbevelingen zijn opgevolgd.

4.2.1 Expliciteer meerwaarde ICB

In lijn met de IOB-aanbeveling gaat het nieuwe ICB beleidskader 2017-2020¹⁷ expliciet in op de meerwaarde van ICB door een onderscheid te maken tussen drie doelstellingen. Deze doelstellingen zijn: (1) het ondersteunen en actief uitdragen van de Nederlandse cultuursector in het buitenland, (2) via cultuur een bijdrage leveren aan een veilige en rechtvaardige wereld, en (3) de inzet van cultuur als strategische instrument van diplomatie. Zie tekstbox 1 voor meer informatie.

Uit de gesprekken van IOB blijkt dat, ongeveer twee jaar na de invoering van het nieuwe beleid, alle gesprekspartners positief zijn over de mogelijkheden die de drie beleidsdoelstellingen bieden. Door de brede doelstellingen en de diversiteit aan landen die voor de programma's in aanmerking komen, is er voor de ambassades en fondsen veel ruimte om maatwerk toe te passen. Tegelijkertijd zijn alle spelers het er over eens dat de indeling in de drie beleidsdoelstellingen ook de valkuil van het huidige ICB is: te gekunsteld, te verwarrend en te versnipperd. Bovendien lopen in de praktijk de drie doelstellingen door elkaar. Hierdoor kunnen veel projecten in principe onder alle drie de doelstellingen passen.

Ook is de indeling in focus- en maatwerklanden (voor beleidsdoelstelling 1) niet altijd logisch, omdat de focuslanden (bijvoorbeeld bij Suriname en Indonesië) meer gekozen lijken te zijn op hun relevantie voor het Nederlands buitenlands beleid dan vanuit een internationale cultuurblik. In deze landen zijn voor de cultuurfondsen vaak weinig culturele mogelijkheden/relaties om bij aan te haken, terwijl zij in de minder prominente maatwerklanden zoals Italië, juist veel contacten en activiteiten hebben. Voor een deel werden deze activiteiten dan ook gefinancierd door de OCW

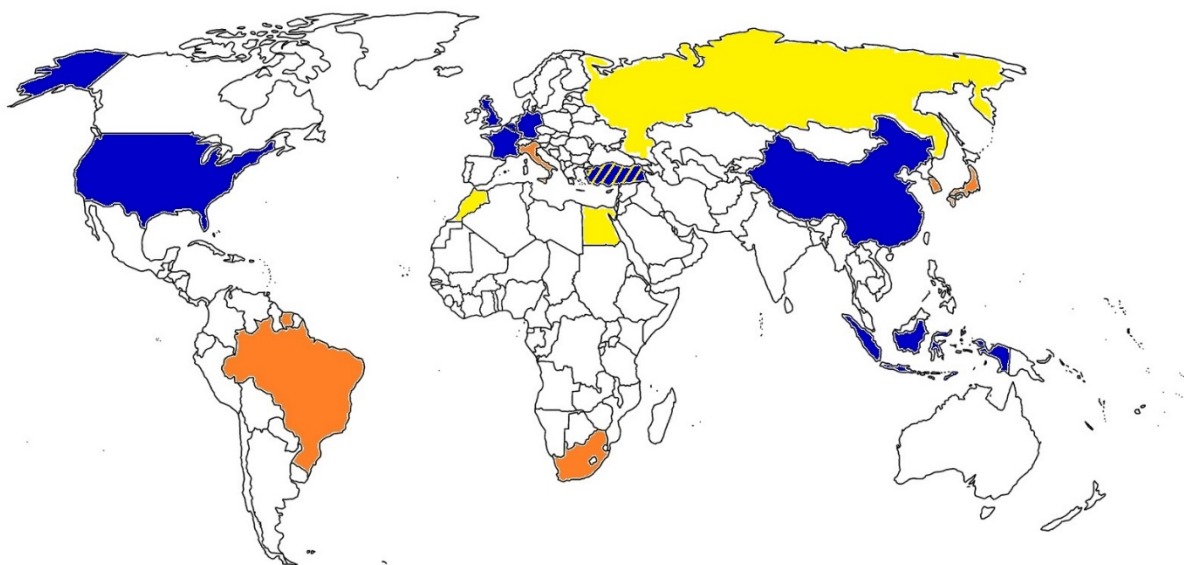
¹⁶ DutchCulture is een netwerk- en kennisorganisatie voor internationale culturele samenwerking en wordt gefinancierd door de ministeries van OCW en BZ. Dutch Culture is in januari 2013 ontstaan uit een fusie van Stichting Internationale Culturele Activiteiten (SICA) met Trans Artists en MEDIA Desk Nederland.

¹⁷ KST, 2015-2016, 31482, nr.97

instellingssubsidie van de cultuurfondsen. Hiermee is de spanning tussen internationalisering van het Nederlandse cultuurbeleid en ICB, ook beschreven in de IOB beleidsdoorlichting, nog merkbaar.

De ambitie om internationalisering, ICB en nationaal beleid meer te stroomlijnen is wel bij de ministeries en fondsen aanwezig. Zo wordt in de Visiebrief 'Cultuur in een open samenleving' van de Minister van OCW uit maart 2018 aandacht besteed aan de internationale en Europese ambities van het Nederlandse cultuurbeleid.¹⁸ Ook willen de ministeries het in 2020 op te stellen ICB-beleidskader beter laten aansluiten bij de uit te komen nationale cultuurnota door meer samenhang te zoeken en internationale culturele activiteiten ook in de nationale cultuurnota een geluid te geven. In dit kader nemen ze ook de bevindingen mee uit deze doorlichting.

Figuur 1. Landen internationaal cultuurbeleid beleidsdoelstelling 1 (blauw=focusland, oranje=maatwerkland) en beleidsdoelstelling 2 (geel)



Tekstbox 1. Beleidsdoelstellingen ICB

Beleidsdoelstelling 1: een sterke cultuursector - ondersteuning en bevordering Nederlandse cultuursector in het buitenland

Dit doel is gericht op de ondersteuning en bevordering van de Nederlandse cultuursector in het buitenland. Hierbij zijn veel spelers betrokken, zoals de cultuurfondsen, de posten, DutchCulture, het Nationaal Archief en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Om - mede ingegeven door bezuinigingen - focus aan te brengen in het ICB zijn acht focuslanden benoemd:

België/Vlaanderen, China, Duitsland, Frankrijk, Indonesië, Turkije, de Verenigde Staten (VS) en het Verenigd Koninkrijk (VK). Fondsen, instellingen en posten werken voor deze landen samen met een meerjarenstrategie en hebben per land een kerngroep ingesteld bestaand uit afgevaardigden

¹⁸ De visiebrief is te downloaden via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/03/12/cultuur-in-een-open-samenleving> (p.19).

van de fondsen, instellingen, de ministeries en de posten. Daarnaast heeft DutchCulture de taak om regie en samenhang in het beleid voor deze landen te bevorderen en te ondersteunen. Naast de focuslanden is er ook ruimte voor activiteiten in de zogenaamde maatwerklanden: Italië, Zuid-Korea, Brazilië, Japan, Zuid-Afrika en Suriname. Hierbij kunnen de fondsen en instellingen inspelen op initiatieven vanuit het veld – daarom de naam ‘maatwerk’.

In 2017 zijn meer dan 1.600 activiteiten gefinancierd in meer dan 14 landen. De top drie kunst disciplines zijn beeldende kunst, ontwerpsectoren en podiumkunsten.¹⁹ De voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer over het ICB in 2017 geeft een overzicht van de uitgaven in de verschillende landen, de belangrijkste thema's en activiteiten en beschrijft een aantal van de projecten.

Beleidsdoelstelling 2: bijdrage van cultuur aan een veilige en rechtvaardige wereld

Dit doel is gericht op projecten in fragiele landen die grenzen aan de EU en die bijdragen aan maatschappelijke vernieuwing en sociale verbinding. Er werden acht landen geselecteerd: Rusland, Turkije, Egypte, Marokko, de Palestijnse Gebieden, Libanon en Mali. Na vaststelling van het nieuwe ICB in 2016 werd onverwachts de motie van Veen aangenomen die pleitte voor stopzetting van de projecten in deze landen.²⁰ Er werd een compromis gevonden door de landenkeuze te beperken tot vier landen (Rusland, Egypte, Marokko en Turkije) en de Nederlandse betrokkenheid bij lokale initiatieven als voorwaarde voor financiering te stellen.²¹ De discussies naar aanleiding van de motie zorgden voor vertraging in de uitvoering. Omdat het een nieuwe beleidsdoelstelling betreft is het eerste jaar vooral besteed aan het zoeken naar de juiste samenwerkingspartners. Inmiddels is er een aantal activiteiten opgezet en/of uitgevoerd door het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie (*open calls* voor projecten rondom verstedelijking), De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (*Creative Twinning*) en het Prins Clausfonds (onder andere beurzenprogramma, Prins Clausprijzen, *Next Generation* programma). In 2017 werden in totaal 110 projecten gerealiseerd.²²

Beleidsdoelstelling 3: culturele diplomatie - de inzet van cultuur als strategisch instrument van diplomatie

Bij deze doelstelling is cultuur ondersteunend aan de bredere doelstellingen van het buitenlandbeleid. Posten in 30 landen kunnen jaarlijks een budget aanvragen. In 2017 werden in totaal 110 projecten gerealiseerd, met als belangrijkste thema's internationale rechtsorde, Europese samenwerking en handel en investeringen. Een korte interne mid-term evaluatie in augustus 2018 liet zien dat posten daadwerkelijk van mening zijn dat culturele projecten bijdragen aan bepaalde beleidsdoelen, maar dat capaciteit en budget, interne bureaucratie en het vinden van de juiste lokale samenwerkingspartner uitdagingen blijven. Posten gaven daarnaast aan dat de projecten die onder dit beleidsdoel zijn gefinancierd, ook uit andere budgetten (zoals het mensenrechtenfonds, Shiraka of Economische Diplomatie) gefinancierd hadden kunnen worden.²³ Het lijkt er hiermee op dat beleidsvorming in Den Haag toch nog vaak verkokerd plaatsvindt.

4.2.2 Breng meer synergie en structuur aan bij de uitvoering van het ICB

Zoals hierboven al geschetst werkt het ICB om meer synergie en focus te creëren nu met acht focuslanden met meerjarenstrategieën en meer financiële middelen.²⁴ Ook werden voor deze

¹⁹ Voortgangsrapportage internationaal cultuurbeleid (ICB) 2017.

²⁰ KST, 2016-2017, 34550-VIII, nr. 66 (22 november 2016).

²¹ KST, 2016-2017, 31482, nr.103.

²² Voortgangsrapportage internationaal cultuurbeleid (ICB) 2017.

²³ BZ/ICE, *Verslag midterm evaluatie doelstelling 3 Internationaal Cultuurbeleid 2017-2018*, augustus 2018.

²⁴ Er is bepaald dat 75% van de financiering van de fondsen naar de focuslanden moet gaan. Zie Kamerbrief 'uitwerking ICB beleidskader 2017-2020'.

landen structurele afstemmingsmomenten ingesteld met DutchCulture en de fondsen. Na een stoeve start in 2016 zijn de eerste ervaringen met deze afstemmingsmomenten overwegend positief. Hoewel de participatie, het eigenaarschap en de motivatie per kerngroep verschillen, stellen betrokkenen dat de kerngroepen een toegevoegde waarde hebben en zorgen voor betere uitwisseling en afstemming over prioriteiten en plannen.²⁵ Daarnaast kan in de kerngroepen strategisch worden nagedacht over de gezamenlijke richting, input en inzet in een bepaald land en zijn landenmedewerkers van BZ en OCW meer op de hoogte van de ontwikkelingen in de landen. Bovendien weten de partijen elkaar, dankzij de kerngroepen, steeds beter te vinden, ook buiten de 'formele bijeenkomsten' om. Als voorbeeld van een goede samenwerking noemden de gesprekspartners het programma 'Never Grow Up', waarbij de fondsen, DutchCulture en het consulaat-generaal in New York de Nederlandse jeugdliteratuur in de VS presenteren. Tegelijkertijd constateren betrokkenen dat de kerngroepen veel tijd kosten en niet altijd tot concrete resultaten en acties leiden.

De allocatie van de BZ-projectmiddelen gebeurt aan de hand van de ingediende meerjarenplannen en de budgetten worden meerjarig toegezegd. In de praktijk was soms een tussentijdse aanpassing nodig van de plannen als gevolg van interne en/of externe (politieke) ontwikkelingen. Voorbeelden hiervan zijn Turkije en Rusland en deze aanpassingen verliepen goed. Ook in de toekomst blijft een zekere mate van flexibiliteit bij de meerjarenplannen volgens betrokkenen van belang. Betrokkenen geven daarnaast aan dat de plannen gezien moeten worden als een instrument van afstemming, maar niet als sturings- of toetsingsmechanisme, omdat er al andere instrumenten zijn die dit doen. De cultuurfondsen en andere partners, waaronder DutchCulture, hebben namelijk ook nog hun eigen werkplannen per cultuurdiscipline en vierjarenplannen met geografische en thematische prioriteiten, op basis waarvan zij subsidie van OCW ontvangen en waarover zij periodiek moeten rapporteren. Ook een aantal posten maakt gebruik van eigen werkplannen per cultuurdiscipline. Fondsen zijn nu vaak veel tijd kwijt aan rapportage aan BZ, OCW en DutchCulture. Dit zou beter kunnen worden gestroomlijnd.

Anders dan de focuslanden hebben de maatwerklanden minder budget en geen geformaliseerde afstemmingsmomenten of kerngroepen. Gesprekspartners gaven echter aan dat de meeste posten zelf voor informele afstemming zorgen, bijvoorbeeld met de fondsen. Ook zijn deze posten, binnen de financiële- en capaciteitsbeperkingen, constant op zoek naar activiteiten die tot de verbeelding spreken, wat er toe heeft geleid dat Nederland goed op de kaart staat in deze landen.

In de praktijk bleek - zoals hier boven ook werd aangegeven - het onderscheid tussen focus- en maatwerklanden cosmetisch en leidde het, zeker in het begin, tot spanningen en onbegrip. In plaats van deze nauwe interpretatie van geografische prioriteiten, lijkt het dan ook beter om beleid te maken vanuit doelstellingen en relevante thema's/cultuurdisciplines. Hierbij is het noodzakelijk om te erkennen dat er grote verschillen tussen landen zijn in de rol en functie van de posten. Op basis van deze verschillen zou variatie aangebracht moeten worden in de gedelegeerde postbudgetten.

