

Vergaderjaar 2019–2020

31 271

Beleidsdoorlichting Buitenlandse Zaken

Nr. 33

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2019

De directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) heeft in juli 2019 een onderzoek afgerond naar consulaire dienstverlening en de regulering van het personenverkeer, het internationaal cultuurbeleid, publieksdiplomatie en het gastlandbeleid voor internationale organisaties in het kader van een beleidsdoorlichting van artikel 4 van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ).

Ik heb het genoegen u het rapport «Diversiteit en samenhang» aan te bieden met daarbij de beleidsreactie van het kabinet op de bevindingen van het rapport¹.

Het kabinet is tevreden met het onderzoeksrapport. De beleidsdoorlichting laat zien dat stappen zijn gezet en de aanbevelingen uit eerdere evaluaties zijn opgevolgd op de respectievelijke beleidsterreinen. Naast deze positieve bevindingen zijn in het rapport een aantal verbeterpunten geïdentificeerd die het kabinet graag ter harte neemt.

I. Aanbevelingen

Consulaire dienstverlening en de regulering van personenverkeer, internationaal cultuurbeleid, publieksdiplomatie en het gastlandbeleid voor internationale organisaties zijn zeer verschillende onderwerpen. In de beleidsdoorlichting wordt dan ook terecht opgemerkt dat het lastig is om generieke uitspraken te doen over het volledige artikel 4. Op een hoger abstractieniveau is het echter wel gelukt om overkoepelende bevindingen op te schrijven en aanbevelingen op te stellen.

In het onderstaande zal worden ingegaan op de overkoepelende aanbevelingen uit hoofdstuk 2 van de IOB-doorlichting.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Inspelen op een veranderende wereld

De IOB constateert dat door BZ goed is ingespeeld op «vermaatschappelijking van diplomatie». Dit betekent dat maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en burgers steeds nauwer worden betrokken bij het formuleren en uitvoeren van beleid. De modernisering van de consulaire dienstverlening heeft daar bijvoorbeeld de afgelopen jaren sterk aan bijgedragen. Wel beveelt de IOB aan om te investeren in onderzoek naar en beleid over de mogelijke keerzijden van nieuwe communicatiemiddelen en technologieën. Deze aanbeveling neemt kabinet ter harte, evenals de aanbeveling om externe partijen te betrekken bij de formulering, uitvoering en uitdragen van het buitenlandbeleid.

Synergie met andere beleidsterreinen

Daarnaast stelt de IOB vast dat op alle terreinen proactief is ingezet op het creëren van synergie met andere beleidsdoelen. Deze lijn wil het kabinet voortzetten door – in lijn met de aanbeveling van de IOB – beter te expliciteren hoe bepaald beleid bijdraagt aan andere doelen van het Nederlands buitenlandbeleid. De aanbeveling heeft voor een deel reeds invulling gekregen. Voor de Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid (DCV) is bijvoorbeeld door SEO een onderzoek uitgevoerd naar de maatschappelijke kosten en baten van het Schengenvisumbeleid voor Nederland. In dit onderzoek zijn duidelijke raakvlakken met economische diplomatie benoemd. Voor het internationaal cultuurbeleid geldt dat wordt voortgebouwd op de synergie en inzet vanuit de agenda's voor Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Dit wordt nader uitgewerkt in een beleidskader voor de periode 2021–2024 dat in het najaar aan de Tweede Kamer wordt gestuurd.

Imago en reputatie

Het kabinet is tevreden met de constatering van de IOB dat hard is gewerkt aan het imago en de reputatie van Nederland op alle vier de beleidsterreinen. Op visumgebied toonde de Europese Commissie zich bijvoorbeeld zeer geïnteresseerd in de ervaringen van Nederland met betrekking tot data gestuurd werken. Ook bevat de visumcode een groot aantal belangrijke wijzigingen waarvoor Nederland zich de afgelopen jaren sterk heeft gemaakt.

De komende tijd zal verder worden gewerkt aan het imago van BZ en Nederland, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van een communicatiestrategie van het gastlandbeleid om economische en maatschappelijke effecten van internationale organisaties zichtbaarder te maken. Verder is BZ in gesprek met de gemeenten waar internationale organisaties zijn gehuisvest. Daaruit blijkt dat de desbetreffende gemeenten goede ambities hebben om het belang van de aanwezigheid van de internationale organisaties zichtbaar te maken.

Door middel van publieksdiplomatie zal BZ de reputatie van Nederland versterken en de acceptatie van Nederlands beleid bij beslissers en beïnvloeders in het buitenland te ondersteunen. Nederland positioneert zich in het buitenland als open, vindingrijk en inclusief. Deze aangescherpte positionering is onder regie van BZ ontwikkeld in samenspraak met relevante departementen en het bedrijfsleven inclusief visuele identiteit en wordt vanaf 2020 ingezet als onderdeel van publieksdiplomatie.

Weinig heldere beleidsuitwerking en operationalisering en gebrek aan monitoring en evaluatie

Het kabinet onderschrijft het belang van een heldere beleidsuitwerking en de operationalisering van de beleidsdoelen. Enkel met heldere beleidskaders kan worden bepaald of bepaalde doelstelling zijn gehaald of niet. Dat is tevens van belang voor een goede monitoring en evaluatie. De betrokken directies hebben daarom de aanbevelingen over heldere beleidsdoelen en een onderliggende beleidslogica ter harte genomen. Interdepartementaal is een integraal afwegingskader met betrekking tot werving van nieuwe internationale organisaties overeengekomen. Ook op consulaire gebied zijn de beleidsdoelen verder geëxpliciteerd door te investeren in de meetbaarheid van beleid en dienstverlening door de ontwikkeling van KPI's en de publicatie van een producten- en dienstencatalogus in de jaarlijkse consulaire beleidsbrief «de Staat van het Consulaire». Voorbeelden van de monitoring van de dienstverlening zijn de introductie van een doorlopend klanttevredenheidsonderzoek en de doorontwikkeling van de «postfoto», een instrument om personele inzet op de consulaire balies te meten en zo efficiënt mogelijk in te zetten.

Balans tussen regie en maatwerk

De aanbevelingen over regie en maatwerk worden door het kabinet overgenomen. Met publieksdiplomatie zal meer worden ingezet op een procesmatige en inhoudelijke sturing van zowel de thema- als regiodyrecties. Zo wordt focus aangebracht en de onderlinge samenhang van de inzet op publieksdiplomatie vergroot. Ook bij consulaire dienstverlening zal het thema meer aandacht krijgen en zal worden voortgebouwd op de «Staat van het Consulaire 2019».

Capaciteit onder druk

Voldoende mensen en middelen zijn essentieel om een taak goed te kunnen uitvoeren. Het kabinet onderschrijft dit en heeft daarom in het Regeerakkoord 40 mln. structureel geïntensiveerd ten behoeve van het postennet, waarvan 5 mln. structureel is geïnvesteerd in het 24/7 Loket Buitenland. Verder merkt de IOB op dat de terugloop in budgetten heeft gezorgd voor inventieve oplossingen, zoals uitbesteding van taken of het verschuiven werk naar lokale medewerkers. In het consulaire werkveld is bewust gekozen voor het ten dele uitbesteden van visum gerelateerde taken, niet alleen door aan capaciteitsoverwegingen, maar ook door de inschatting dat bepaalde externe partijen daartoe beter geëquipeerd zijn. In die zin hebben besparingen ook tot meer efficiëntie geleid. In het kader van publieksdiplomatie zijn *tool kits* ontwikkeld op specifieke onderwerpen en deze zijn aangeboden aan de posten voor lokaal maatwerk. Zo is door inventieve oplossingen de uitdaging van de beperkte capaciteit het hoofd geboden en tegelijkertijd toch de output van publieksdiplomatie op peil gehouden.

Doelmatigheid van beleid moeilijk te bepalen

Doelmatigheid van beleid is een uitdaging gebleken voor de verschillende beleidsterreinen. Door versnipperde budgetten en fte's is het moeilijk om volledig inzicht te krijgen in welke precieze taken worden uitgevoerd en welke resultaten worden verwacht. Dit vraagt van BZ een extra inspanning om dit inzicht te verbeteren. Tegelijkertijd is dit probleem echter niet uniek en het kabinet is in het kader van de operatie Inzicht in Kwaliteit onder andere bezig met het uitwisselen van kennis op het terrein van doelmatigheid; BZ is hier ook bij betrokken. Binnen BZ is synergie waarneembaar tussen PD en cultuurbeleid waar het gaat over het betrekken van

doelgroepen en het aangaan van dialoog, zeker in de voor cultuurbeleid en publieksdiplomatie overlappende focuslanden en de inzet van cultuur voor een veilige en rechtvaardige wereld. Een verdere uitwisseling van *best practices* zou goed kunnen leiden tot wederzijds inzicht in afstemming. Ook tussen publieksdiplomatie en gastlandbeleid wordt samengewerkt met name op de thema's vrede, veiligheid en recht en de topsectoren. Een opdracht tot het uitvoeren van een maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA) van het gastlandbeleid is in voorbereiding.