In het nieuwe ICB-beleidskader vanaf 2020 gaan BZ en OCW bekijken in hoeverre er op bovenstaande punten een aanpassing van het beleid moet komen.

Uitwisseling tussen posten

Naast de noodzaak van meer inhoudelijke afstemming tussen de verschillende partijen, concludeerde de IOB-beleidsdoorlichting ook dat er meer kennisuitwisseling en –overdracht kon

²⁵ Elk focusland heeft een kerngroep bestaand uit afgevaardigden van OCW, BZ, de post, de fondsen en andere relevante spelers, die een of twee keer per jaar bij elkaar komt. Niet alle fondsen schuiven aan bij elke kerngroepbijeenkomst en/of elke discussie over meerjarige strategische plannen, omdat zij niet in elk focusland even actief zijn.

plaatsvinden tussen posten, fondsen en andere bij het beleid betrokken partijen. Dit heeft onder andere vorm gekregen via actieve informatievoorziening over het nieuwe beleidskader, terugkomdagen, kerngroepbijeenkomsten, werkconferenties en informele contacten. Betrokkenen geven aan dat deze bijeenkomsten goede instrumenten zijn om geïnformeerd te worden over beleidsprioriteiten, maar dat echte inhoudelijke uitwisseling (bijvoorbeeld van *best practices*) door capaciteit- en tijdsgebrek op die momenten een stuk lastiger blijkt.

Hier zorgen wel de inwerkprogramma's en webinars van DutchCulture voor en de database met een overzicht van alle internationale cultuurprojecten (Buitengaats) voor inhoudelijke kennisuitwisseling.

Aansluiting bij het bredere beleid

IOB constateerde in de beleidsdoorlichting dat het ICB vaak als verbindende schakel fungeert tussen politieke, economische en maatschappelijke onderwerpen waarop het buitenlandbeleid zich richt. Het Kabinet gaf in haar beleidsreactie aan voornemens te zijn om te komen tot een meer geprononceerde rol van cultuur bij de realisatie van de doelen van het buitenlandbeleid.

Op posten heeft de cultuurafdeling vaak een breed takenpakket met beperkte capaciteit, maar wordt de rol van cultuur voor de realisatie van de doelen van het bredere buitenlandbeleid erkend. Doorgaans is er een positieve wisselwerking tussen ICB en het topsectorenbeleid op de posten. Daarnaast is, in lijn met de aanbevelingen uit het IOB-onderzoek en het ICB beleidskader 2017-2020, de disproportionele nadruk op de 'economische waarde' van cultuur afgenomen. Doelstelling twee (bijdrage van cultuur aan een veilige en rechtvaardige wereld) en drie (culturele diplomatie – de inzet van cultuur als strategisch instrument van diplomatie) van het ICB-beleidskader 2017-2020 zijn expliciet gekoppeld aan andere doelen van het buitenlands beleid. Volgens betrokkenen op de posten is cultuur nu meer geïntegreerd in andere doelstellingen.

Op het ministerie van BZ/BHOS in Den Haag is de aansluiting van het ICB bij het bredere BZ-beleid, minder goed van de grond gekomen. Volgens betrokkenen komt dit door de geringe capaciteit bij ICE, de beperkte plaats van cultuur in de jaarplancyclus, het geringe draagvlak voor cultuur binnen BZ, en de deels externe functie van de Ambassadeur Culturele Samenwerking (ACS). Meerdere gesprekspartners geven aan dat er meer aansluiting kan worden gezocht met de ontwikkelingsamenwerkingsagenda om een koppeling te maken met het beleid van de minister voor BHOS, bijvoorbeeld rondom de thema's jongeren, gendergelijkheid of sociale inclusiviteit.

4.2.3. Zorg voor heldere governance structuren

Eén van de belangrijkste aanbevelingen van de beleidsdoorlichting van IOB was om heldere afspraken te maken over de regie, coördinatie en uitvoering van het ICB en DutchCulture een duidelijke en proces coördinerende positie te geven. Deze aanbeveling werd overgenomen door het kabinet.

Procescoördinerende rol voor DutchCulture

DutchCulture heeft een administratieve/secretariële functie (bijvoorbeeld bij het invoeren van data in Buitengaats, de database waarin alle internationale cultuurprojecten zijn verzameld; zie 4.2.4) en een ondersteunende/faciliterende rol (zoals het overzicht houden van activiteiten die sector-overstijgend zijn, advisering en netwerkontsluiting, logistieke ondersteuning bij inwerkprogramma's en terugkomdagen). Over deze rol van DutchCulture zijn betrokkenen overwegend positief. Zo is de logistieke ondersteuning bij de organisatie van kerngroepenbijeenkomsten en terugkomdagen positief ontvangen, net als de inwerkprogramma's, netwerkontsluiting voor de posten en doorontwikkeling van Buitengaats (het rapportageportaal voor culturele activiteiten in het buitenland, zie 4.2.4). Ook voor het houden van sector-overstijgend overzicht is DutchCulture belangrijk voor BZ.

Met het nieuwe beleidskader heeft DutchCulture er een aanzienlijke taak ('proces coördinerende rol') bijgekregen, die vooral gericht is op de acht focuslanden. DutchCulture faciliteert volgens het beleidskader de totstandkoming van de meerjarenstrategieën en bewaakt, samen met BZ en OCW, de voortgang. Alle gesprekspartners geven echter aan dat in de praktijk de rol van DutchCulture er, met deze extra taak, niet duidelijker op is geworden, dat het mandaat onduidelijk is en dat de organisatie niet beschikt over de juiste capaciteit en financiële middelen. Verder verloopt de interactie tussen DutchCulture en de fondsen moeizaam.

Programmamiddelen

Om DutchCulture een instrument te geven de proces coördinerende rol waar te kunnen maken, ontving zij het beheer over programmamiddelen. Deze programmamiddelen zijn geoormerkt en bedragen EUR 2 miljoen voor een periode van 4 jaar (EUR 500.000 per jaar). Volgens het beleidskader zijn ze bedoeld om activiteiten te financieren ter uitvoering van de meerjarenstrategieën, maar in de praktijk is er onduidelijkheid en onvrede over de middelen en de rol van DutchCulture. Zo vervingen de programmamiddelen de facto de meer projectmatige en incidentele bovensectorale middelen die al waren belegd bij DutchCulture in de periode 2013-2016, maar ook de Dutch Cultural Manifestations Abroad (DCMA)-middelen, die bij de fondsen belegd waren. Een aantal gesprekspartners gaf aan deze DCMA-middelen te prefereren boven de programmamiddelen en weinig tot geen meerwaarde te zien in het beheer door DutchCulture van de 'nieuwe' programmamiddelen.

Bij posten, de fondsen en ook bij DutchCulture zelf is er onvrede over de snelheid waarmee de programmamiddelen bij DutchCulture werden neergezet. Juridische en beheersmatige zaken bleken niet goed uitgezocht te zijn. Dit leidde tot onrust, onduidelijkheid en omslachtige uitvoeringsregels, omdat bleek dat posten niet direct aanspraak konden maken op de door DutchCulture beheerde middelen. Het internationaal cultuurbeleid zou aan kracht winnen als er concrete afspraken worden gemaakt over de inhoudelijke taak- en rolverdeling (inclusief de proces-coördinerende rol van DutchCulture en de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie) en het beheer van boven-sectorale middelen.

4.2.4 Investeren in M&E

Volgens het IOB-rapport ontbraken prestatie-indicatoren en duidelijke rapportagevoorschriften. ICB erkent het belang van prestatie-indicatoren en M&E in het ICB beleidskader 2017-2020. Vanwege de beperkte capaciteit op de posten en om de administratieve last zo laag mogelijk te houden is er, met betrokkenheid van externe partners, per doelstelling gewerkt aan een concreet M&E-kader. Ook wordt er, sinds de Kamerbrief 'uitwerking internationaal cultuurbeleid' van 16 november 2016,²⁶ jaarlijks gerapporteerd over het ICB.²⁷

Over het algemeen zijn alle gesprekspartners positief over de investeringen in monitoring en evaluatie, omdat er hierdoor beter inzicht is ontstaan in de resultaten van het cultuurbeleid. Dit kan weer bijdragen aan het vergroten van het draagvlak voor ICB. Wel zorgen de drie doelstellingen met drie verschillende M&E-kaders soms voor verwarring bij zowel posten als fondsen. De fondsen moeten daarbij niet alleen aan BZ rapporteren, maar ook aan OCW en DutchCulture.

Monitoren en evalueren per beleidsdoelstellingen

Voor doelstelling 1 (ondersteuning en bevordering Nederlandse cultuursector in het buitenland) is eind 2016/begin 2017 een adviesrapport verschenen over het ontwikkelen van een M&E evaluatiekader. Omdat hierin beperkt aandacht was voor kwalitatieve monitoring, is in vier landen een onderzoek uitgevoerd over hoe dit vorm kan krijgen. De inzichten hieruit zijn gebruikt voor de rapportage over de resultaten aan de Tweede Kamer en in het werkproces, zoals kennisuitwisseling gedurende terugkomdagen en de bespreking van M&E bij de meerjarenplannen. Toch is er nog geen eenduidig M&E-kader, onder andere wegens gebrek aan capaciteit maar ook omdat BZ en OCW verschillende procedures hanteren richting 'hun' uitvoerders (zoals de posten en cultuurfondsen) en deze moeilijk te stroomlijnen zijn. Dit betekent niet dat er niet aan monitoring en evaluatie wordt gedaan. Uit onze dossierstudie blijkt dat posten over het algemeen meer gebruik maken dan voorheen van prestatie-indicatoren en M&E. Betrokkenen geven aan dat het voor de toekomst belangrijk is om een aantal sleutelindicatoren/KPI's te selecteren en meer maatwerk per land toe te passen.

Voor doelstelling 2 (bijdrage van cultuur aan een veilige en rechtvaardige wereld) is er een resultaatketen/programmalogica plus monitoringsinstrument ontwikkeld. Hierbij is de rapportage over activiteiten proportioneel aan de grootte van de activiteit of het project. BZ monitort de invoer, en kan deze gebruiken voor analyses, terugkoppeling/sturing, het delen van best practices (bijvoorbeeld tijdens terugkomdagen) en voor rapportages (zoals voortgangsrapportages). Betrokkenen geven aan goed uit de voeten te kunnen met dit M&E kader. Niet alle fondsen gebruiken dit monitoringsinstrument. Het Prins Claus Fonds en het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie hebben, na afstemming en akkoord van BZ, elk een eigen M&E-kader en impact framework opgesteld.

Voor doelstelling 3 (culturele diplomatie) is een beperkt M&E-kader ontwikkeld, gezien de beschikbare budgetten (variërend tussen EUR 10.000-EUR 25.000 per post). De posten die onder doelstelling 3 vallen dienen twee keer per jaar te rapporteren (waaronder best practices en uitgaven). Uit een mid-term evaluatie door ICE in 2018 bleek dat het in de praktijk lastig om met zo'n beperkt M&E-kader harde uitspraken te doen over de effectiviteit van het beleid onder beleidsdoelstelling 3. Een terechte vraag is in hoeverre de inspanningen en kosten/beheerslast opwegen tegen te baten.

²⁶ <https://www.Rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/11/17/kamerbrief-over-uitwerking-internationaal-cultuurbeleid>

²⁷ KST, 2018-2019, 31482, nr.106

Ontwikkelingen van Buitengaats en E-Portaal

Buitengaats is het rapportageportaal voor Nederlandse culturele activiteiten in het buitenland. DutchCulture heeft Buitengaats verbeterd met een nieuwe infrastructuur en een interactief portaal. Ook is er een betere koppeling gemaakt tussen de activiteit en het bredere ICB en heeft het portaal een hogere dekkingsgraad – zoals ook aangestipt in de IOB-beleidsdoorlichting als aandachtspunt. Uitvoerders voeren hun activiteiten zelf in Buitengaats in. Er blijft ruimte voor verdere verbeteringen, maar het verbeterde Buitengaats is completer en functioneler, en heeft een kennis- en netwerkfunctie voor het Nederlandse veld en de posten. Volgende stappen voor doorontwikkeling zijn het verbeteren en het vergemakkelijken van de invoer van activiteiten, koppeling naar het e-Portaal en het ‘klant management systeem’, koppeling met kwalitatieve verhalen, verdere verhoging van de dekkingsgraad, en een campagne om Buitengaats beter onder de aandacht te krijgen bij het Nederlandse culturele veld en te blijven inspelen op de behoeften.

Deze stappen passen binnen de wens om de verschillende rapportagesystemen met elkaar verder te stroomlijnen. Zo is er een e-Portaal voor beleidsdoelstelling 1 ontwikkeld om cultuursubsidies in doelstelling-1-landen aan te vragen en te beoordelen, terwijl posten voorheen eigen aanvraagformulieren hanteerden. Ook is het e-Portaal gekoppeld aan Buitengaats om zo inzicht te bieden in culturele activiteiten door de posten.

Een stroomlijning met de M&E-systemen van de fondsen zou een verdere harmonisatie inhouden. Fondsen hebben een eigen evaluatiesysteem, mede op grond van de verantwoording over de financieringsstromen naar OCW. Daarnaast beschikken fondsen over geormerkte ICB-middelen, maar zijn de M&E-systemen niet zo ingericht. Hierdoor is het voor de fondsen weleens lastig om hun activiteiten in het ICB-M&E-systeem te plaatsen. Het synchroniseren van systemen en formats zou zeker een mogelijkheid zijn om M&E efficiënter in te richten en effectiever in te kunnen zetten om het reflecteren en leren aan te moedigen.

4.3 Concluderend

Ruim twee jaar na het verschijnen van de beleidsdoorlichting naar het ICB kan worden gesteld dat het merendeel van de aanbevelingen is opgevolgd en geïmplementeerd. De resultaten hiervan zijn voornamelijk positief. Zo is er meer samenhang in het ICB in de focuslanden (via de kerngroepen en meerjarenstrategieën met een faciliterende rol van DutchCulture) en is er meer kennisuitwisseling tussen posten, fondsen en andere bij het beleid betrokken partijen. Inhoudelijk is het ICB beter uitgewerkt door de indeling in drie verschillende doelstellingen en doelgroepen en is een expliciete koppeling gemaakt met andere doelen van het buitenlands beleid. Dit heeft geleid tot een betere inbedding van het ICB in het buitenlandbeleid. Op het terrein van M&E is geïnvesteerd in monitoringsinstrumenten voor de verschillende beleidsdoelstellingen, wordt jaarlijks gerapporteerd aan de Tweede kamer en is het rapportageportaal Buitengaats vollediger en gebruiksvriendelijker gemaakt. Hierdoor is er meer inzicht gekomen in en publieke aandacht voor de activiteiten van het ICB.

Een deel van de veranderingen heeft ook minder goed uitgedaan. Met name het onderscheid in focus- en maatwerklanden heeft niet voor verbeteringen in het beleid gezorgd. Zo lijkt het onderscheid te veel ontworpen vanuit het Nederlandse perspectief en te weinig vanuit de landen zelf. Ook leefde bij maatwerklanden het gevoel dat het onderscheid in focus- en maatwerklanden eerder werd gemotiveerd door bezuinigingswensen dan door inhoudelijke afwegingen. Daarnaast ontbreekt tot op heden een helder mandaat over de procescoördinerende rol van DutchCulture. Dit geldt tevens voor het beheer van de programmamiddelen, dat ook is neergelegd bij DutchCulture

maar tot veel onvrede en onduidelijkheid heeft geleid. Tot slot is de aandacht voor monitoring en evaluatie goed geweest voor het zichtbaar maken van de resultaten van het ICB, maar moeten deze werkzaamheden wel in verhouding staan tot het relatief geringe financiële beslag van het ICB. Dat leek nu niet altijd het geval. Het nieuwe ICB-beleidskader vanaf 2020 biedt de mogelijkheid om bovenstaande punten aan te pakken.

5. Opvolging aanbevelingen Publieksdiplomatie

5.1 Inleiding

In het voorjaar van 2017 heeft IOB de beleidsdoorlichting ‘Publieksdiplomatie 2010-2014’ afgerond. De BD concludeerde dat BZ goed inspeelt op de veranderende context van publieksdiplomatie, waarbij (diplomatieke) interactie in het publieke domein met niet-statelijke actoren – waaronder bedrijven, ngo’s en het maatschappelijk middenveld – een steeds prominentere plaats inneemt. Ook concludeerde de BD dat er bij PD een geleidelijke overgang had plaatsgevonden van een reactieve naar een proactieve aanpak, maar dat nog verdere slagen te maken waren. Tabel 6 geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen, aanbevelingen en de kabinetsreactie.

Tabel 6. Belangrijkste aanbevelingen uit IOB BD ‘Publieksdiplomatie 2010-2014’ en Kabinetsreactie

Bevindingen	Aanbevelingen	Kabinetsreactie
Posten zetten PD frequenter en explicieter dan voorheen in om beleidsdoelstellingen te realiseren, maar hier is nog ruimte voor verbetering.	Maak PD tot een volwaardig onderdeel van de meerjarenstrategie van de posten en laat daarbij de sturing op centrale PD-thema’s achterwege.	Het kabinet heeft deze aanbevelingen overgenomen. PD wordt gekoppeld aan meerjarige beleidsdoelen van ambassades en beter aangesloten op beleidsprioriteiten.
De aanpak van PD is proactiever en strategischer geworden. Toch dient PD beter te worden verankerd binnen BZ. Er moet meer aandacht uit gaan naar de regie en coördinatie van PD binnen de organisatie.	Versterk de coördinerende en regisserende functie van directie Communicatie en betrek thema- en regiodirecties van BZ bij de beleidsinhoudelijke afstemming.	Het kabinet heeft deze aanbeveling overgenomen. Samenwerking met regio- en themadirecties verbeterd via een taskforce en periodiek overleg. COM/PD biedt daarnaast centraal ‘content’ en toolkits aan om sneller op de actualiteit in te kunnen spelen, te sturen op centrale prioriteiten en posten te ontlasten.
Onwikkeling van ‘digital diplomacy’ nog in de kinderschoenen.	Doorontwikkeling ‘digital diplomacy’.	Het kabinet heeft deze aanbeveling overgenomen met de volgende voornemens: centraal aanbieden van content, ontwikkelen van innovatieve instrumenten en verbetering van kwaliteit door training.
BZ speelt goed in op de veranderende context van PD. Het zoekt bijvoorbeeld steeds vaker samenwerking met niet-statelijke actoren en is bezig met een overkoepelende visie op de beeldvorming over Nederland in het	Versterk de regie op reputatiemanagement en strategische communicatie.	Het kabinet neemt deze aanbeveling over. Er komt sterkere sturing op profilering en branding en een nieuwe Nederland branding aanpak. Daarnaast consistente profilering door ontwikkelen van verhaallijnen, toolkits en afstemming met bestaande instrumenten en fondsen. Ook

buitenland. Toch is er nog ruimte voor verbetering.		bundeling van inzet in regionale hubs.
Er wordt te weinig aandacht besteed aan het monitoren en evalueren van activiteiten binnen het PD-beleid.	Versterk de leerfunctie bij PD door te zorgen voor adequate monitoring en evaluatie.	Het kabinet neemt deze aanbeveling over. Verhogen van de kwaliteit door training en aanbieden van tools, voor het uitvoeren van stakeholder analyses en M&E.

5.2 Opvolging aanbevelingen

De volgende paragrafen bekijken in hoeverre de aanbevelingen zijn opgevolgd na het verschijnen van de beleidsdoorlichting.

5.2.1 Veranker PD beter in beleid en organisatie van BZ

Uit de IOB-beleidsdoorlichting kwam naar voren dat PD beter aangesloten kon worden op het buitenlandbeleid van BZ en de meerjarige beleidsprioriteiten van de posten. Daarnaast werd aanbevolen om de regie- en coördinatiefunctie op PD door de directie Communicatie (COM) te versterken door meer aansluiting te zoeken met regio- en themadirecties.²⁸

PD als volwaardig onderdeel van meerjarenstrategie post

Mede naar aanleiding van deze aanbevelingen liet COM de centrale PD-thema's los en vormden de beleidsdoelstellingen in de jaarplannen van de posten de uitgangspunten voor PD-inzet. De grote posten voor wie PD een belangrijk onderdeel van het werk is (Washington, Londen, Berlijn, etc.) vertaalden de plannen in meerjarige communicatieplannen. De PD-afdeling van COM heeft in voorbereiding hierop samen met de regiodirecties regiobijeenkomsten georganiseerd, waar posten inhoudelijke keuzes maakten over de PD-inzet.

Over het algemeen geven betrokkenen op de posten aan dat PD hierdoor beter is geïntegreerd in de werkzaamheden op de post, dat het duidelijker is geworden hoe PD ingezet kan worden ter ondersteuning van het bredere buitenlandbeleid, en dat er doorgaans goed wordt samengewerkt aan PD tussen afdelingen. Een aantal posten heeft een PD-werkgroep opgezet om onderling, en met de consulaten-generaal, de PD-activiteiten af te kunnen stemmen.

Toch blijkt de vertaalslag naar een meer geïntegreerd PD-beleid, zoals COM dat voorstaat, voor een aantal vooral kleinere posten lastig. PD wordt daar gezien als iets 'erbij', een activiteitenprogramma of de verantwoordelijkheid van één medewerker die PD in de portefeuille heeft. Volgens betrokkenen zijn verklarende factoren hiervoor: weinig aandacht voor goede context- en stakeholderanalyses (onder andere door tijdgebrek), duurzaam netwerkbeheer (onder andere door overplaatsingen) en beperkte capaciteit (PD valt vaak onder het takenpakket van een klein team met communicatie als hoofdtaak).

Versterk de coördinerende en regisserende functie van COM en betrek regio- en themadirecties

Om PD beter op de kaart te zetten bij de regiodirecties heeft COM onder andere aansluiting gezocht bij interne processen. COM schuift nu aan bij de jaarplancyclus, die gecoördineerd wordt door de

²⁸ Zie ook 'Plan van aanpak stroomlijning PD' uit november 2017 (als uitwerking van beleidsreactie op PD rapport)).

directie Financieel Economische Zaken (FEZ) samen met de regiodirecties, en geeft regelmatig input aan de Interne Inspectie (Inspectie, Signalering, Begeleiding (ISB)) voor de managementdoorlichtingen van posten. Ook is PD een structureel onderdeel gemaakt van de startbrief en het voorbereidingstraject van een nieuwe ambassadeur.

Daarnaast heeft COM een aantal stappen genomen om afstemming tussen COM, de beleidsdirecties en posten te versterken. Zo organiseert COM samen met de regiodirecties jaarlijkse conferenties op ambassadeursniveau over landen-overstijgende onderwerpen. Dit helpt om keuzes te maken voor de PD-inzet vanuit de integrale beleidsdoelen van posten. Ook in de jaarplanaansrijving wordt bij de regiodirecties en posten aandacht gevraagd voor deze aanpak. Tevens houdt COM met een aantal posten en beleidsdirecties jaarlijks een videoconferentie om de inzet van PD te bespreken. Alle betrokkenen zijn positief over deze meer geïntegreerde en gestructureerde aanpak.

Naast de procesmatige aansluiting heeft COM gewerkt aan de versterking van de inhoudelijke samenwerking, zowel tussen COM en de regio- en themadirecties, tussen COM en de posten en tussen posten onderling. Dit gebeurt door het uitwisselen van kennis en content, het delen van middelen en het gezamenlijk opbouwen van netwerken. Hiervoor heeft het PD-team een taakverdeling gemaakt naar regio- en themadirecties, projecten en thema's. Waar voorheen concrete activiteiten zoals de Olympische Spelen of een koninklijk werk- of staatsbezoek ervoor zorgden dat PD op de radar kwam te staan bij beleidsdirecties, koppelt het PD-team PD nu beter aan het bredere regio- en landenbeleid door informele periodieke overleggen en aansluiting bij de meerjarenplancyclus. Daarnaast benadert het PD-team op prioritaire thema's zoals 'Access to Justice' of 'post Brexit' de betrokken directies om een strategische lijn te ontwikkelen voor PD en communicatie. Het PD-team heeft dus een proactieve houding naar andere beleidsdirecties en dient als vraagbaak en sparringpartner over het gebruik van PD voor alle BZ-collega's. Ook dit wordt door alle gesprekspartners als positief ervaren.

Posten zijn ook positief over het delen van best practices omtrent PD (zoals de posten in Scandinavië en de Baltische staten), al kan dit nog vaker gebeuren. Ook zijn posten positief over de toolkits die COM in samenspraak met hen ontwikkelt, zoals in de Azië-regio op het overkoepelende thema 'internationale rechtsorde'. Daarnaast is er voor de regio Midden-Oosten- en Noord-Afrika (MENA-regio) een PD-hub gecreëerd (zie tekstbox 2).

Uit de gesprekken blijkt wel dat voor het 'dagelijkse' en minder strategische PD-werk dat vooral gericht is op de lokale context, het niet altijd nuttig en mogelijk is om regionaal samen te werken.

Tekstbox 2. PD-hub MENA-regio

Naar aanleiding van de IOB-beleidsdoorlichting kwam het kabinet met het plan om de PD-inzet te bundelen in regionale hubs (Noord-Amerika, China, Zuidelijk Afrika, MENA-regio en Golfregio). In deze hubs zouden posten kunnen werken aan gemeenschappelijke 'narratives' en/of praktische zaken als vertalingen.

Tot op heden is enkel de MENA-hub gerealiseerd. Deze hub, waar de directie Noord-Afrika en Midden-Oosten (DAM) verantwoordelijk voor is, fungeert als proeftuin over het toepassen van een regionale PD-aanpak op de lokale context. Hiermee hopen DAM en COM inzicht te krijgen in hoeverre de beperkte capaciteit op posten ondervangen kan worden met een PD-hub. Verder heeft de MENA-hub een aantal projecten en programma's ontwikkeld, zoals het Female Leadership Programma, en communiceert het via eigen sociale mediakanalen. Hiervoor is een meerjarige strategie ontwikkeld voor 2016-2020. Per post is daarnaast een communicatiestrategie uitgewerkt.

In 2017-2018 heeft er een tussentijdse evaluatie van de PD-hub plaatsgevonden. Een aantal van de belangrijkste resultaten uit deze evaluatie waren:

- Veel posten benutten het netwerk en de overige diensten van de PD-hub en waarderen de adviezen. Lokale stakeholders zijn enthousiast en zien na samenwerking de meerwaarde van Nederland voor hun land/doelgroepen. Aanpassing aan de lokale context blijft een aandachtspunt.
- Er moet een beter evenwicht worden gevonden tussen de gezamenlijke aanpak in de regio en land-specifieke behoeften. De kracht van de hub zit in de landen-overstijgende initiatieven.
- Bij het ontwikkelen van nieuwe activiteiten kunnen posten nauwer betrokken worden in het voortraject (naast COM, DAM en themadirecties). Posten kunnen overigens ook beter op hun verantwoordelijkheid worden gewezen om deze meedenkrol daadwerkelijk op te pakken.
- Ook kunnen posten beter opvolging geven aan nieuwe netwerken die in beeld zijn gekomen dankzij de PD-hub. Door overplaatsingsbeleid is er groot verloop van personeel op posten en is het mandaat van de PD-hub niet altijd even bekend. De PD-hub moet dus ook zichtbaarder worden.

Ondersteuning posten

Omdat PD grotendeels wordt ingezet door posten, is de ondersteuning vanuit COM/PD van belang om centrale regie te houden op zichtbaarheid en samenhang. Dit omvat het ontwikkelen en aandragen van content, toolkits en agenda's. Dankzij de betere beleidsinhoudelijke aansluiting, heeft COM hierin stappen kunnen zetten. Zo is er hard gewerkt aan het voeden van posten, bijvoorbeeld via wekelijkse woordvoeringslijnen, content kalenders en thematische toolkits.²⁹ Bovendien biedt BZ via de Academie voor Internationale Betrekkingen trainingen aan op het gebied van PD en sociale media.

Tevens is er binnen het PD-team van COM een vast aanspreekpunt per post aangewezen. Bepaalde (grote) posten hebben prioriteit, ook om actief het gesprek aan te gaan en gezamenlijk te kijken naar mogelijkheden om nieuw beleid te faciliteren of PD te gebruiken als instrument in de bilaterale relatie. COM ondersteunt en adviseert de posten bij het opstellen van de eerdergenoemde jaarplannen en meerjarenplannen. Er is een 10-stappenplan gemaakt (ook beschikbaar als

²⁹ Hoewel de centrale PD-thema's nu zijn losgelaten, bestaan de thematische toolkits (bijv. nexus water-food-energy) nog wel ter ondersteuning voor die posten die kant-en-klare content en/of inspiratie nodig hebben om vorm te geven aan hun PD-inzet. Gesprekspartners op posten geven aan dit als prettig te ervaren.