II. Opvolging van eerdere IOB-aanbevelingen

De beleidsdoorlichting is positief is over de mate waarin BZ opvolging heeft gegeven aan aanbevelingen uit eerdere IOB-onderzoeken. Hieronder wordt per beleidsterrein behandeld op welke wijze de adviezen uit eerdere evaluaties of doorlichtingen ter harte zijn genomen.

Consulaire dienstverlening

In de recente beleidsreactie op de IOB-evaluatie van consulaire dienstverlening en personenverkeer van 19 juni 2019 (Kamerstuk 32 734, nr. 36) en in de Staat van het Consulaire van 29 juli 2019 (Kamerstuk 35 000 V, nr. 87) is reeds uitvoerig gereflecteerd op de opvolging die aan de eerdere IOB-aanbevelingen is gegeven.

Publieksdiplomatie

Over de opvolging van de IOB-aanbevelingen is de beleidsdoorlichting positief. De veranderingen die BZ heeft doorgevoerd zijn erkend, zoals de aansluiting bij de jaarplancyclus, de meerjarenstrategieën van de grote posten en bij inhoudelijke (en regionale) thema's, die ervoor hebben gezorgd dat publieksdiplomatie beter dan voorheen wordt ingezet ter ondersteuning van het bredere buitenlandbeleid. Niet alleen binnen BZ in Den Haag, maar ook op de posten, staat publieksdiplomatie beter op de kaart. De proactieve inzet van het publieksdiplomatieteam wordt tevens expliciet benoemd.

Het kabinet onderschrijft de constatering dat in mindere mate aandacht is geweest voor monitoring en evaluatie en «digital diplomacy». Hier blijkt, zoals de IOB ook onderschrijft, de kleine omvang van het team verantwoordelijk voor publieksdiplomatie 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, menskracht en middelen om hier adequaat op te kunnen inspelen en anticiperen.

Gastlandbeleid

In de interdepartementale beleidsnotitie «Gastlandbeleid – Beleid voor werving en behoud van Internationale Organisaties in Nederland», waarin de meeste aanbevelingen uit de IOB-beleidsvaluatie zijn overgenomen, is een meerjarige, rijksbreed gedragen visie ontwikkeld en daarmee een belangrijke stap gezet naar een integraal afwegingskader met betrekking tot werving van nieuwe internationale organisaties. Internationale organisaties worden geworven en/of gefaciliteerd op basis van thematische criteria (aansluiting bij de thema's vrede, veiligheid en recht), de Nederlandse beleidsprioriteiten en topsectoren. Daarbij worden de baten (inclusief werkgelegenheid, kennis, *research and development*) en de kosten in de overweging meegenomen. Het Ministerie van BZ vervult een coördinerende rol in de uitvoering van het gastlandbeleid en de inhoudelijke

lijke afweging om internationale organisaties te werven, faciliteren en te behouden.

Internationaal Cultuurbeleid

In het IOB-rapport wordt vastgesteld dat het merendeel van de aanbevelingen uit beleidsdoorlichting uit 2016 met positief resultaat zijn opgevolgd en geïmplementeerd². Dit heeft geleid tot meer samenhang in het internationaal cultuurbeleid (ICB) en verbeterde kennisuitwisseling tussen posten, fondsen en andere betrokken partijen. Ook constateert de IOB dat het ICB inhoudelijk beter is uitgewerkt en culturele inzet gericht wordt ingezet in relatie tot andere doelen van het buitenlandbeleid. Investeringsinstrumenten en verantwoording bieden meer inzicht in de bereikte resultaten en leverden publieke aandacht op voor de ondernomen activiteiten.