Infographic) om posten te helpen het PD-beleid aan te laten sluiten bij de lokale behoeften via een grondige stakeholder- en omgevingsanalyse.

Dit laatste past ook binnen het doel van het PD-team van COM om meer proactief contact op te nemen met de belangrijkste posten, hen te bezoeken en trainingen op locatie te geven. Zo heeft het PD-team posten bezocht in onder andere de Verenigde Staten, Canada, Duitsland, Polen en Rusland.

De outreach van COM naar de posten kent een aantal uitdagingen, zoals het verloop van personeel op posten en het departement waardoor opgebouwde expertise weer kan verdwijnen, onduidelijkheid over de grens tussen publieksdiplomatie en 'gewone' diplomatie en de beperkte middelen die beschikbaar zijn voor PD. Het is echter belangrijk om te realiseren dat COM niet alle uitingen van directies en posten dient te regisseren of coördineren. Volgens betrokkenen heeft COM de juiste balans gevonden tussen een hands-on benadering met betrekking tot het maken van PD-beleid (jaarplannen, budgetten en advisering) en een hands-off benadering wat betreft de uitvoering.

5.2.2 Voer meer regie op reputatiemanagement van Nederland

Eén van de bevindingen van de BD was dat BZ een 'visie op het overkoepelende verhaal van Nederland mist'. Het kabinet heeft in haar reactie op het IOB-rapport aangegeven te gaan investeren in de profilering van Nederland in het buitenland door het ontwikkelen van verhaallijnen (in samenwerking met andere departementen), toolkits en het afstemmen van bestaande communicatie instrumenten en fondsen. Ook was er het voornemen om jaarlijks in kaart brengen wat het beeld en/of de reputatie van Nederland is. Dit laatste is minder van de grond gekomen. In plaats daarvan zijn veel tijd, energie en middelen gestoken in het ontwikkelen van een nieuwe 'merkstrategie' van Nederland.

Een interdepartementale publiek private stuurgroep (Adviesgroep Nederland branding) is begonnen met de verkenning hiervan. Ook is er een paper geschreven over het 'Nederlandse verhaal' en vond in januari 2017 een PD-conferentie over dit onderwerp plaats. Dit resulteerde in de kernelementen 'open, inclusief en vindrijk', een nieuw woordmerk ('Netherlands branding' in plaats van 'Holland Branding') en de slogan 'Als samenwerkingspartner bekend staan en pionieren bij globale vraagstukken'. Het is een gedeeld Nederlands verhaal dat, waar nodig, aangepast kan worden aan landen en sectoren en dat ruimte houdt voor context. De kernelementen zijn vervolgens getoetst in China, Duitsland en de VS, en op basis hiervan aangescherpt. Daarna zijn ze besproken tijdens de ambassadeursconferentie van 2018, in de stuurgroep en met de relevante departementen. Voorjaar 2019 is het ontwerp voor de nieuwe visuele identiteit opgeleverd. Ook is er gewerkt aan een grafische stijl en beeldmerk, een handleiding voor posten, een korte film over Nederland en werkt BZ aan een online portaal voor informatie en inspiratie. De presentatie en uitrol van de merkstrategie, zowel op de posten als bij Nederlandse organisaties actief in het buitenland, duurt tot en met 2020. Uiteindelijk kunnen gebruikers via een online portaal kennismaken met "het verhaal van Nederland", waar alle instrumenten te vinden zijn voor het versterken van het profiel van Nederland.

5.2.3 Ontwikkel 'digital diplomacy' verder door

Naast betere verankering en regie adviseerde IOB om 'digital diplomacy'³⁰ binnen BZ en op de posten verder door te ontwikkelen. Hiertoe heeft COM de volgende maatregelen genomen: 1) het centraal aanbieden van 'content' om sneller op de actualiteit in te kunnen spelen, posten te ontlasten en te kunnen sturen op centrale prioriteiten; 2) het ontwikkelen van innovatieve instrumenten en het bevorderen van gebruik van sociale media; en 3) het verhogen van de kwaliteit door training en nieuwe methoden om doelgroepen te bereiken. Uit de gesprekken blijkt dat digital diplomacy meer aandacht in het beleid heeft gekregen, maar dat meer investeringen nodig zijn om het verder te ontwikkelen.

Zo is ingezet op het ontwikkelen van innovatieve instrumenten en netwerken, mede door een extra fte³¹ en het BZ-project 'digital diplomacy'. Dit project kreeg de opdracht om uit te zoeken welke digitale instrumenten ingezet kunnen worden voor PD. Zo waren er de pilots *social advocacy* en *datalab* en stonden 'diplohacks' geagendeerd op de PD-conferentie voor Europese posten. Daarnaast werkt COM, in samenwerking met de Newsroom³², met een beeldredacteur voor de Nederlandse doelgroepen om te zorgen dat de juiste beelden worden ingezet bij de juiste strategie. Toch is de capaciteit beperkt om te investeren in de nieuwste ontwikkelingen, zoals Artificial Intelligence en bots. Gezien de snelle ontwikkelingen op dit terrein en de groeiende invloed van technologieën lijken extra investeringen aan te bevelen.

Ook biedt COM centrale ondersteuning bij het gebruik van sociale media als instrument om PD-beleid te realiseren, bijvoorbeeld met handleidingen, webinars en ad hoc advisering. Hierbij blijven posten verantwoordelijk voor het beheer en de keuze van mediakanalen en het maken van de vertaalslag van centraal ontwikkelde content naar de lokale context. Hierin is de rol van COM beperkt: het is niet mogelijk om het lokale medialandschap voor alle posten in kaart te brengen. Posten zelf hebben echter ook vaak beperkte kennis en kunde over sociale media en het gebruik ervan op lokaal niveau.

Daarnaast is het voor posten vaak lastig om op sociale media zichtbaarheid te creëren, zodat Nederland een relevante 'sociale media partner' wordt. Bovendien is er beperkte tijd en capaciteit die posten hiervoor kunnen inzetten. Tot slot hebben posten ook te maken met een veranderend medialandschap en met een wisselende doelgroep. Uit de gesprekken blijkt dat COM, in samenspraak met de posten, meer aandacht zou kunnen besteden aan hoe zij externe partners en burgers zoveel mogelijk kunnen laten communiceren over het Nederlandse buitenlandbeleid. Nu zijn posten nog te vaak enkel zelf aan het 'zenden', terwijl de kans op impact groter is als ook anderen 'het merk Nederland' overbrengen.

5.2.4 Zorg voor adequate monitoring en evaluatie.

Behalve over de inhoud en verankering van het PD-beleid, adviseerde IOB ook meer te investeren in de monitoring en evaluatie (M&E) van PD.

³⁰ Digital diplomacy: het pro-actief gebruik van digitale middelen door ministeries van BZ met als doel het bereiken van doelstellingen van het buitenlands beleid en het vormgeven van imago en reputatie ('Twiplomacy').

³¹ Het PD-team bij COM is en blijft klein voor de taken die het heeft. In juni 2017 was er sprake van 2,9 vaste fte en 1 tijdelijke fte (voor de verdere ontwikkeling van 'digital diplomacy'). Momenteel wordt de inzet van de tijdelijke fte geëvalueerd en wordt opnieuw gekeken naar de permanente capaciteit.

³² Newsroom beheert de corporate accounts van BZ (Twitter, Facebook en postenweb). Structureel dan voorheen denkt het Newsroom-team samen met het PD-team na over shared content voor de posten, en monitort en rapporteert het (over) een aantal beleidsonderwerpen.

Het PD-team van COM heeft op voor zowel departement als posten uitgewerkt welke rollen en verantwoordelijkheden er liggen wat betreft M&E. Het belangrijkste is dat de posten verantwoordelijk zijn voor de M&E van hun eigen projecten, omdat zij verantwoordelijk zijn voor, en het meeste zicht hebben op de beleidsrelevante toepassing van PD. Het PD-team heeft hiervoor een aantal instrumenten ontwikkeld en onderstreept het belang ervan in trainingen en bij bijeenkomsten met de posten.

In de praktijk blijven vooral wat betreft de 'offline' activiteiten de evaluaties voornamelijk beperkt tot grootschalige evenementen en campagnes. Ook missen evaluaties vaak een nulmeting en heerst er huiver over het uitvoeren van reputatiestudies, omdat het methodologisch niet goed mogelijk is om op basis hiervan conclusies te trekken over de effectiviteit van beleid. Bovendien wordt er nog te weinig informatie gedeeld via de interne samenwerkruimte, bijvoorbeeld over geleerde lessen en best practices. COM werkt aan een online portal om dit te verbeteren.

Op het gebied van PD via sociale media zijn meer stappen gezet. Zo wordt het handelen van de posten op sociale media geanalyseerd, bijvoorbeeld in een jaarlijkse doorlichting van de Twitter- en Facebook-accounts van posten. In deze doorlichtingen wordt aan de hand van statistieken gekeken naar de effectiviteit van de accounts, maar ook naar trends en patronen in het online gebruik. Toch blijft het meten van effectiviteit van sociale media-kanalen een uitdaging. Wanneer een post met een Facebook-pagina beoogt het lokale publiek aan te spreken, maar vooral reacties krijgt vanuit Nederland, dan sluiten de KPI's wat betreft bereik- of engagement niet goed aan bij het oorspronkelijke beleidsdoel. Op termijn zal de data-analist die voor COM werkt ook de postenaccounts gaan analyseren; nu is dat echter nog niet het geval.

Al met al is er volgens betrokkenen nog niet voldoende structurele aandacht voor het monitoren en evalueren van beleid. Knelpunten blijven de vereiste mankracht en middelen om dit goed te kunnen doen, niet alleen op het departement, maar ook op de posten.

5.3 Concluderend

De veranderingen die zijn doorgevoerd naar aanleiding van de IOB-beleidsdoorlichting, zoals aansluiting bij de jaarplancyclus, de meerjarenstrategieën van de grote posten en bij inhoudelijke (en regionale) thema's, hebben er voor gezorgd dat PD beter dan voorheen wordt ingezet ter ondersteuning van het bredere buitenlandbeleid. Niet alleen bij BZ in Den Haag, maar ook op de posten, staat PD beter op de kaart. Hierbij heeft het PD-team van COM een belangrijke en proactieve rol in gespeeld. Zo ondersteunt dit team de posten met diverse praktisch toepasbare instrumenten als woordvoeringslijnen en thematische toolkits. Rijksbreed is er, met een leidende rol voor COM, gewerkt aan een nieuwe merkstrategie voor Nederland. Hoewel het een tijdrovend proces was om Rijksbreed iedereen mee te krijgen, is dit wel gelukt.

Er is in mindere mate ook geïnvesteerd in monitoring en evaluatie en digital diplomacy. Hier blijkt de kleine omvang van het PD-team echter een beperkende factor. Dit terwijl de ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld digital diplomacy elkaar snel opvolgen en het van belang is te investeren in kennis en mankracht om hier adequaat op te kunnen inspelen/anticiperen.

6. Opvolging aanbevelingen Gastlandbeleid

6.1 Inleiding

Het gastlandbeleid van Nederland valt sinds 2019 onder sub-artikel 1.3 'Gastlandbeleid internationale organisaties' van de begroting van BZ, maar was voorheen sub-artikel 4.5 'Een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor internationale organisaties in Nederland'.

In 2008 verscheen de IOB-beleidsdoorlichting *Be our guests. Beleidsdoorlichting Nederland als gastland van internationale organisaties*. Hierin werd onderzocht hoe het wervingsbeleid van de Rijksoverheid bijdraagt aan het aantrekken van internationale organisaties (IO's). Uit dit onderzoek kwam, onder andere, naar voren dat de interdepartementale Stuurgroep Nederland Gastland beter benut diende te worden om zo ook op hoog-ambtelijk niveau informatie te kunnen uitwisselen. Daarnaast pleitte het onderzoek voor een langetermijnvisie op de aanwezigheid van IO's in Nederland en om meer systematische monitoring van de uitvoering van het gastlandbeleid. Het toenmalige kabinet heeft op deze beleidsdoorlichting gereageerd door het eerdere voornemen van goed gastheerschap nogmaals te bevestigen. Interdepartementale samenwerking gezien als een voorwaarde hiervoor. Ook was BZ voornemens om een strategische agenda te ontwikkelen, een hoog-ambtelijke vertegenwoordiging in de interdepartementale Stuurgroep Gastlandbeleid te creëren en de eigen regisserende rol te versterken.

Tien jaar later, in 2018, verscheen de IOB-beleidsvaluatie *Nederland als gastland voor internationale organisaties*³³ met als doel de stand van zaken op te maken sinds de beleidsdoorlichting van 2008. Dit rapport keek niet alleen naar het beleid omtrent werving maar ook naar het gastheerschap en het klimaat voor het kunnen behouden van internationale organisaties in Nederland. Gelijktijdig met de IOB -beleidsvaluatie werkte de Directie Protocol en Gastlandbeleid (DPG) aan een notitie Gastlandbeleid, die is goedgekeurd door de ministerraad.³⁴ Een deel van de aanbevelingen van de evaluatie is uiteindelijk in de door het kabinet geaccordeerde notitie Gastlandbeleid overgenomen.

Tabel 7 geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen uit de IOB-beleidsvaluatie van 2018, plus de kabinetsreactie.

Tabel 7. Belangrijkste aanbevelingen uit IOB-evaluatie 'Nederland als gastland voor internationale organisaties' en Kabinetsreactie

Bevindingen	Aanbevelingen	Kabinetsreactie
Een helder afwegingskader ontbreekt voor het gastlandbeleid van Nederland.	Stel afwegingskader op waarbij ook economische en politieke determinanten worden meegenomen in de beslissing om IO's te werven en te behouden.	Het kabinet heeft deze aanbeveling overgenomen. De weging voor de werving en het behoud van IO's is nu drieledig: een beleidspolitieke afweging, een economische afweging (wat levert het ons land op?) en een kostenafweging (hoeveel kost het Nederland en hoe worden de kosten verdeeld?).
Er is geen rijksbreed budget om het werven van IO's en het behoud ervan te	Zet een centraal wervings- en huisvestingsbudget op.	Het kabinet heeft deze aanbeveling niet overgenomen. Een rijksbreed fonds lijkt

³³ IOB (2018) Nederland als gastland voor internationale organisaties.

³⁴ DPG 2018/328 'Gastlandbeleid – Beleid voor werving en behoud van Internationale Organisaties in Nederland'.

bekostigen. Dit zorgt voor discussies over de kostenverdeling.		budgettair en organisatorisch niet haalbaar. Als alternatief is een 'stappenplan' ingevoerd.
De aansluiting met het politieke en hoog-ambtelijk strategische niveau ontbreekt.	Het technisch-operationele niveau van de RIO en de werkgroepen dient verbonden te worden met het politieke en hoog-ambtelijk strategische niveau.	Het kabinet heeft deze aanbeveling overgenomen. Gastlandbeleid wordt ingebed in de bestaande institutionele structuur voor internationale aangelegenheden.
De uitvoering van het gastlandbeleid dient beter gemonitord te worden.	Incidenten, klachten en doorlooptijden moeten systematisch bijgehouden worden.	Het kabinet heeft deze aanbeveling niet overgenomen. De kosten van het opzetten van een monitorsysteem zouden de (mogelijke) baten overschrijden.
Er is beperkte capaciteit binnen BZ voor het gastlandbeleid.	Er moet worden onderzocht of de capaciteit bij DPG (en andere betrokken organisaties) voldoende is wanneer wordt geïnvesteerd in een meer proactief gastlandbeleid.	Naar aanleiding van het jaarplan 2019 is de capaciteit van DPG versterkt.
Een breed gedragen langetermijnvisie ontbreekt nog steeds. Dit hindert de slagvaardigheid van het gastlandbeleid door terugkerende discussies tussen betrokken partijen over het ambitieniveau van het gastlandbeleid.	Stel een langetermijnvisie op over Nederland als gastland.	Het kabinet heeft deze aanbeveling ter harte genomen. Bij het werven van nieuwe IO's wordt een kosten/baten analyse gemaakt. Daarnaast wordt thematische aansluiting gezocht bij IO's die al in Nederland gevestigd zijn, dan wel bij de Nederlandse topsectoren.

6.2 Opvolging van de aanbevelingen

De volgende paragrafen bekijken in hoeverre de aanbevelingen zijn opgevolgd.

6.2.1 Stel een helder afwegingskader op

In de IOB-beleidsvaluatie uit begin 2018 was een belangrijke conclusie dat een helder afwegingskader ontbrak. Hiermee zou de Nederlandse staat kunnen bepalen welke investeringen het wil doen om IO's te werven en behouden.

In de notitie Gastlandbeleid (juni 2018) is deze constatering opgepakt. Wanneer een nieuwe IO zich aandient, of het contract met een al in Nederland gevestigde IO ten einde loopt, wordt nu ook gekeken naar de kosten en de baten. De weging voor de werving en het behoud van IO's bestaat nu uit beleidspolitieke, economische en een kostendimensie.³⁵ Volgens betrokkenen betekent deze uitbreiding van het afwegingskader vooral dat bestaande praktijken helder op papier worden gezet. De kosten en baten werden in het verleden ook al in overweging genomen, maar betrokkenen erkennen dat het goed is dat de kostendimensie nu ook formeel en expliciet onderdeel is van de totale afweging.

³⁵ DPG 2018/328 'Gastlandbeleid – Beleid voor werving en behoud van Internationale Organisaties in Nederland', p.6.

Toch heerst ook een zeker ongemak over het toevoegen van deze kostenafweging: het wordt gezien als het objectiveren van wat uiteindelijk nog steeds een politieke beslissing is. Daarnaast bevat het afwegingskader geen heldere criteria op basis waarvan alle departementen een uniforme afweging kunnen maken. Nu kan elk departement afzonderlijk besluiten om deze afweging te maken op basis van een eigen inschatting, of zelf een gedegen economische doorrekening te laten doen, al dan niet op verzoek van de Commissie voor Defensie en Internationale Aangelegenheden (CDIA). Deze onderraad van de ministerraad wordt geleid door de SG van BZ.

Uiteindelijk zijn alle geïnterviewden het wel eens dat de kostenafweging een belangrijke toevoeging is. Met name omdat het helder op papier zetten het moeilijker maakt dit onderdeel te negeren in de overwegingen.

6.2.2 Zet een centraal wervings- en huisvestingsbudget op

Naast het ontwikkelen van een helder afwegingskader adviseerde IOB in de evaluatie van 2018 om een rijksbreed budget op te zetten voor het werven en behouden van IO's. Met zo'n budget, ook wel een Centraal Huisvestingsfonds genoemd, zouden langdurige discussies over de kostenverdeling tussen ministeries omtrent de werving van nieuwe IO's en het behoud van al in Nederland gevestigde IO's kunnen worden voorkomen.

Dit budget is er niet gekomen, met name door het incidentele karakter van het werven van IO's. Er zijn immers jaren dat meerdere organisaties besluiten zich in Nederland te vestigen, terwijl er ook jaren zijn zonder dat nieuwe IO's zich vestigen in ons land. Bovendien zijn er IO's waarvoor Nederland (grotendeels) de huisvesting betaalt en IO's waarvoor dat juist niet het geval is. Daarnaast zou de hoogte van het budget lastig te bepalen zijn. Het is immers moeilijk in te schatten hoeveel er aan bufferfonds opgebouwd zou moeten worden. Een aantal betrokkenen voert ook aan dat een rijksbreed budget niet te verdedigen is in het huidige politieke klimaat. Toch klinken er ook andere geluiden, en werd in de door IOB gevoerde gesprekken door sommigen betwijfeld of de mogelijkheden voor een rijksbreed budget wel voldoende zijn verkend.

Als alternatief voor het rijksbreed budget is nu een stappenplan ingesteld, zoals beschreven in de beleidsnotitie Gastlandbeleid (2018). Dit ad hoc verdelingsmechanisme stelt dat kosten voor het werven van een IO in eerste instantie bij het betreffende ministerie en de gemeente liggen. Als de eigen begroting niet toereikend is, kan een verzoek voor aanvullende dekking uit de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) worden ingediend. Indien het verzoek HGIS-overstijgend is, wordt onder leiding van BZ een verdeelsleutel opgesteld. Deze wordt voorgelegd aan de CDIA voor aanvullende dekking vanuit de begrotingen van andere ministeries. Mochten deze opties niet toereikend zijn, dan kan een verzoek voor aanvullende financiering worden voorgelegd aan de Ministerraad (MR).

In het stappenplan hebben de HGIS-middelen een belangrijkere rol gekregen. Eerst werden deze middelen relatief weinig gebruikt voor het gastlandbeleid en waren medewerkers van de verschillende departementen ook niet bekend met het bestaan ervan. Met het stappenplan en het opleiden van speciale contactpersonen binnen de verschillende departementen voor gastlandbeleid is de bekendheid vergroot.

Uit onze gesprekken blijkt dat betrokkenen overwegend positief zijn over het stappenplan. De snelle aanpak omtrent de werving van de EMA is meermaals genoemd als goed voorbeeld, waarbij de rol van VWS als dossierhoudend ministerie alom werd geprezen. VWS heeft na het positief uitpakken

van de stemming, op aandringen van BZ, snel met alle betrokken partijen om tafel gezeten om, onder andere, de financiering te regelen.

6.2.3 Veranker het beleid in de bestaande institutionele structuur

Een derde belangrijke aanbeveling van het IOB-rapport uit 2018 was het opzetten van een rijksbrede institutionele structuur om een coherenter gastlandbeleid te voeren. Uit IOB-onderzoek uit 2008 en 2018 bleek namelijk dat het proces om nieuwe internationale organisaties te werven niet voldoende geborgd was in de ambtelijke organisatie en politiek. Met name de verankering met het 'hogere' niveau ontbrak.

Om het gastlandbeleid beter te borgen in de ambtelijke organisatie heeft de vorige Ambassadeur Internationale Organisaties (AMIO) de Rijkswerkgroep Internationale Organisaties (RIO) ingesteld. Deze werkgroep dient als vervanger van de Stuurgroep Gastland die in de praktijk niet bleek te werken en daarom niet meer bijeen werd geroepen.³⁶ In de RIO, voorgezeten door de AMIO³⁷, komen vertegenwoordigers van de verschillende ministeries periodiek bijeen. Uit onze gesprekken blijkt dat de werkgroep naar tevredenheid functioneert. Betrokkenen geven aan dat de samenstelling helpt om op de hoogte zijn van de onderwerpen die spelen binnen de verschillende ministeries omtrent het gastlandbeleid.

De link met het hogere niveau is er ook gekomen. Strategische en beleidsmatige aangelegenheden op het terrein van IO's waarvoor de RIO de noodzaak ziet om te escaleren, kunnen worden aangekaart in de CDIA. Indien nodig vindt verder overleg dan plaats in de Raad voor Defensie en Internationale Aangelegenheden (RDIA). Aan deze Raad nemen de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie, Financiën, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, van Justitie en Veiligheid en Economische Zaken en Klimaat deel. Zowel de CDIA als de RDIA kunnen ook worden uitgebreid met vertegenwoordigers van andere relevante ministeries, al naar gelang de beleidsinhoud van de agenda.

Op dit moment is het voor betrokkenen nog lastig te evalueren of de link met het hoog-ambtelijk en politieke niveau ook in de praktijk goed werkt, simpelweg omdat er nog geen situatie is geweest waarbij de RIO de noodzaak zag om te escaleren.

6.2.4 Zorg voor voldoende capaciteit en institutioneel geheugen

Om de kwaliteit en continuïteit van het gastlandbeleid te kunnen waarborgen kwamen de IOB-evaluaties uit 2008 en 2018 ook met de aanbeveling de capaciteit voor het gastlandbeleid te vergroten. Met de Gastlandnotitie heeft BZ zich gecommitteerd aan het gastlandbeleid en dit gaat gepaard met een capaciteitsuitbreiding bij DPG. Naar aanleiding van het jaarplan 2019 is de functie van AMIO verlengd, zijn twee tijdelijke functies permanent gemaakt en is een eerder wegbezuinigde functie, namelijk die van informatiemanager, weer ingesteld. Daarnaast is een derde tijdelijke functie verlengd. Daarmee is de capaciteit van DPG aanzienlijk versterkt.

Ook was er in het verleden onduidelijkheid omtrent de positie van de AMIO en de organisatorische 'ophanging' van het gastlandbeleid. De AMIO stond formeel los van DPG en legde directe verantwoording af aan de SG van BZ. Tegelijk maakte de AMIO wel gebruik van de staf van DPG. Dit heeft destijds voor onrust tussen interne en externe partijen gezorgd. Zo kwam het voor dat

³⁶ IOB (2008) *Be our guests*. Beleidsdoorlichting Nederland als gastland van internationale organisaties, p. 19; IOB (2018) Nederland als gastland voor internationale organisaties, p. 32.

³⁷ Momenteel zit DPG de RIO-werkgroep voor, in afwezigheid van een voltijds AMIO.

vertegenwoordigers van IO's met de SG of een minister om de tafel zaten, zonder dat de AMIO hiervan op de hoogte was. Om dit tegen te voorkomen is, conform het strategisch personeelsplan DPG/AMIO van augustus 2018, de functie van de AMIO inmiddels geïntegreerd binnen DPG. Daarnaast werd door betrokkenen meermaals gesuggereerd dat DPG meer kan doen om de al bestaande kennis, bijvoorbeeld op andere departementen, te ontsluiten. Eén van de suggesties is het organiseren van detacheringen, bijvoorbeeld vanuit het Rijksvastgoedbedrijf of van juristen van JenV met ervaring in het onderhandelen over mandaten van hoven en tribunalen.

Door onvoorziene omstandigheden zijn er de afgelopen jaren personeelwisselingen geweest, mede voor de functie van AMIO. Er is op dit moment een deeltijd-AMIO die zich richt op de renovatie van het Vredespaleis, terwijl de overige AMIO-taken bij DPG zijn belegd. Volgens enkele betrokkenen hebben deze personeelwisselingen er voor gezorgd dat de communicatie rond bepaalde beleidsonderwerpen moeizamer verloopt of dat de uitvoering ervan vertraging heeft opgelopen. Bovendien maken de personeelwisselingen het lastiger voor andere ministeries om het contact met BZ te behouden. Vanuit DPG is er begrip dat deze situatie niet ideaal is en wordt er constant gezocht naar verbetering.

Met de wisselingen in personeel komt ook een ander punt van aandacht opnieuw terug, namelijk het waarborgen van het institutioneel geheugen nadat een nieuwe IO in Nederland is gevestigd. Afspraken met nieuwe en al in Nederland gevestigde IO's lopen immers vaak vele jaren. Het is belangrijk te zorgen dat de kennis over deze afspraken niet afhankelijk is van bepaalde personen, bijvoorbeeld bij mensen die alleen betrokken waren bij het werven van de nieuwe IO. Om kennis te borgen is het essentieel dat de administratie en archivering hieromtrent goed wordt bijgehouden. Binnen de RIO-werkgroep worden lessen en ervaringen gedeeld om de bestaande kennis zo goed mogelijk te waarborgen.

6.2.5 Zet in op monitoring

Reeds in 2008 en 2018 heeft IOB aanbevelingen gedaan omtrent het beter monitoren van de uitvoering van het gastlandbeleid. Hierbij werd gesuggereerd incidenten, klachten en doorlooptijden, maar ook *best practices* systematisch bij te houden, bijvoorbeeld in een centraal logboek per IO. DPG gaf aan dat na goed overleg is besloten deze aanbeveling niet over te nemen. Met intensievere monitoring zouden volgens DPG de kosten de baten overschrijden. Volgens DPG verloopt het contact met de IO's uitstekend en zijn zij ook tevreden over de begeleiding vanuit BZ. Het aantal klachten dat DPG binnen krijgt is beperkt; er komen voornamelijk vragen binnen, bijvoorbeeld over de belastingregels in Nederland. Als blijkt dat dezelfde vragen leven bij meerdere organisaties, dan stuurt DPG een note verbale uit naar alle IO's die in Nederland zijn gevestigd. Zo kwamen de afgelopen periode vragen binnen over de Brexit en de (praktische) gevolgen voor in Nederland gevestigde IO's. Deze vragen heeft DPG inderdaad gebundeld en beantwoord in een note verbale. Dit betekent uiteraard tijdswinst; zo hoeft niet elke afzonderlijke IO geïnformeerd te worden.

Wat betreft de intensiteit van het contact zijn er grote verschillen tussen de IO's. Met een aantal organisaties is meerdere malen per week contact. Andere IO's laten beduidend minder van zich horen, bijvoorbeeld omdat de organisatie goed functioneert in ons land. DPG steekt de beperkte tijd liever in het onderhouden van de contacten met de IO's dan in administratieve handelingen. Toch had de eerder genoemde beperkte capaciteit bij DPG consequenties voor het relatiemanagement. Volgens een geïnterviewde hadden accountmanagers geen tijd om minstens één keer per jaar de IO's waar zij dossierhouder van zijn te bezoeken. Dit betekent dat met organisaties die niet zelf naar

DPG komen met vragen, er weinig tot geen contact is. De uitbreiding van het aantal personeelsleden naar aanleiding van het jaarplan 2019 maakt het mogelijk voor DPG om meer tijd te steken in het relatiemanagement. Het streven is om alle organisaties elk jaar minstens één keer te bezoeken om zo de vragen en klachten die leven bij IO's beter te kunnen identificeren.

6.2.6 Stel een langetermijnvisie op

Een andere aanbeveling uit 2008 en 2018 was het ontwikkelen van een langetermijnvisie op het gastlandbeleid van Nederland. DPG ziet het kosten-baten criterium, maar ook het inzetten op organisaties die gelieerd zijn aan (één van) de topsectoren van Nederland - beiden genoemd in de Gastlandnotitie - als de lange termijnvisie.

Op dit moment voert BZ gesprekken met de Gemeente Den Haag over de toekomst van IO's binnen de stad. Hierbij speelt mee dat Nederland en Den Haag lange tijd enkel de focus hadden op Den Haag als stad van vrede en recht. Echter, de mandaten van een aantal internationale hoven en tribunalen lopen af, en de resultaten van deze hoven en tribunalen zijn niet altijd naar verwachting. Dit roept de vraag op of het houdbaar is voor Den Haag, maar zeker ook voor Nederland, om enkel te focussen op organisaties die werken aan vrede en recht. Aangegeven werd dat men op dit moment zeker wil blijven inzetten op dit thema, maar dat men ook organisaties die gelieerd zijn aan (één van) de topsectoren van Nederland wil binnenhalen. De EMA is een goed voorbeeld van een organisatie die minder past in het 'vrede-en-recht-plaatje', maar die wel goed aansluit bij de Nederlandse topsectoren.

6.3 Concluderend

Hoewel de IOB-evaluatie van het gastlandbeleid van Nederland pas in 2018 werd afgesloten, is het merendeel van de gedane aanbevelingen al overgenomen. Zo is het afwegingskader uitgebreid: voor nieuwe IO's worden niet alleen de baten maar ook de kosten meegenomen in de afweging. Ook wordt er gekeken naar thematische aansluiting bij IO's die al in Nederland gevestigd zijn, dan wel bij de Nederlandse topsectoren. Daarnaast is sinds de IOB-evaluatie gezorgd voor betere aansluiting van het gastlandbeleid met het politieke en hoog-ambtelijke strategische niveau. Bovendien is de capaciteit van DPG recentelijk versterkt.

De aanbeveling voor een rijksbreed budget voor het werven en behouden van IO's is om budgettaire en organisatorische redenen niet overgenomen. Hiervoor is een 'stappenplan' in de plaats gekomen. Ook is niet geïnvesteerd in het instellen van een monitorsysteem, maar stelt capaciteitsuitbreiding DPG wel in staat om meer tijd te investeren in het relatiemanagement.

Aangezien zich niet elke dag een nieuwe IO aandient, moet de praktijk nog uitwijzen of het nieuwe afwegingskader, het stappenplan en de aansluiting met het politieke en hoog-ambtelijke strategische niveau ook daadwerkelijk tot een verbetering van het gastlandbeleid zullen leiden.

Onder leiding van IOB zal in 2020 een kosten-baten analyse naar het gastlandbeleid van Nederland verschijnen.

7. Min/plus 20% exercitie

7.1 Inleiding

Alle beleidsdoorlichtingen die vanaf 2015 worden opgesteld, moeten volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) een of meer zogenaamde 20%-besparingsvarianten bevatten: een beschrijving van beleidsopties voor het geval er significant minder budget beschikbaar is. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om ook een +20% variant op te nemen als hier aanleiding toe is.

Dit hoofdstuk geeft per paragraaf een overzicht van de 20%-besparings- en intensiveringsvarianten per subartikel: 4.1 en 4.2 (Consulaire dienstverlening en regulering personenverkeer), 4.3 (internationaal cultuurbeleid), 4.4 (publieksdiplomatie) en 4.5 (gastlandbeleid). Voorafgaande aan deze varianten wordt per subartikel aangegeven wat de grondslag is waarop de besparing of intensivering is gebaseerd. Basis vormt steeds de 1^e supplettoire begroting 2019.

De verantwoordelijkheid voor dit hoofdstuk berust uitsluitend bij de betrokken beleidsdirecties van BZ. IOB draagt hiervoor geen verantwoordelijkheid.

7.2 Consulaire dienstverlening aan Nederlanders en regulering personenverkeer

Grondslag

De grondslag van de 20%-exercitie voor de consulaire dienstverlening aan Nederland en de regulering personenverkeer wordt gevormd door de middelen die beschikbaar zijn in de 1^e supplettoire begroting 2019 voor artikel 4.1. (Consulaire dienstverlening aan Nederlanders) en voor artikel 4.2. (Regulering personenverkeer). Na vier jaar (2023) moet het besparingsvoorstel op minstens 20% uitkomen. Zoals in hoofdstuk 1 al aangegeven heeft IOB in de beleidsdoorlichting alleen de beleidsuitgaven meegenomen die vallen onder begrotingsartikel 4 van de begroting van Buitenlandse Zaken. Dit betekent dat ‘personeelskosten en overige apparaatskosten’ niet worden meegenomen in de voorstellen voor de 20% besparingsvarianten. Deze keuze brengt een beperking met zich mee, omdat het doorvoeren van beleidsmatige besparingen of intensiveringen, zeker in de consulaire werkzaamheden waar de personele factor een belangrijke rol speelt, meestal ingrijpende gevolgen heeft voor apparaatskosten.

Besparings- en intensiveringsvariant

De bedragen die de grondslag van de berekeningen vormen zijn, samen met een budgettaire reeks voor de periode 2019-2023, in onderstaande tabellen weergegeven.

	2019	2020	2021	2022	2023
Budget per begrotingsartikel					
Artikel 4.1					
Waarvan					
<i>Gedetineerdenbegeleiding</i>	2.100	2.100	2.100	2.100	2.100
<i>Consulaire bijstand</i>	409	409	409	409	409
<i>Reisdocumenten en verkiezingen</i>	2.900	2.550	2.550	2.550	2.550
<i>Consulaire opleidingen</i>	400	400	400	400	400
<i>Consulaire informatiesystemen</i>	7.003	7.003	4.198	4.198	4.198
<i>Loket Buitenland³⁸</i>	4.500				

³⁸ Het begrote budget voor het loket buitenland is gereserveerd onder artikel 7 en wordt jaarlijks bij 1^e supplettoire toegevoegd aan artikel 4.1

	17.312	12.462	9.657	9.657	9.657
Loket Buitenland		5.000	5.000	5.000	5.000
Grondslag	17.312	17.462	14.657	14.657	14.657
Omvang -20% besparingsoptie	0	0	0	0	-2.900
Omvang +20% intensiveringsoptie	0	0	0	0	+2.900
Totaal bij besparing 20%					11.757
Totaal bij intensivering 20%					17.557

Bedragen in EUR *1.000

	2019	2020	2021	2022	2023
Budget per begrotingsartikel					
Artikel 4.2					
Waarvan					
Visumverlening	2.900	2.950	3.050	3.050	3.050
Ambtsberichten	150	150	150	150	150
Legalisaties en verificatie	80	80	80	80	80
Consulaire informatiesystemen	14.586	9.241	6.881	6.781	6.781
Informatie Ondersteund Beslissen	1.875				
Bijdrage Internationale organisaties in het kader van Asiel en Migratie	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200
	20.791	13.621	11.361	11.261	11.261
Bijdrage Internationale organisaties in het kader van Asiel en Migratie	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200
Grondslag	19.591	12.421	10.161	10.061	10.061
Omvang -20% besparingsoptie	0	0	0	0	-2.000
Omvang +20% intensiveringsoptie	0	0	0	0	+2.000
Totaal bij besparing 20% (inclusief Asiel en Migratie)					9.261
Totaal bij intensivering 20% (inclusief Asiel en Migratie)					13.261

Bedragen in EUR *1.000

De bovenstaande cijfers laten zien dat voor de beleidsdoelstellingen 4.1 en 4.2 in totaal 4,9 miljoen euro per jaar moet worden bespaard om een bezuinigingsdoelstelling van -20% te behalen. De beleidsopties zijn opgesteld aan de hand van bovenstaande informatie.

Besparingsoptie 1: Besparen op kwaliteit en kwantiteit van de consulaire dienstverlening

Door een pakket aan versoeringen kan een kostenbesparing van 20% worden gerealiseerd. Voorbeelden zijn het (deels) stopzetten van het project Loket Buitenland (maximaal € 5 miljoen), het afbouwen van de subsidie voor gedetineerdenbegeleiding (maximaal € 2 miljoen) of het gebruikmaken van de reisadviezen van buurlanden (maximaal € 0,5 miljoen).

De bezuiniging op de subsidie voor gedetineerdenbegeleiding zal een versoering inhouden van het aantal bezoeken van vrijwilligers en de keuze zal moeten worden gemaakt of deze door posten zullen moeten worden opgevangen (met stijgende werkdruk tot gevolg) of dat deze vervallen. Ook de maandelijkse financiële bijdrage voor gedetineerden in zorglanden zou kunnen worden afgeschaft. Indien we zelf geen reisadviezen meer verstrekken, zal Nederland afhankelijk zijn van de oordeelsvorming van andere landen. Wat betreft het schrappen van Loket Buitenland zal de 'one-stop-shop' voor Nederlandse overheidsdienstverlening in het buitenland niet tot stand komen en

daarmee zal een belofte uit het regeerakkoord niet worden gerealiseerd. Voor de reisadviezen geldt dat een keuze gemaakt zou moeten worden voor het 'volgen' van reisadviezen van een Europese partner. De vormgeving van Europese reisadviezen, waarvoor Nederland met regelmaat in Europees verband pleit, zal op de lange termijn een beperkte besparing kunnen opleveren. Tegelijkertijd is daarvoor het draagvlak in Brussel niet groot, is die aanpak niet op korte termijn gerealiseerd en zal onverkort een basis-infrastructuur noodzakelijk zijn in de Europese lidstaten.

Besparingsoptie 2: Besparen op kwaliteit en kwantiteit van de consulaire dienstverlening in aanvulling met berekenen kostprijs consulaire producten

Dit betreft in feite een variant op scenario 1. Genoemde versoeringsmaatregelen zouden wat minder scherp of slechts ten dele kunnen worden doorgevoerd in combinatie met het rekenen van de kostprijs voor consulaire producten en diensten. Door voor reisdocumenten (€ 1 miljoen) en legalisaties (€ 1 miljoen) substantieel hogere tarieven te rekenen kan ongeveer 2 miljoen euro aan extra inkomsten worden gegenereerd. In dat geval zou bijv. de besparing op het loket buitenland achterwege kunnen blijven en de vereiste besparing (vrijwel volledig) gerealiseerd kunnen worden door naast kostprijsberekening te besparen op gedetineerden en reisadviezen (respectievelijk € 2 miljoen, € 2 miljoen en € 0,5 miljoen).

Intensiveringsoptie: uitbreiding dienstverlening

Met meer budget zal DCV op betere wijze invulling kunnen geven aan de aanbevelingen van de IOB-doorlichting en de IOB-evaluatie en kunnen investeren in de gemeenschap van Nederlanders wereldwijd. Niet alleen neemt de vraag naar consulaire producten toe, maar ook zijn voor vrijwel alle aanbevelingen extra middelen noodzakelijk. Met een middelenverhoging van €4,9 miljoen kan worden ingezet op het versterken van de consulaire dienstverlening. Dan kan meer aandacht worden besteed aan de consolidatie van veranderingen, is er meer tijd voor de goede monitoring en kunnen ruimhartige kaders voor consulaire bijstand worden geschapen. Met een middelenverhoging kan de consulaire bijstand aan kwetsbare personen worden geïntensiveerd, die thans buiten het bereik van dienstverlening van de Rijksoverheid valt. Dan kan een 'noodfonds' of subsidiekader voor kwetsbare personen worden ingericht, waaruit betere bijstand (noodopvang en repatriëringskosten) aan slachtoffers van ernstige geweldsmisdrijven in het buitenland, (onverzekerde) personen met verward gedrag en slachtoffers van huiselijk of eer gerelateerd geweld zouden kunnen worden gefinancierd. Bovendien zou de juridische bijstand in het buitenland kunnen worden uitgebreid, niet alleen in doodstrafzaken, maar ook in andere buitenlandse (straf)procedures met ernstige mensenrechtenschendingen.

Ten slotte kunnen met additionele middelen de dienstverlening en serviceverlening aan Nederlanders wereldwijd verder worden vormgegeven. Zowel in situaties waarin de veiligheid van betrokkenen aan de orde is, als voor wat betreft de bredere dienstverlening vanuit de overheid. Daarbij horen nadrukkelijk ook mogelijkheden om samen met de Nederlandse gemeenschap wereldwijd een verdere wisselwerking tot stand te brengen, zoals het uitbouwen van het 'Global Forum Dutch Citizens' en het actief betrekken van de Nederlandse gemeenschap bij het behartigen van belangen van Nederland en Nederlanders wereldwijd.

Het ministerie entameert verder onderzoek naar die zaken, met een analyse van veiligheid Nederlanders wereldwijd, en vanuit het Loket Buitenland naar de dienstverlening aan Nederlanders. Deze worden betrokken bij de reguliere informatievoorziening aan de Kamer, via de jaarlijkse Staat van het Consulaire.

Nuloptie: 'bevroren' uitgaven

Naast de beschreven besparingsopties en intensiveringsoptie zijn er ook gevolgen bij het gelijk blijven van de beschikbare uitgaven voor artikel 4.1 en 4.2 van de begroting voor Buitenlandse Zaken. Economische groei en globalisering leiden tot een serieuze groei van reizigers en

visumaanvragen. Het aantal Schengenvisumaanvragen voor Nederland is tussen 2011 en 2017 met 45% gestegen. Tegelijkertijd heeft de Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid in diezelfde periode een structurele bezuiniging uitgevoerd van € 10 miljoen per jaar door de consulaire dienst efficiënter en moderner (digitaler) te maken. Op basis van de aanname dat de jarenlange trend van circa 10% jaarlijkse toename van het aantal Schengenvisa ook de komende jaren doorzet, kan gesteld worden dat het 'bevrozen' (nominaal gelijk houden) van het budget reeds een de facto besparingsmaatregel is, omdat in dat scenario met hetzelfde budget steeds meer taken moeten worden uitgevoerd.

7.3 Internationaal cultuurbeleid

Grondslag

Als grondslag voor de berekening van de 20%-besparings- en intensiveringsvarianten voor het Internationaal Cultuur Beleid (ICB) zijn de middelen genomen die binnen de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) bestemd zijn voor het ICB. Dit zijn: voor OCW het HGIS-deel van het budget opgenomen onder artikel 14 van de OCW-begroting 2019; voor BZ het budget opgenomen onder artikel 4.3 (Grotere buitenlandse bekendheid met de Nederlandse cultuur) van de HGIS-nota 2019. Het betreft non-ODA. De opties zijn opgesteld door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Besparing- en intensiveringvarianten

De bedragen die de grondslag van de berekeningen vormen zijn, samen met een budgettaire reeks voor de periode 2017-2020, in onderstaande tabellen weergegeven. De beleidsopties zijn gestoeld op deze bedragen.

Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)	2019	2020	2021	2022	2023
Budget per begrotingsartikel					
OCW – artikel 14 - Cultuur	4.600	4.600	4.600	4.600	4.600
BZ – artikel 4.3 – Grotere buitenlandse bekendheid met de Nederlandse cultuur	7.700*	7.700	7.700	7.700	7.700
<i>Waarvan:</i>					
<i>Cultuurfondsen en ondersteunende instellingen</i>	5.100	5.100	5.100	5.100	5.100
<i>Programma's postennetwerk</i>	4.300	4.300	4.300	4.300	4.300
<i>Centrale (meerjarige)subsidies</i>	2.900	2.900	2.900	2.900	2.900
Totaal HGIS ICB (non-ODA)	12.300	12.300	12.300	12.300	12.300
<i>Omvang -20% besparingsoptie</i>					-2.500
<i>Omvang +20% intensiveringsoptie</i>					2.500
Totaal bij besparing 20%					9.800
Totaal bij intensivering 20%					14.800

Bedragen in EUR *1.000

* Op de 1^e suppletoire begroting voor 2019 staat een bedrag van EUR 8.7mln. vermeld, i.v.m. een uitgestelde betaling over 2018 van EUR 1mln. Dit bedrag is niet meegenomen bij de grondslag voor de periode 2019-2023.

De beleidsdoorlichting Artikel 4 geeft geen nieuwe aanknopingspunten voor beleidsmatige keuzes voor het opstellen van besparings- en intensiveringsvarianten vergeleken met de BD ICB uit 2016 (c.q. er is niet opnieuw gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid). Aan de hand van de beschikbare informatie zijn drie beleidsopties opgesteld. Eén optie waarbij een generieke korting wordt toegepast, en drie opties waarbij inhoudelijke keuzes worden gemaakt zowel voor de -20% als één +20% variant. De eerste optie is overgenomen uit de BD ICB uit 2016 en geactualiseerd op grond van de huidige beleidsbrief, de vierde optie is toegevoegd n.a.v. de

bevindingen uit de beide BD's. De beide andere opties zijn nieuw opgesteld. De opties worden hieronder weergegeven.

Besparingsoptie 1: Generieke korting

Bij deze beleidsvariant worden geen inhoudelijke keuzes gemaakt. Alle uitgaven bij OCW en BZ worden gelijkelijk gekort met twintig procent. Daarmee wordt de besparing gelijk verdeeld over beide begrotingen. Dit betekent onder meer dat de budgetten van de ambassades en de fondsen sterk ingeperkt worden. Ook wordt gekort op de buitenlandse bezoekersprogramma's (BBP's) en de middelen van OCW en BZ voor DutchCulture. Verder wordt gekort op de budgetten voor de culturele instituten in het buitenland (Erasmus Huis in Jakarta, Huis deBuren in Brussel). Dat betekent: minder tentoonstellingen, minder vertalingen, minder optredens, minder uitwisseling met focuslanden en minder erfgoedsamenwerking. Het gaat hier vaak om relatief kleine budgetten per discipline voor bijvoorbeeld buitenlandse bezoekersprogramma's. Door een bezuiniging van twintig procent blijft er op sommige onderdelen te weinig kritische massa over. Vergelijk een bezoekersprogramma voor een individueel land. Daarmee zijn relatief geringe bedragen gemoeid. Bij een forse bezuiniging heeft het weinig zin meer om zo'n programma te handhaven, en valt dit instrument in zijn geheel weg, of er kunnen op bepaalde disciplines geen bezoekersprogramma's meer worden gerealiseerd. Hetzelfde geldt ook voor de bijdrage aan Huis deBuren, omdat een Nederlandse korting zal moeten worden gespiegeld door een Vlaamse korting. Alle posten in prioriteitslanden krijgen in deze variant minder te besteden. De ruimte om flexibel in te kunnen spelen op manifestaties en toonaangevende evenementen wordt sterk ingeperkt, en daarmee ook het concurrentievermogen ten opzichte van andere actoren. Hierdoor boet het beleid navenant in, juist in de landen waar Nederland gebaat is bij een slagvaardig cultureel netwerk.

Besparingsoptie 2: Beperken van aantal prioriteitslanden

De besparing van EUR 2,5 miljoen zal worden gerealiseerd door inperking van de budgetten via het postennetwerk en de cultuurfondsen in ongeveer twee derde van de huidige prioriteitslanden. Dit betekent de facto het stopzetten van 14 van de 20 ambassadeprogramma's, en het uitsluiten van diezelfde landen binnen meerjarige regelingen van de cultuurfondsen, zodat vanuit het culturele veld geen activiteiten kunnen worden ondernomen in die landen. Enerzijds noopt deze optie tot scherpe keuzes en blijft een select aantal landen over waar het ICB nog kan worden uitgevoerd. Anderzijds betekent deze besparing minder uitwisseling met prioriteitslanden, inperken van de mogelijkheden voor internationale marktverruiming en promotie, en minder tentoonstellingen, coproducties, optredens, vertalingen, en erfgoedsamenwerking. Gelet op de bevindingen uit de doorlichting is het resultaat hiervan dat de Nederlandse zichtbaarheid fors afneemt, de opgebouwde internationale positie als samenwerkingspartner in die landen afkalft, en de beëindiging van culturele uitwisseling een versobering betekent van de (diplomatieke) relatie met voor Nederland belangrijke counterparts.

Besparingsoptie 3: HGIS-deel voor cultuurfondsen en ondersteunende instellingen laten vervallen

De ondersteuning aan de cultuurfondsen en ondersteunende instellingen bestaat uit basissubsidies en uit programmatische subsidies voor specifieke activiteiten. Hieraan dragen zowel OCW als BZ bij. Bij besparingsoptie 3 wordt ervoor gekozen om het relatief kleine deel aan programmatische subsidies (geormerkt HGIS-ICB) te laten vervallen. Deze optie betekent dat € 1,1 miljoen ten laste van de begroting van BZ en € 1,4 miljoen ten laste van de begroting van OCW wordt gekort. Het voordeel van deze optie is dat het ICB begrotingstechnisch scherper is afgebakend, overhevelingen n.a.v. beleidsmatige keuzes tussen de ministeries zijn niet meer nodig. Het belangrijkste nadeel is dat de beleidsmatige samenhang en integraliteit aan gewicht verliest, en belangrijker nog, sterk wordt ingeleverd op commitment vanuit de fondsen en ondersteunende instellingen om gezamenlijk te blijven optrekken in de prioriteitslanden. Dientengevolge zal het aantal internationale projecten waar kennis en capaciteit gebundeld worden ingezet verminderen, verdwijnt het gros van de

buitenlandse bezoekersprogramma's, en zullen enkele basistaken voor ondersteuning bij het ICB (via DutchCulture) worden geschrapt. Belangrijke onderdelen die daar nu belegd zijn, waaronder kennisuitwisseling, informatievoorziening en monitoring (dataverzameling), worden niet op het essentiële niveau gehandhaafd. Hierdoor kan de afspraak met de TK om periodieke monitoringsrapportages te sturen niet meer worden nagekomen, omdat DutchCulture voor deze rapportage een groot deel de informatievoorziening levert. Voor het departement betekent het dat het onmogelijk wordt om gedegen inzicht te krijgen in de effecten van het beleid.

Intensiveringsoptie: Programma en capaciteit versterken voor prioriteitslanden

Hierbij wordt maximaal € 2,5 miljoen extra begroot voor de inzet op capaciteitsversterking in ICB prioriteitslanden. De intensivering ziet deels op verhoging van het programmabudget (EUR1,5 miljoen t.l.v. artikel 4) en deels op (inhuur van tijdelijke) personele versterking op posten en op de departementen (in totaal ca. 5 fte; t.l.v. artikel 7). De BD ICB en BD Artikel 4 geven hier mede aanleiding toe en bieden enkele denkrichtingen. Dit betreft onder andere de gesignaleerde nadruk op behoefte aan culturele kennis op posten, met ondersteuning vanuit de departementen om meer synergie te creëren met andere prioriteiten van buitenlandbeleid. Ook het belang van (lokale) netwerkopbouw in prioriteitslanden – zonder hiervoor een fors programmabudget te hoeven inzetten – is een factor waar rekening mee wordt gehouden. Op de diplomatieke posten ontstaat zo ook meer ruimte om (m.n. in de EU, en bijvoorbeeld de grotere ambtsgebieden) in de regio's te kunnen opereren. Vanuit Nederland wordt de extra capaciteit aangewend voor (tijdelijke) ondersteuning bij de organisatie van toonaangevende manifestaties en het beter verankeren van kennisontwikkeling en –uitwisseling binnen de departementen en met andere beleidsuitvoerders.

7.4 Publieksdiplomatie

Grondslag

De grondslag van de 20%-exercitie voor publieksdiplomatie wordt gevormd door de middelen die beschikbaar zijn in de 1^e suppletoire begroting 2019 voor artikel 4.4 die in de beleidsdoorlichting zijn meegenomen, zoals beschreven in paragraaf 1.3.1. Het betreft de posten landenprogramma's algemene voorlichting en kleine programma's op beleidsdoelstelling 4.4. Deze posten worden gebruikt voor zowel algemene voorlichting als publieksdiplomatie. De grondslag is gebaseerd op het gedeelte voor bijdragen (inter)nationale organisaties dat wordt besteed aan publieksdiplomatie omdat dit het gedeelte is waar de beleidsdoorlichting zich op richt. Met ingang van 2020 zal Publieksdiplomatie als aparte post op de begroting van Buitenlandse Zaken worden opgenomen onder beleidsdoelstelling 4.4.

4.4 Uitdragen Nederlandse waarden en belangen	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Oprichtingen</i>					
<i>landenprogramma's algemene voorlichting en kleine programma's</i>	3.030	2.530	2.530	2.530	2.530
<i>Bijdragen internationale organisaties</i>					
<i>landenprogramma's algemene voorlichting en kleine programma's</i>	6.517	6.625	6.625	6.625	6.625
Totaal	9.547	9.155	9.155	9.155	9.155
Waarvan					
Algemene voorlichting	4.978	4.586	4.586	4.586	4.586
Publieksdiplomatie	4.569	4.569	4.569	4.569	4.569
Grondslag 20%	4.569	4.569	4.569	4.569	4.569
Omvang -20% besparingsoptie					-913

Omvang +20% intensiveringsoptie					+913
Totaal bij besparing 20%					3.655
Totaal bij intensivering 20%					5.482

*Bedragen * 1000 EUR*

De huidige evaluatie IOB baseert zich op de uitkomsten van een onderzoek dat zich in 2014 louter richtte op publieksdiplomatie. De scenario's in deze reactie hebben dan ook louter betrekking op het onderdeel publieksdiplomatie van de begroting.

De grondslag voor de berekening is een bedrag van EUR 4.569.000 per jaar voor de periode 2020-2023. 20% hiervan is EUR 913.800. Dit bedrag zal bij toepassing van de scenario's geleidelijk worden bereikt, zodat de 20% meer/ minder middelen in 2023 volledig zal zijn toegepast.

Algemene effecten en beperkingen aan het specificeren van scenario's

De beleidsdoorlichting geeft onder meer in paragraaf 2.1 scherp aan dat de noodzaak van publieksdiplomatie alleen maar toeneemt in een genetwerkte samenleving waarin niet-statelijke actoren aan invloed winnen en inzet van soft-power (zoals publieksdiplomatie) voor overheden belangrijker wordt. Het behouden van de 'concurrentiepositie' van Nederland in het buitenland is met het huidige budget van een kleine € 4.6 miljoen per jaar een uitdaging gezien de vele belangen die Nederland als open economie heeft in het buitenland. Van alle posten en ook van regio- en themadirecties wordt gevraagd actiever PD-instrumenten en technieken in te zetten als standaardonderdeel van het werk. Daar zijn middelen voor nodig.

De beleidsdoorlichting Artikel 4 geeft geen aanknopingspunten voor beleidsmatige keuzes voor het opstellen van besparings- en intensiveringsvarianten voor Publieksdiplomatie (PD) onder subartikel 4.4. Ook zijn er geen specifieke thema's, regio's of anderszins terreinen in de doorlichting genoemd waar de PD-inspanningen kunnen worden verminderd. PD maakt integraal deel uit van het werk van alle diplomaten (inclusief vak attachés en lokaal personeel) en moet volgens de doorlichting actief worden ondersteund vanuit het Ministerie. Tegen deze achtergrond zijn hieronder vijf beleidsopties opgesteld.

Besparingsopties: 20% minder financiële middelen

In het scenario dat er 20% minder financiële middelen beschikbaar zijn voor publieksdiplomatie, identificeren we drie opties.

Besparingsoptie 1: Generieke reductie

De eerste optie is het hanteren van de kaasschaaf door een generieke reductie toe te passen, waardoor alle posten en beleidsdirecties 20% minder te besteden hebben. Voordeel is dat alle posten en het departement middelen behouden om publieksdiplomatie te integreren in hun werk. Een negatief gevolg van deze maatregel is dat met minder middelen het aantal activiteiten afneemt, posten belangrijke besluitvormers en beïnvloeders niet bereiken, zij minder op actualiteit kunnen inspelen en zullen inboeten aan invloed, zeker op lange termijn. Dit betekent bijvoorbeeld dat posten geen netwerk evenementen kunnen ontplooiën rondom een handelsmissie of staatsbezoek. Tevens zullen beleidsprioriteiten van het kabinet, bijvoorbeeld op het gebied van het versterken van de internationale rechtsorde en het internationaal klimaatakkoord minder kunnen worden vertaald in evenementen om de zichtbaarheid en reputatie van Nederland te verhogen op deze thema's. Met name voor deze variant geldt dat een minimum aan middelen nodig is voor publieksdiplomatie activiteiten op een post om effect te kunnen sorteren. Als een post een bedrag krijgt onder dit minimum aan middelen, dan dragen de PD-middelen op die post niet bij aan de beoogde resultaten. Een tweede negatieve gevolg is dat hoewel de percentuele korting voor elke post gelijk is, de absolute bedragen van een korting op een prioritaire post aanzienlijk is. Omdat prioritaire posten relatief aan meer beleidsdoelstellingen voldoen, wordt dit bemoeilijkt met minder budget.

Besparingsoptie 2.: Beperking aantal prioritaire posten en afschaffing middelen beleidsdirecties departement in Den Haag

De tweede optie is om minder prioritaire posten aan te wijzen en geen middelen toe te kennen aan beleidsdirecties en het cluster publieksdiplomatie op het departement in Den Haag. Voordeel is dat in deze optie alle posten een minimumbedrag behouden om publieksdiplomatie activiteiten uit te voeren. Een eerste negatief gevolg is een kapitaalvernietiging omdat investeringen die de afgelopen jaren door prioritaire posten zijn gedaan vanuit een meerjarige aanpak verloren gaan. Een tweede negatief gevolg is letterlijk gezichtsverlies van Nederland. De centrale regie en doorontwikkeling van de regionale aanpak van de pilots die in 2018/2019 zijn gedaan zal worden stopgezet. Er worden geen gezamenlijk prioriteiten vastgesteld of campagnes, beïnvloedings- en communicatiemiddelen en thematische toolkits ontwikkeld die het beleid ondersteunen. Omdat de centrale regie en de sturing op het algemene beeld over Nederland vermindert, neemt de eenduidige herkenbaarheid van Nederland internationaal af. Dit geldt ook voor de internationale fora en de multilaterale gremia. Doordat regie en centrale sturing ontbreken zetten posten versnipperd boodschappen en middelen in zonder eenduidigheid in de communicatie. Nederland zal zo minder vaak gevraagd worden als politieke en economische partner omdat er minder bekend is wat Nederland te bieden heeft en waarom Nederland relevant is voor het gastland.

Besparingsoptie 3: Schrappen van middelen voor niet-prioritaire posten

De derde optie is het schrappen van middelen voor niet-prioritaire posten. Middelen worden op deze manier ingezet op de posten die het meest prioritair zijn. De meerderheid van de posten krijgt dan geen middelen meer en Nederland zal zo in het merendeel van de landen niet meer zichtbaar zijn. Dat heeft gevolgen voor de positionering van Nederland in deze landen, niet alleen voor de economische concurrentiepositie maar ook als het gaat over bijvoorbeeld het versterken van de internationale rechtsorde. We zullen mogelijk minder vaak gevraagd worden als handelspartner en gesprekspartner aan de onderhandelingstafel omdat we niet meer op het netvlies staan. Dit staat haaks op de aanbeveling van IOB dat publieksdiplomatie door alle diplomaten en alle posten moet worden uitgeoefend. Voor een effectieve implementatie van een PD-strategie ter ondersteuning van beleid zijn financiële middelen nodig.

Intensiveringsopties: 20% meer financiële middelen

In het geval dat er 20% meer financiële middelen beschikbaar zijn voor publieksdiplomatie, zien we twee opties.

Intensiveringsoptie 1: Extra financiële middelen inzetten op het departement.

Dit komt ten goede aan de regionale aanpak van de pilots die in 2018/2019 voor alle regio's zijn gedaan. Onder regie van het cluster PD stellen regiodirecties en posten gezamenlijk prioriteiten vast en worden hierop campagnes, beïnvloedings- en communicatiemiddelen en thematische toolkits ontwikkeld die het beleid ondersteunen en aangepast kunnen worden aan de regionale context. De succesvolle pilots met deze aanpak in de regio's *Europa, Midden-Oosten en Noord Afrika (MENA)* en *Azië en Oceanië* kunnen zo worden uitgebreid naar de andere regio's. Met meer financiële middelen kunnen op het departement ook instrumenten worden ontwikkeld voor de door het IOB gewenste versterking van monitoring en evaluatie en de inhaalslag op het terrein van digitale diplomatie.

Intensiveringsoptie 2: Generieke ophoging

Dit is het hanteren van de omgekeerde kaasschaaf door extra middelen gelijkelijk toe te kennen aan posten, directies en aan de directie communicatie waar het cluster PD onder valt. IOB aanbevelingen pleiten voor inzet van PD over de volle breedte van het beleid. Hierbij is een grotere inspanning nodig van zowel posten als het departement. Met een generieke ophoging kunnen regio- en themadirecties, posten en PD de geïntegreerde samenwerking zoals ontwikkeld in 2018/2019 op basis van de IOB rapportage verder intensiveren. Dit betekent ontwikkeling van verhaallijnen

waarbij op alle posten praktijkvoorbeelden worden opgetekend en video's kunnen worden geproduceerd die de resultaten van Nederlandse innovaties en inzet van fondsen zichtbaar maken. Al deze producties kunnen worden samengebracht en gebruikt om Nederland op *social media* en op internationale fora zichtbaarder te maken. Dit komt ten goede aan de reputatie van Nederland wat ons als handelspartner en gesprekspartner aan belangrijke tafels verder helpt.

7.5 Gastlandbeleid

Het Gastlandbeleid viel tot 2018 onder beleidsdoelstelling 4.5. In de huidige begroting is dit opgenomen als beleidsdoelstelling 1.3. Allereerst wordt de grondslag vastgesteld voor de 20% korting. Voor deze grondslag zijn alleen de begrotingsposten meegenomen uit de beleidsdoorlichting.

Ten aanzien van het gastlandbeleid een opmerking vooraf. De begroting voor het gastlandbeleid fluctueert, omdat zich op weinig voorspelbare momenten een politieke dan wel juridische en dus een exogene noodzaak kan voordoen om bij te dragen aan het functioneren van een internationale organisatie, bijv. tijdens het wervingsproces, of wanneer zich onverwachte ontwikkelingen voordoen en een Nederlandse bijdrage noodzakelijk is om de verplichtingen met betrekking tot goed gastlandbeleid ten aanzien van een internationale organisatie na te komen. Een -20% exercitie die gebruik maakt van de begroting van 2019 is derhalve een momentopname. Dat blijkt ook uit de begrotingscijfers voor latere jaren: zoals in de onderstaande tabel te zien is (tabel 1.3 van de begroting 2019) bedragen de uitgaven momenteel 4,05 miljoen euro per jaar. Een 20% bezuiniging op deze begroting zou betekenen dat een totaalbedrag van 800.000 euro bezuinigd zal moeten worden.

Vanaf 2021 nemen de begrote uitgaven echter af tot € 1,3 miljoen. Dit is het gevolg van het aflopen van een meerjaren-verplichting, namelijk de huisvesting van het Speciaal Tribunaal voor Libanon. Of het noodzakelijk zal zijn deze verplichting te verlengen (en dus de begroting op te hogen), hangt mede af van het besluit in VN-kader over de toekomst van het Tribunaal. De uitgaven ten behoeve van het Internationaal Strafhof betreffen een meerjarige contractuele verplichting. Het betreft een contractueel overeengekomen rentesubsidie op de lening die het ICC heeft ontvangen van het Ministerie van Financiën ten behoeve van de nieuwbouw voor de huisvesting. Deze verplichting kan niet gewijzigd worden.

De daadwerkelijke grondslag voor de -20% exercitie voor het gastlandbeleid is derhalve € 1,384 miljoen in 2023. Een 20% bezuiniging hierop betekent een bedrag van 276.000 euro, te bereiken in 2023. Dit is de grondslag die wordt aangehouden.

	2019	2020	2021	2022	2023
1.3 Gastlandbeleid internationale organisaties					
<i>Bijdragen (inter)nationale organisaties</i>					
<i>Speciaal Tribunaal Libanon</i>	1.919	1.919	336	0	0
<i>Internationaal Strafhof</i>	1.101	1.038	989	901	834
<i>Nederland Gastland</i>	450	450	2.450	450	450
<i>Bijdragen aan andere begrotingshoofdstukken</i>					
<i>Nederland Gastland</i>	100	100	100	100	100
TOTAAL	3.570	3.507	3.850	1.451	1.384
<i>Omvang 20% besparing</i>					276
<i>Omvang 20% intensivering</i>					276
<i>Totaal bij besparing 20%</i>					1.108

*Bedragen in EUR * 1.000. Begrotingsposten die niet zijn meegenomen in de beleidsdoorlichting zijn weggelaten.*

Een bezuiniging van 276.000 euro kan niet worden gevonden op het Internationaal Strafhof omdat het langjarige contractuele verplichtingen betreft. Een korting van dergelijke omvang is mogelijk op de volgende onderdelen:

- Vanaf 2021 niet langer bijdragen aan de huur van vergaderruimte voor de (jaar)vergaderingen van OPCW en ICC. Daarbij moet bedacht worden dat deze bijdrage gegeven wordt om deze organisaties te stimuleren hun grote bijeenkomsten in Den Haag te houden, en niet in New York. Dergelijke vergaderingen met honderden deelnemers zijn een belangrijke stimulans voor de Haagse economie en dragen bij aan het internationale netwerk en de reputatie van Nederland. Als deze bijdrage niet meer gegeven wordt, zullen de vergaderingen zeer waarschijnlijk grotendeels in New York gehouden worden. De inkomsten die het lokale bedrijfsleven hierdoor verliest bedragen naar schatting meerdere malen het bedrag van de BZ-bijdrage aan de vergadering; daarnaast betekent de verplaatsing van de vergadering een klap voor het internationale netwerk van Nederland.
- Sterk bezuinigen op activiteiten die ertoe dienen om (medewerkers van) ambassades en internationale organisaties zich aan de Nederlandse wet- en regelgeving te laten houden. Een bezuiniging van 276.000 euro betekent dat het project notificatie verkeersovertredingen diplomaten – het project dat opgezet is om diplomaten weer aan te spreken op geflitste verkeersovertredingen, nadat het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden in 2014 bepaald had dat aan diplomaten niet langer boetes opgelegd mochten worden – niet voortgezet kan worden.
Dit is met het oog op de verkeersveiligheid onverantwoord en bovendien genereren betaalde notificaties inkomsten³⁹ voor de staatskas.
- Bezuiniging op de vaste bijdrage van € PM aan het Hoge Commissaris Nationale Minderheden (HCNM) voor het bekostigen van hun panden en kantoorruimten. Nederland heeft mondeling toegezegd hiervoor te zorgen. Deze toezegging niet langer nakomen zal leiden tot het vertrek van de HCNM. De aanwezigheid van de HCNM in Nederland is belangrijk voor het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Bovendien zal diens vertrek negatieve gevolgen hebben voor de gastlandreputatie van Nederland.

³⁹ Sinds deze wet op 1 mei jl. in werking is getreden, heeft deze reeds een bedrag van EURO 188.645 opgeleverd.

Bijlage 1 Literatuurlijst

TK-documenten

TK, Vergaderjaar 2015-2016, 31482, nr.97, *Beleidskader Internationaal Cultuurbeleid 2017-2020*.

TK, Vergaderjaar 2016-2017, 31482, nr. 101, *Uitvoering van de gewijzigde motie van het lid Van Veen c.s. over het niet voortzetten van het huidige internationale cultuurbeleid*.

TK, Vergaderjaar 2016-2017, 34550-VIII, nr. 66, *Motie van het lid van Veen*.

TK, Vergaderjaar 2016-2017, 31482, nr.103, *Uitvoering motie van het lid Van Veen over beëindigen van cultuurprojecten in een aantal andere landen*.

TK, Vergaderjaar 2016-2017, *Brief middelen internationaal cultuurbeleid*, 17 november 2016.

TK, Vergaderjaar 2018-2019, *Kamerbrief over voortgang cultuur in een open samenleving*, 19 oktober 2018.

TK, Vergaderjaar 2018-2019, 31482, nr.106, *Voortgang internationaal cultuurbeleid*.

TK, Vergaderjaar 2018-2019, *Kamerbrief over consulaire beleidsnota - De Staat van het Consulaire – eerste editie - 2018*, 7 december 2018.

TK, Vergaderjaar 2019-2020, *Kamerbrief over Staat van het Consulaire – editie 2019*, 5 juli 2019.

Ministeries

Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB (2008), *Be our guests. Beleidsdoorlichting Nederland als gastland van internationale organisaties*.

IOB (2016), *Cultuur als kans. Beleidsdoorlichting van het internationaal cultuurbeleid 2009-2014*.

IOB (2016), *Beleidsdoorlichting Publieksdiplomatie 2010-2014*.

IOB (2018), *Nederland als gastland voor internationale organisaties*.

IOB (2019), *De burger centraal? Consulaire dienstverlening in beweging 2011-2018*.

DPG 2018/328, *Gastlandbeleid – Beleid voor werving en behoud van Internationale Organisaties in Nederland*.

De Staat van het Consulaire – eerste editie (2018), 30 november 2018.

De Staat van het Consulaire – editie 2019, 5 juli 2019.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Cultuur in een open samenleving, 12 maart 2018.

Rijksoverheid (2011) *Naar de top; het bedrijvenbeleid in actie(s)*.

Voortgangsrapportage internationaal cultuurbeleid (ICB) 2017.

Voortgangsrapportage internationaal cultuurbeleid (ICB) 2017.

BZ/ICE, *Verslag midterm evaluatie doelstelling 3 Internationaal Cultuurbeleid 2017-2018*, augustus 2018.

Websites

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27>

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationale-organisaties-in-nederland/lijt-van-internationale-organisaties-in-nederland>