Naast deze positieve conclusies in het rapport neemt het kabinet de adviezen, met name op het vlak van de gezamenlijke beleidsvoering, rondom kennis- en informatiemanagement, en in de beleidsuitvoering, ter harte bij het opstellen van het nieuwe ICB-beleidskader 2021–2024, dat in oktober-november aan de Tweede Kamer wordt gestuurd.

Gezamenlijke beleidsvoering

Het kabinet hecht aan het voeren van gezamenlijk beleid (met drie bewindspersonen) in de overtuiging dat we hierdoor meerwaarde kunnen creëren en meer resultaat kunnen halen uit de afzonderlijke inspanningen en de inzet op cultuur vanuit de diverse beleidsagenda's. Dit sluit ook aan bij de bevindingen van de doorlichting, die constateert dat het ICB vaak als verbindende schakel fungeert tussen politieke, economische en maatschappelijke onderwerpen waarop het buitenlandbeleid zich richt. Ook in de toekomst hecht het kabinet eraan om ICB in te zetten voor internationalisering van het culturele veld (waaronder de creatieve industrie), en voor het versterken van de bilaterale relaties met andere landen. Cultuur blijft hiermee ook een instrument van *soft power* ter ondersteuning van de realisatie van de geldende post-specifieke beleidsprioriteiten. De aanbeveling om meer aandacht schenken aan de rol van cultuur bij de BHOS-agenda rondom specifieke SDG's (waaronder de inzet op de thema's jongeren en duurzame steden), zal in het nieuwe beleidskader 2021–2024 onder die noemer worden meegenomen.

Kennis- en informatiemanagement

De IOB wijst andermaal op het belang van leren, kennismanagement en op het organiseren van feedbackmomenten. Voor het ICB blijft hier ruime aandacht voor bestaan. Zowel in het kader van beleidsontwikkeling – door consultaties met het veld, met de posten en andere betrokkenen – als bij de uitvoering ervan. Dit laatste krijgt vorm door het faciliteren van kennisuitwisseling tussen netwerken (al dan niet op specifieke thema's binnen het cultuurbeleid, zoals erfgoedsamenwerking), door gerichte informatievoorziening richting belanghebbenden over (landen)programma's en (meerjarige)regelingen, en door de ontwikkeling van trainingsprogramma's en het stimuleren van personele uitwisseling.

² In het beleidskader internationaal cultuurbeleid voor de periode 2017–2020 is de opvolging per aanbeveling uitgewerkt. Zie Beleidskader internationaal cultuurbeleid 2017–2020, 4 mei 2016, Kamerstuk 31 482, nr. 97.

Net als in het huidige beleid vindt het kabinet het belangrijk om monitoring en evaluatie ook in het nieuwe kader gericht toe te passen op de praktijk van culturele samenwerking. De afgelopen jaren is succesvol ingezet op het zichtbaarder maken van resultaten, en dit zal worden voortgezet door (periodieke) terugkoppeling over de voortgang en de bereikte resultaten.

Beleidsuitvoering

In zijn rapport noemt de IOB het belang van regie door de ministeries, en heldere afspraken over coördinatie en samenwerking tussen de verschillende uitvoeringspartners. Dit punt nemen wij ter harte bij de opzet en uitwerking van het nieuwe beleidskader 2021–2024. Hiertoe behoort nadrukkelijk een heldere rol voor DutchCulture, en de aanbeveling van de IOB om meer aandacht te schenken aan kennisuitwisseling, en communicatie over de mogelijkheden en resultaten van het ICB.

Een ander belangrijk leerpunt is dat het huidige onderscheid in focus- en maatwerklanden niet voor verbeteringen in het beleid heeft gezorgd. Daarom vervalt deze tweedeling in de nieuwe beleidsperiode en geldt dat in alle ICB-doellanden gecoördineerde inzet plaatsvindt met de betrokken spelers aan de hand van te ontwikkelen werkplannen, in regio- of landenteams.

Naast meerjarige budgetten voor de verschillende uitvoerders – waarbij meer differentiatie wordt toegepast dan voorheen als het gaat om postspecifieke budgetten – zal het gebruik van (flexibele) programmamiddelen worden voortgezet, die kunnen worden ingezet bij (grootschalige) manifestaties en evenementen in ICB-doellanden. Een programma commissie zal de ministeries periodiek over toekenning adviseren.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok