





# Modernisering van de diplomatie

*Tussenrapport en Slotrapport*

In maart 2012 heeft de minister van Buitenlandse Zaken de Adviescommissie Modernisering Diplomatie ingesteld met de opdracht te komen tot “een nadere analyse van datgene waar het ministerie van Buitenlandse Zaken en de diplomatieke dienst voor komen te staan, mede lettend op de taakopvattingen die zich in het buitenland ontwikkelen”. In mei 2013 heeft de commissie op verzoek van de minister een tussenrapport opgesteld. Begin mei 2014 is het slotrapport aan de minister aangeboden. Dit slotrapport bouwt voort op het tussenrapport. De commissie heeft geen aanleiding gezien de aanbevelingen uit het tussenrapport te wijzigen. Deze aanbevelingen gelden dus onverkort ook voor het slotrapport. In het slotrapport is nog een aantal aanbevelingen toegevoegd, die vooral betrekking hebben op verbetering van de kans op welslagen van de modernisering.

# Modernisering van de diplomatie

*Tussenrapport 2013*



# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>6</b>
<b>Fase 1 – exploratie</b>	<b>8</b>
<b>Fase 2 – verdieping</b>	<b>14</b>
2.1 Uitgangspunten/kaders	14
2.2 Een moderne Nederlandse diplomatieke dienst	18
2.3 Uitwerking	20
<b>Fase 3 – toetsing</b>	<b>27</b>
<b>Fase 4 – aanbevelingen en commentaar</b>	<b>28</b>
<b>Bijlagen</b>	
1 Terms of Reference van de Groep van Wijzen	34
2 Gespreksgenoten Adviescommissie Modernisering 2011-2013	37
3 Bibliografie	43
4 Trends in de diplomatie en postennetwerken – een steekproef onder acht buitenlandse diensten	45

## Inleiding

De Adviescommissie Modernisering Diplomatie is door de minister van Buitenlandse Zaken verzocht voorjaar 2013 een tussenrapportage op te stellen. De Commissie schetst een beeld van haar eerste bevindingen sinds haar instelling op 9 maart 2012<sup>1</sup>. De rapportage moet dienen als inbreng bij gedachtevorming over hervormingen bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. De Commissie hecht er aan te benadrukken dat de bevindingen nog verder door de Commissie zullen worden uitgewerkt en getest in dialoog met belanghebbenden binnen en buiten Buitenlandse Zaken en op basis van verder onderzoek.

De Commissie beoogt de minister handvatten te bieden voor modernisering van de diplomatie. Zij gaat daarom bij haar advisering uit van maatregelen die zorgen voor een zo effectief en excellent mogelijke behartiging van de nationale belangen in de internationale context. De uitvoering van een ambitieuze internationale agenda met het Nederlands belang voorop, zoals verwoord in het Regeerakkoord, gaat hand in hand met een toereikend toegeruste buitenlandse dienst en instrumenten. De Commissie is van mening dat het moderniseringsprogramma dat nodig is om dit tot stand te brengen en zoals hieronder op hoofdlijnen uiteengezet om een investering zal vragen. De Commissie adviseert een kostenraming én een kosten-batenanalyse te maken<sup>2</sup>.

De tekst die voor u ligt bestaat uit vier delen. In het eerste deel worden kort de bevindingen van de Commissie geschetst na een eerste exploratiefase tot de zomer van 2012. Op basis hiervan heeft de Commissie in een verdiepfingsfase deze aannames verder uitgewerkt in een kader voor de modernisering van de diplomatieke dienst (deel 2). In het derde deel wordt kort de volgende fase van toetsing geschetst, om in deel vier af te sluiten met concrete aanbevelingen.

De opbouw en timing van deze tussenrapportage, voordat de Commissie het werk definitief verwacht af te ronden in het eerste kwartaal van 2014, is ingegeven door de politieke realiteit. Het regeerakkoord Rutte-Asscher heeft beleidsinhoudelijk een duidelijk en sterk mandaat bij het ministerie van Buitenlandse Zaken neergelegd, maar daarbij ook een stevige bezuinigingsopdracht. Daarbij heeft minister Timmermans in de begrotingsbehandeling toegezegd om voor de zomer met een visie op de moderne diplomatie en het postennet te zullen komen.

<sup>1</sup> De Commissie is voor een termijn van twee jaar ingesteld met de opdracht te komen tot “een nadere analyse waar het ministerie van Buitenlandse Zaken en de diplomatieke dienst voor komen te staan, mede lettend op de taakopvattingen die zich in het buitenland ontwikkelen”. Daarbij ligt de focus in de opdracht op 1) de diplomaat van de toekomst; 2) economische diplomatie; 3) de veranderprocessen binnen de organisatie. De leden van de Commissie zijn: Arthur Docters van Leeuwen (voorzitter), Ko Colijn, Tineke Lodders-Elfferich, Pieter Marres, Victor Schoenmakers. Bij de samenstelling van de Commissie is gekeken naar expertise op verschillende terreinen die de diplomatie raken en vandaaruit jarenlange directe ervaring met het postennet. De volledige Terms of Reference zijn als bijlage bij deze rapportage bijgevoegd.

<sup>2</sup> Zie aanbevelingen en commentaar (p.20)



De Commissie hecht er daarom aan nu reeds een aantal aanbevelingen op het terrein van modernisering diplomatie neer te leggen in een tussenrapportage.

Dat wil niet zeggen dat er sinds de start van het werk van de Commissie in maart 2012 niet al de nodige stappen zijn gezet en niet veel in beweging is bij Buitenlandse Zaken. De Commissie ziet dat op veel plaatsen en terreinen gewerkt wordt aan een beter op deze tijd toegesneden organisatie. Veelbelovende voorbeelden hiervan zijn co-locatie van posten, het oprichten van digitale samenwerkingsruimtes, een intensief en interactief gebruik van *social media* bij een aantal posten (bijv. Boekarest, Washington, Shanghai) én directies (Directie Multilateraal en Mensenrechten), experimenten met regionalisering – ook op beleidsniveau (regio Midden-Amerika, Balkan). Het is de Commissie gebleken dat veel mensen, ondanks de tegenwind voor Buitenlandse Zaken op dit moment, met veel enthousiasme aan de modernisering van hun organisatie werken. Daarvoor wil de Commissie veel waardering uitspreken.

Een aparte vermelding verdient de volgende passage in het regeerakkoord: “de Dienst Buitenlandse Zaken gaat per 1 januari 2013 vallen onder de Algemene Bestuursdienst” (p.14). De voorzitter van de Commissie is verzocht om op eigen titel over de uitwerking van dit besluit apart een advies uit te brengen.

## Samenvattend: modernisering van de diplomatie

Werkende weg doemde voor de Commissie het volgende beeld op:

- Een ministerie dat in essentie denkt en werkt als netwerkorganisatie – open en flexibel; georganiseerd in kringen van wisselende samenstelling, grensoverstijgend gegroepeerd rond regio's en thema's of belangen.
- Een ministerie dat om kan gaan met de hybriditeit van de verhoudingen van de 21ste eeuw. Buitenlandse Zaken is in staat niet alleen klassieke, maar ook netwerkdiplomatie te bedrijven en bovendien de verbinding tussen de twee te leggen. Buitenlandse Zaken stelt deze uitzonderlijke professionaliteit ter beschikking aan eenieder die het Nederlandse belang wil dienen.
- Een ministerie dat als geheel met haar diplomatieke dienst functioneert in één virtuele ruimte.
- Een ministerie dat is gericht op samenwerking met andere departementen, overheden, bedrijfsleven en andere maatschappelijke organisaties, en niet te vergeten individuen, die samenwerking ook opzoekt en de kwaliteit ervan garandeert.
- Een ministerie dat regelmatig en systematisch in Nederland contacten onderhoudt, met als focus een raad, gericht op het algemeen belang en door de minister voor te zitten, én in panels op deelgebieden. Daar worden afspraken gemaakt en gemonitord over standaarden m.b.t. de van Buitenlandse Zaken te verwachten prestaties.
- Een ministerie dat er systematisch voor zorgt dat de Nederlandse burgers weten wat het aan het doen is.
- Een ministerie dat laagdrempelig te benaderen is, door Nederlanders en buitenlanders, in de eerste plaats virtueel maar in de tweede lijn met helpdesks.

Daartoe realiseert het de volgende organisatorische, IT- en beheerscondities:

- Een opleiding die deze uitzonderlijke professionaliteit mogelijk maakt en op peil houdt. Doel moet zijn een volwaardige diplomaat op te leiden in zeven jaar, met daarna opfris- en verdiepingsactiviteiten. Er komt een diplomatieke academie en een “dean”. De academie is toegankelijk voor eenieder die (mits gekwalificeerd) het Nederlands belang in het buitenland dient, hetzij bij de overheid, hetzij bij bedrijfsleven, hetzij bij maatschappelijke organisaties of instellingen.
- Een promotie- en verplaatsingsbeleid dat toetsing en ontwikkeling centraal stelt en verworven bijzondere kennis en kunde zwaar meetelt.

- Veilige IT die ongedwongen interne communicatie mogelijk maakt en werkvormen zoals projectgroepen die zich over de wereld kunnen uitstrekken.
- Beleid dat zo dicht mogelijk bij de plaats gemaakt wordt, waar het effect moet sorteren; strategie en controle blijven in Den Haag.
- Beheer gaat uit van vertrouwen en maximale verantwoordelijkheid aan de voet, de beheersvoorschriften worden regelmatig kritisch bezien.
- Herschikking en denken binnen het postennet vanuit regionale eenheden met daarbinnen verschillende lokale vertegenwoordigingen. Daardoor blijven lokale vertegenwoordigingen mogelijk, efficiënt en effectief. Uitgangspunt is op zoveel mogelijk plaatsen fysiek aanwezig te zijn. De creatie en instandhouding van ambassades op locatie met een kanselarij en residentie is geen automatisme. De titel van ambassadeur komt ruimer beschikbaar, duidt functiezwaarte aan, maar verwijst niet langer naar gebouwen en chauffeurs.

De horizon lijkt ver weg, maar is als je flink doorstapt maar een dag gaans ver.

## Fase 1 – Exploratie

In juni 2012 presenteerde de Adviescommissie Modernisering Diplomatie op verzoek van de toenmalige SG een verkenning voor intern gebruik met eerste bevindingen, dat hieronder op hoofdlijnen is weergegeven. Hoewel de Commissie benadrukte dat deze rapportage gebaseerd was op eerste indrukken en nader onderzoek nodig zou zijn, kwam zij tot een reeks waarnemingen en aanbevelingen geordend naar zes zuilen. Daarbij kwam de Commissie tot een voorzichtige conclusie dat het moderniseringsprogramma zoals aangeduid in onderstaande zuilen een investering vraagt. De Commissie is zich er van bewust dat het vinden van de benodigde fondsen moeilijk zal zijn gegeven de taakstelling van het kabinet-Balkenende IV en bezuinigingen van het kabinet-Rutte I en het kabinet-Rutte-Asscher, maar acht dit onontkoombaar.

### Zuil 1: Diplomatie als professie

**Diplomatie is een professie. Diplomatie moet worden gedefinieerd, gecommuniceerd en onderhouden.**

Het is essentieel dat de professie van de diplomaat duidelijk is gedefinieerd en herkenbaar voor iedereen die internationaal actief is of wil worden. Pas als de expertise van de diplomaat duidelijk is wordt hij/zij ook betrokken. Nationaal goed gewortelde professionals met kennis van buitenlandse lokale verhoudingen en omgangsvormen zijn voor Nederland onontbeerlijk.

De professionaliteit van de diplomaat dient daarnaast zichtbaar te worden onderhouden. Succes moet objectief meetbaar zijn ter verdere verhoging van de kwaliteit, focus en effectiviteit van de Nederlandse diplomaat en om zijn/haar toegevoegde waarde zichtbaar en aantoonbaar te houden.

De Commissie constateert dat deze 1<sup>ste</sup> zuil verdere verdieping nodig heeft en heeft zich in fase 2 nader op dit onderwerp toegelegd.

### Zuil 2: Positionering en profilering

**Buitenlandse Zaken moet goed geworteld zijn interdepartementaal en in de samenleving.**

Buitenlandbeleid staat niet meer op zichzelf met een duidelijke scheiding tussen binnen- en buitenland. Er is geen nationaal beleid meer zonder internationaal element. Het bedrijfsleven en de burger zijn in hoge en groeiende mate internationaal actief.

De Commissie constateert dat het ministerie van Buitenlandse Zaken zelf niet langer in alle relevante gevallen betrokken is. Interdepartementaal, in de Tweede Kamer, de media en bij de Nederlandse bevolking is de natuurlijke positie en bijdrage van het werk van Buitenlandse Zaken niet altijd vanzelfsprekend meer.

In deze context dient Buitenlandse Zaken stelselmatig zijn meerwaarde te tonen. Buitenlandse Zaken moet daartoe onder meer in hogere mate naar buiten treden, niet alleen in Den Haag, maar ook elders.

De Commissie constateert dat deze 2<sup>de</sup> zuil verdere verdieping nodig heeft en heeft het onderwerp positionering en profilering in fase 2 nader uitgewerkt onder de titel interactie.

### Zuil 3: Internet en Digitalisering

#### **De virtuele ruimte moet worden veroverd.**

Digitalisering en internet voeren de boventoon in een internationale omgeving die uit steeds meer en steeds sneller wisselende contacten en coalities bestaat. Buitenlandse Zaken moet een koploper zijn bij het signaleren van nieuwe netwerken en de trends die zich hierbinnen vormen.

Om optimaal te kunnen opereren in deze context moet Buitenlandse Zaken zich ontwikkelen tot een organisatie met één virtuele (binnen)ruimte; met laagdrempelige toegang voor iedereen – binnen en buiten de organisatie. Internet wordt dan de primaire toegangspoort voor de burger tot de dienstverlening en expertise van Buitenlandse Zaken. Daarnaast is dit een essentieel kanaal voor de actieve communicatie met burgers. Gebruik van *social media* als vaste waarde in het werk biedt kansen voor interactie en dialoog, die benut moeten worden. Niet in de laatste plaats zorgt één virtuele ruimte ook voor continuïteit binnen de organisatie door digitaal het institutioneel geheugen van Buitenlandse Zaken te ontsluiten. Zeker in een organisatie waar medewerkers veel en met regelmaat van functie wisselen, is het een gemiste kans dat opgedane ervaring en kennis bij vertrek van een medewerker niet meer benut wordt. De digitale ruimte biedt kansen om dit te ondervangen. Het zijn in de eerste plaats de relaties van Buitenlandse Zaken en de diplomatieke dienst die recht hebben op die continuïteit.

### Zuil 4: Inhoudelijke vragen en dilemma's

#### **Heldere verhoudingen binnen het buitenland beleid.**

Bij een dreigende versnippering van het buitenland beleid tussen verschillende Haagse actoren, raken ook enkele principiële inhoudelijke vragen en dilemma's aan de definiëring van de rol van de diplomaat en het ministerie van Buitenlandse Zaken.

#### *A. Economische diplomatie*

In het voorlopig verslag van de Groep van Wijzen van juni 2012 aan de minister was een passage aan de economische diplomatie gewijd. In dat stadium kon nog met recht de vraag worden gesteld: *'wat is economische diplomatie en welke rol heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken hierin te spelen?'*

De verkenning van de Groep van Wijzen bevatte een aantal aanbevelingen:

- Buitenlandse Zaken moet een duidelijker visie op "economische diplomatie" hebben,

die tot dat moment nog teveel geformuleerd was in wolliger termen als “de economische functie van Buitenlandse Zaken”.

- Economische diplomatie moet breder zijn dan commerciële diplomatie of exportbevordering of handelsbevordering. Integrale(-re) belangenbehartiging van de BV Nederland houdt in elk geval ook Holland branding in, toegang tot grondstoffen en hoog opgeleide arbeidskrachten, internationale publieke goederen.
- Beleg coördinerende bevoegdheid voor de economische diplomatie op en vanuit de posten bij de ambassadeur. Integreer afdelingen binnen posten om de samenwerking en samenhang op de post te bevorderen. Het beheer van het postennetwerk is core competentie van Buitenlandse Zaken.
- Introduceer of vervolmaak disciplinerende mechanismen, zoals triangulaire werkplanning BZ-ELI (nu EZ)-bedrijfsleven, en evt. met Defensie-I&M), reguliere overlegfora, opdrachtgeverschap aan posten.

Sinds deze verkenning van de Groep van Wijzen is op onderdelen voortgang geboekt met het beantwoorden van de beginvraag en er zijn organisatorische, conceptuele en beleidsmatige stappen gezet, c.q. ideeën toegevoegd.

- Er zijn *organisatorisch-procedurele* stappen gezet. Het regeerakkoord Rutte-Asscher levert een duidelijke bevestiging van de rol van Buitenlandse Zaken, belichaamd in de transfer van de DGBEB van het ministerie van Economische Zaken naar Buitenlandse Zaken.
- Op *conceptueel* vlak is de Commissie één en andermaal voorgehouden in gesprekken met de sector dat economische diplomatie méér moet behelzen dan louter exportbevordering en/of aanmoediging van buitenlandse investeringen in Nederland. Het gaat om een brede benadering van het begrip.
- *Beleidsmatig resp. beleidsinstrumenteel* is economische diplomatie in opbouw maar kan verder worden verbeterd. Herhaalde aanbevelingen aan de Groep van Wijzen in dit verband:
  - Brede inzet van economische diplomatie i.p.v. het hanteren van een enge definitie;
  - Beeldvorming van Nederland: public diplomacy (Holland branding);
  - Maatwerk: in sommige landen is de economische ontwikkeling business driven, in andere landen overheids driven – dat vraagt om verschillende inzet;
  - Landenkeuze: ‘pick your fights, kies de veelbelovende landen, opkomende landen en regio’s. Zeven van de tien snelst groeiende landen liggen in Afrika;
  - Economische missies: met de strategische reisagenda is een goede stap gezet, maar ga door met ontwikkeling hiervan. Dit kan nog slimmer;
  - Servicekwaliteit: deze moet minder persoonsafhankelijk worden, en dus structureel op niveau worden gebracht. De basis is goed (cijfer 8,6 van de Fenedex<sup>3</sup>), maar er dienen standaarden voor het hele netwerk te komen.

<sup>3</sup> Fenedex is een in 1954 opgerichte particuliere vereniging van Nederlandse exporteurs en andere internationaal opererende ondernemingen ([www.fenedex.nl](http://www.fenedex.nl)).

## B. Positie en financiering ontwikkelingssamenwerking

In de verkenning van juni 2012 was een passage opgenomen over de positie en financiering van ontwikkelingssamenwerking en defensie binnen het buitenland beleid. De Commissie constateerde destijds het volgende:

Het veranderende speelveld waarbinnen ontwikkelingssamenwerking opereert en het afkalvend draagvlak onder de Nederlandse bevolking roept de vraag op of de budgettaire verhoudingen tussen ontwikkelingssamenwerking, defensie en buitenland beleid nog te rechtvaardigen zijn. De indruk van de Commissie is bovendien dat het departement en het postennet te kampen hebben met een tekort aan financiële armslag door een gebrek aan flexibiliteit tot verschuivingen van middelen tussen deze werkterreinen. Gekeken kan worden naar het herbalanceren van de budgetten, waarbij de Commissie niet uitsluit dat een minder rigide inzet verlichting zou kunnen bieden. De vraag dringt zich in dat kader ook op hoe de bijdrage aan de VN-organisaties zich verhoudt tot de krappe budgettaire ruimte voor het postennet en de bilaterale instrumenten.

Sinds deze eerste verkenning heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan. Het terrein van ontwikkelingssamenwerking is volop in beweging. Er valt niet alleen een verschuiving in de inzet van ontwikkelingssamenwerking te zien, maar ook in de betekenis en de rol die aan OS gegeven wordt. Dat wordt zichtbaar met een aantal keuzes die in het regeerakkoord is gemaakt:

- Het benoemen van een minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, om zo het belang van samenhang tussen beide beleidsterreinen te bevestigen. De Commissie constateert hier potentieel een spanning voor de minister in belangenafweging van handel en evt. “morele” vraagstukken, nu deze portefeuille onder één persoon valt;
- Daarbij is een revolverend fonds van 750 miljoen Euro (2014-2016) in het leven geroepen om investeringen in ontwikkelingslanden te steunen, in het bijzonder van het MKB;
- Het in het leven roepen van een “vredesfonds” van 250 miljoen Euro. Met name dit fonds (evt. samen met het bestaande Stabilisatiefonds) dat door het kabinet Rutte-2 is geïntroduceerd, kan wellicht de groeikern worden van een nieuw, op art. 90 en art. 97 van de Grondwet gebaseerd 3D-profiel<sup>4</sup> in het buitenland beleid;
- In het regeerakkoord is besloten tot een korting op het budget van Ontwikkelingssamenwerking van 1 miljard Euro.

De Commissie zal voor het eindrapport zich nader verdiepen in de betekenis van deze ontwikkelingen voor de diplomatieke dienst en modernisering hiervan. De Commissie is zich er van bewust dat de brief van de minister voor Handel en Ontwikkelingssamenwerking over het Nederlandse beleid voor Handel en Ontwikkelingssamenwerking thans aan de orde is.

<sup>4</sup> 3D staat voor Defence, Diplomacy en Development.

### C. Positie EU en EDEO

De Commissie identificeerde in de verkenning in 2012 als derde dilemma de relatie tussen Buitenlandse Zaken en de ontwikkeling van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) bij de advisering voor modernisering diplomatie. Zij vroeg zich af in hoeverre de externe activiteiten van de EU, met name de EDEO, complementair zijn aan die van het ministerie van Buitenlandse Zaken en in hoeverre deze overlappen. Duidelijk is dat de EDEO nog in ontwikkeling is, maar wat kan Buitenlandse Zaken op dit moment al van de organisatie verwachten of vragen?

Een tweede bezoek aan Brussel en aanvullende gesprekken sinds juni 2012 hebben de Commissie gesterkt in de overtuiging dat de EDEO op korte of middellange termijn geen perspectief biedt als volwaardig alternatief voor Buitenlandse Zaken. Hoewel de EDEO qua omvang die van het ministerie van Buitenlandse Zaken inmiddels overstijgt, is de EDEO als organisatie nog niet voldoende stabiel om op verder te kunnen bouwen. De toegevoegde waarde van de EDEO voor de Nederlandse overheid haalt het niet bij de toegevoegde waarde van onze eigen vertegenwoordigingen.

Verschillen in cultuur en belangen tussen de Europese Commissie, EDEO en EU lidstaten werken niet mee aan het realiseren van een gedeelde ideologie en echt EU buitenlands beleid. De EDEO werkt in eerste instantie voor de Hoge Vertegenwoordiger en voor de Europese Commissie. Opzet, werkwijze, inrichting en cultuur zijn daarmee een afspiegeling van het Brusselse hoofdkwartier. Om naast deze al complexe werkelijkheid, ook nog eens dienstig te zijn aan 27 landen is een bijna onoverkomelijke opgave. De Commissie beveelt dan ook aan stapsgewijs en niet overhaast te kijken naar mogelijkheden voor samenwerking met EDEO, zonder al te hoge verwachtingen.

Hoewel de Commissie op middellange termijn dus geen vervangende rol van de EDEO voor de bilaterale posten ziet, en wellicht op sommige werkterreinen nooit (denk bijvoorbeeld aan de nationale handelsbevordering en ondersteuning Nederlands bedrijfsleven), ziet de Commissie wel opties voor verdere samenwerking op specifieke onderdelen. De Commissie denkt daarbij in eerste instantie aan samenwerking op gebied van:

- Politieke rapportage
- Crisishulp
- Consulaire samenwerking
- Facilitaire ondersteuning van EDEO voor Nederlandse diplomaten in landen waar Nederland geen eigen vertegenwoordiging heeft. De Commissie vernam in het gesprek met de plv. voorzitter van EDEO dat men een experiment met Spanje is gestart. De Commissie beveelt aan e.e.a. goed te volgen en als de gelegenheid zich voordoet zelf ook een experiment te starten.

V.w.b. de politieke rapportage zou Nederland zijn voordeel kunnen doen bij de EDEO. Vanwege de grotere capaciteit is de EDEO beter in staat om informatie te verzamelen en te



verwerken. Dit kan aangeleverd worden bij een Nederlandse ambassade die vervolgens de rapportage voorziet van een appreciatie op basis van Nederlandse visie en eventueel eigen ingewonnen informatie toevoegt. Voor veel Nederlandse vertegenwoordigingen met een uiterst kleine bezetting is dit steeds meer een welkome aanvulling van de eigen informatiepositie.

## Zuil 5: Structuur postennet

### **Een optimale structuur voor het postennet in tijden van regionalisering en digitalisering.**

De indeling van het postennet heeft onmiskenbaar invloed op de effectiviteit van de Nederlandse diplomatie. Buitenlandse Zaken, hierin gesteund door de Tweede Kamer, heeft onder druk van de bezuinigingen [Rutte I] in 2011 gekozen voor een dun maar uitgebreid postennet, waarbij getracht wordt op zoveel mogelijk plaatsen een Nederlandse presentie te behouden zonder fundamenteel naar de organisatie van het postennet als geheel te kijken.

De Commissie constateerde dat deze 5<sup>de</sup> zuil verdere verdieping nodig had. Dit onderwerp is in dit rapport onder Fase 2 nader uitgewerkt.

## Zuil 6: Aansturing en beheer postennet

### **Ruimte voor professionals. Werken op basis van vertrouwen, niet instructies. De beheerslast moet omlaag.**

De Commissie constateerde dat de beheerslast bij Buitenlandse Zaken te hoog is. In vrijwel al haar consultaties werden hier klachten over neergelegd. De Commissie heeft de indruk dat de beheerslast mede onbeheersbaar is geworden door de trend naar een groot aantal kleine posten dat in rechtstreeks verband staat met Den Haag. Bovendien is sprake van incidentgericht beheer, onvoldoende en in wisselende mate gestuurd op basis van vertrouwensrelatie en eigen verantwoordelijkheid. Een krimpende bezetting van de posten maakt deze situatie des te urgenter. De Commissie heeft hier als onderwerp van de structuur van de organisatie in fase 2 verder naar gekeken.

### **Conclusie**

Naar aanleiding van deze eerste verkenning, heeft de Commissie besloten om voor de tussenrapportage een aantal van de hierboven gesignaleerde terreinen nader uit te werken. Dat zijn zuil 1 - de professionaliteit, zuil 5 – de structuur van de organisatie en postennet en zuil 2 – interactie (positionering en profilering). Deze terreinen vormen met elkaar de drie-eenheid van het kader voor modernisering van diplomatie zoals de Commissie voor ogen heeft. Daarvoor heeft de Commissie vele gesprekken gevoerd en zich gebaseerd op de beschikbare literatuur en rapporten, waaronder bijvoorbeeld het WRR rapport “Aan het buitenland gehecht”, het Clingendael rapport “Futures for Diplomacy”, het conferentierapport “the Foreign Ministry at a Tipping Point”, de “Quadrennial Diplomacy and Development Review” (QDDR) van het State Department, en een verkenning van acht diplomatieke diensten die op verzoek van de Commissie door Buitenlandse Zaken is gemaakt.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Zie bijlage 3) Bibliografie.

## Fase 2 – Verdieping

### 2.1 Uitgangspunten/kaders

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) constateert in het WRR rapport “Aan het buitenland gehecht” (2010) dat de wereld van vandaag het beste valt te omschrijven als *hybride*. Twee fundamentele ontwikkelingen, die vragen om een heroriëntatie van het buitenland beleid, liggen aan die notie ten grondslag, aldus de Raad. Ook voor de heroriëntatie oftewel modernisering van de diplomatie biedt deze analyse van de WRR een waardevol vertrekpunt.

De *hybride* wereld zoals beschreven in het WRR rapport kent twee dimensies. Aan de ene kant is er de wereld van geopolitiek en nationale staten. Binnen deze “klassieke” geopolitieke wereld voltrekt zich een fundamentele verschuiving in de traditionele mondiale machtsverhoudingen. Met de opkomst van landen als China, India en Brazilië naast landen met een traditioneel sterke machtsbasis leven wij nu in een multipolaire wereld waar deze landen snel aan invloed winnen en zich als nieuwe leiders op het wereldtoneel manifesteren. Deze ontwikkeling is met het voortduren van de economische crisis in de eurozone versterkt en zichtbaarder geworden. En dat voelen we: Nederland wordt kleiner in een grotere wereld.

Gelijktijdig is een “netwerk-wereld” opgekomen met een explosieve toename van en sterke verwevenheid van statelijke en niet-statale actoren, van onderwerpen en kanalen waarlangs wordt samengewerkt. Dat gebeurt steeds vaker in informele netwerken, en op een wisselende schaal. Staatsgrenzen zijn niet langer een natuurlijke begrenzing voor interactie. Deze netwerken vertakken zich wereldwijd in gemeenschappen die zich vinden in gedeelde thema's, belangen of een interface, maar worden vaak zichtbaar binnen een regionale context. De klassieke hiërarchische ordening van de staat en haar burgers verliest in de netwerkmaatschappij aan betekenis. De toenemende complexiteit van de netwerkamenleving grijpt diep in de positionering en werkwijzen van overheden. Nationale grenzen vervagen. En, deze ontwikkeling gaat door met een snelheid en intensiteit die ongekend is.

Anders gezegd, er is sprake van een paradigmaverandering: naast een fysieke wereld gedictieerd door de klassieke wetmatigheden van de internationale relaties, is er nu ook een virtuele netwerk-wereld. En, deze beide werelden interacteren volop met elkaar. Manuel Castells beschrijft in *The Rise of the Network Society* (1996), het eerste deel van zijn invloedrijke trilogie *the Information Age*, hoe de dominante context waarin veel menselijke activiteiten zich afspelen is veranderd. Gedreven door technologische innovaties, in het bijzonder de opkomst van internet en andere communicatietechnologieën, voltrekken acties en interacties zich steeds meer los van één specifieke geografische plaats. Informatiedeling is niet meer beperkt tot een fysieke plaats (*space of places*), maar “stroomt” door netwerken (*space of flows*), die zich op verschillende plaats en tijd “verdikt” en manifesteert.

Dit heeft onder meer grote consequenties voor de structurering van de wereldeconomie. Multinationale bedrijven, financiële instellingen, kapitaalstromen, maar ook de productie van consumptiegoederen zijn onthecht geraakt van hun fysieke plaats en opgeknipt over vele locaties en meerdere continenten. Bedrijven opereerden ooit 'over de grenzen'; nu zijn ze letterlijk verspreid over vele landen en zijn ze alleen administratief nog tot een bepaalde vestigingsplaats te reduceren. En wat voor bedrijven geldt, geldt ook voor andersoortige organisaties. Zo zijn terroristische 'organisaties' tegenwoordig vooral netwerken met kleine cellen verspreid over de hele wereld, vooral virtueel bij elkaar gehouden door een min of meer gedeelde doelstelling of inspiratiebron.

Karakteristiek voor de netwerkwereld is naast deze *geografische onthechtheid* van Castells de veranderlijkheid of *vluchtigheid* van relaties in en tussen netwerken. Er is als het ware sprake van een "vloeiende" moderniteit naast een "vaste" moderniteit (Zygmunt Bauman (2000)). Tegenwoordig hebben organisaties en menselijke interacties als het ware een nomadisch karakter: ze verplaatsen zich, ze zijn tijdelijk en ze zijn niet gebonden aan een bepaalde plaats. Dat wordt nog versterkt door een derde kenmerk van netwerken in de *space of flows*, namelijk het fenomeen van de *ongeplande dynamiek* binnen netwerken. Deze is inherent aan de verschijningsvorm van netwerken als horizontale, meervoudige structuren zonder duidelijke hiërarchie en aansturing. Binnen deze netwerken kunnen zich oneindig wederzijdse en tijdelijke verbanden vormen – zoals bijvoorbeeld te zien bij het Internet. Concentraties of ophoping van zulke verbanden of plaatsen waar de *flows* samenkomen, laten zich binnen die netwerken dan zien als knooppunt of zwaartepunt. Dat alles leidt tot een grote variëteit in netwerken en steeds wisselende manifestaties van netwerken in "zwaartepunten" (zowel in vorm, plaats en tijd).

Wat betekent dit voor de staat en de overheid? Voor de overheid heeft de ontwikkeling van deze *hybride* wereld met zijn netwerkdynamiek geleid tot een situatie waar *het* buitenlandbeleid van de staat niet bestaat. Voorheen binnenlandse aangelegenheden hebben ook een buitenlandse component gekregen, en vice versa. Allerlei overheidsinstanties – van ministeries, agentschappen en toezichhouders – zijn internationaal actief met eigen agenda's en beleid. Zij hebben eigen, autonome netwerken over de grenzen heen. In de internationale arena lopen contacten niet alleen meer via de staatshoofden, ministers van Buitenlandse Zaken en diplomatieke kanalen. Anne-Marie Slaughter, de belangrijkste adviseur voor hervormingen van het State Department onder Hillary Clinton, heeft deze situatie beschreven als *gedesaggregeerde* staat. Deze *gedesaggregeerde* staat heeft geleid tot een complex wereldwijd netwerk van overheidsnetwerken dat zonder centrale regie bestaat. Hier manifesteert zich overigens de capaciteit van staten voor *soft power* – een mate van invloed via informatie, overtuigingskracht en toegang tot of deelname aan deze netwerken. Het WRR rapport constateert in deze context terecht dat een regering die alsmaar probeert de relaties met het buitenland als een poortwachter te coördineren per definitie achter de feiten aan loopt. In de *hybride* wereld wordt een andere vorm van regie en coördinatie gevraagd. Veel van onze overheidsstructuren stammen echter uit een periode, waarin organisaties lokaal verankerd waren en de tijd kregen om uit te groeien tot instituties met een eigen 'raison d'être', logica en vaststaand handelingsperspectief met bijbehorende patronen.

Voor Buitenlandse Zaken liggen deze traditioneel in de internationale geopolitieke dimensie met een duidelijke hiërarchie, vaste geïnstitutionaliseerde verhoudingen en bekende bijbehorende internationale netwerken met een vertrouwde mores. Met een organisatie en cultuur diep geworteld in deze “vaste” of geopolitieke dimensie, is Buitenlandse Zaken doorgeslagen te opereren in en volgens die wereld. Buitenlandse Zaken heeft daardoor de aansluiting met de opkomst van de netwerkwereld gemist. Het publieke en maatschappelijke belang van die wereld is de laatste 15 jaar exponentieel toegenomen. Indien Buitenlandse Zaken ervoor zou kiezen om de lage prioriteit die men nu aan die wereld toekent te continueren, dan praten we nu nog over marginalisering, maar dan zullen we binnenkort praten over atrofiering en dientengevolge fundamenteel functieverlies. Niet voor niets gaan er in het internationale debat over de rol van diplomatie stemmen op die uitgaan van het verdwijnen van ministeries van Buitenlandse Zaken. Daar ligt ook de belangrijkste uitdaging: Buitenlandse Zaken dient zich twee paradigma's eigen te maken. Het moet enerzijds de vereisten van de geopolitieke dimensie behouden en anderzijds zich die van de nieuwe netwerkdimensie eigen maken. Buitenlandse Zaken moet de *hybride* wereld in beide dimensies omarmen, en *hybride* diplomatie bedrijven.

De notie van polycentrisme en een overbevolkte, volstrekt heterogene markt van internationale betrekkingen impliceert namelijk niet slechts verlies voor het ministerie van Buitenlandse Zaken, ze resulteert juist in functiewinst. Meer dan in de geopolitieke wereld schuilen hier kansen voor (diplomaten van kleine) landen omdat soft power en kwaliteitsfactoren in netwerken doorslaggevend zijn. Klein zijn kan zelfs een voordeel zijn, omdat geopolitieke ballast hier minder telt. Diplomatie is in deze sfeer relatief open en onconventioneel, en draait om horizontaal kunnen opereren. Overheden kunnen zich niet permitteren er niet in te investeren, al was het maar om verrassingen en totale *outmanoeuvring* te voorkomen.

In de wereld zoals die zich heeft ontwikkeld, is het nationaal belang eens te meer een wisselende politieke selectie van na te streven ambities. Deze selectie is een match van belangen en capaciteiten en uit het nationaal aanbod van harde en soft power. Deze match bepaalt het steeds fluïde ambitieniveau. De ambities kunnen uitgedrukt worden in resultaten uit de geopolitieke ‘helft’ van de hybride wereld: veilige grenzen, veilige instituties, veilige Nederlanders, veilige welvaart. Maar ook in beoogde resultaten die leverbaar zijn uit de “netwerkhelft” van de hybride wereld: kennis, standaarden (zowel industriële als immateriële waarden), cyber security, mensenrechten, voedselzekerheid, klimaatbeheersing, enz.

Buitenlandpolitiek is daarbij het geheel van overheidsactiviteiten dat erop is gericht om Nederlandse én niet-Nederlandse hulpbronnen in te schakelen om het nationaal belang te dienen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een afnemend coördinerende, maar in toenemende mate faciliterende rol in de orkestratie van deze activiteiten, die bovendien steeds meer in een polycentrische wereld plaatsvinden met een onmisbare rol voor niet-staatelijke actoren. De vraag is hoe Nederland zijn internationale functie wil organiseren. Wil je succesvol onderhandelen in multilaterale fora (EU, VN), dan zal je daar een goede veelomvattende strategie en regie op moeten voeren.

Diplomaten zijn tot slot onverminderd de soevereine vertegenwoordigers in de buitenlandpolitiek van overheden. In de geopolitieke helft van de hybride wereld zijn zij nog altijd de 'verticale' lijnmanagers in de communicatie met andere staten. In de *gedesaggregeerde* staat lijden zij enerzijds functieverlies door de toegenomen buitenlandfunctie van andere instituties. Anderzijds boeken zij functiewinst, want in de netwerkwereld zijn zij de 'horizontale' facility managers in het verkeer met voor Nederland vitale netwerken. Bovendien zijn zij daarbij gepositioneerd om te schakelen tussen de geopolitieke wereld van staten en de vele diffuse en soms informele internationale netwerken. Toegangsvermogen tot, en toegankelijk zijn vanuit deze netwerken zal een onmisbare professionele eigenschap zijn bij het behartigen van het nationaal belang.

Op het snijvlak van de klassieke, geopolitieke statelijke wereld en de netwerkwereld met zijn geografische ongebondenheid, vluchtigheid en ongeplande of onvoorspelbare dynamiek, ligt dus een essentiële meerwaarde voor de diplomatie. In de *hybride* wereld is diplomatie als kanaal voor relaties, invloed en inzicht onverminderd belangrijk. De toenemende geopolitieke complexiteit, de toenemende snelheid in dichtheid van informatiestromen in (virtuele) netwerken, en toenemende interdependentie en noodzaak tot collectieve actie op gebieden als milieu, voedsel, water en internationale misdaad, vragen eerder om meer dan minder diplomatie.

Diplomatie heeft niets aan relevantie verloren, maar zal zich moeten ontwikkelen tot een werkelijk *hybride* diplomatie. Daartoe zal de institutionele vorm van de diplomatieke dienst moeten evolueren.

De Commissie is van mening dat het geaggregeerd niveau waarnaar gekeken dient te worden voor het vormgeven van de *hybride* diplomatie de *regio* is. Regio's zijn niet langer precies afgebakende entiteiten, maar arena's met fluïde grenzen om binnen te acteren en een agenda te formeren. De hybride wereld manifesteert zich vaak op regionaal niveau – over grenzen heen en voorbij de nationale context, maar niet allesomvattend. In de praktijk komt het er dan op neer dat één van de ambassadeurs in een regio verantwoordelijk wordt voor de regionale taak.

We weten inmiddels dat netwerken, virtueel of niet, zich bij tijd en wijle fysiek manifesteren en concentreren in "places to be". Dit gebeurt bij belangrijke conferenties over bijvoorbeeld mensenrechten, milieuoverdragen, en klimaatonderhandelingen. Niet altijd valt te voorspellen waar zo'n singulariteit ontstaat. Als zo'n "place to be" zich manifesteert, is maar zeer de vraag of een post in een land geëquipeerd is. Dan is er in een regio meer capaciteit beschikbaar. Het is van belang dat dat gebeurt, want juist op deze plaatsen komen de klassieke en netwerk diplomatie samen.

Onderdeel van deze netwerken is een brede wereldwijde, lokale presentie: het deel uitmaken van een netwerk en de toegang hiertoe wordt lokaal en in direct contact tot stand gebracht. Daarvoor moet je ter plaatse zijn. En, met de vluchtigheid en onvoorspelbaarheid van netwerken moet je in staat zijn om snel de wisselende zwaartepunten in netwerken te identificeren, op die dynamiek in te spelen, en toegang te verkrijgen. Dat kan alleen via

directe relaties. Paradoxaal genoeg kost het opbouwen van de hiervoor noodzakelijke relaties nu juist tijd en een mate van ingebed zijn ter plaatse.

Op het niveau van een regio zie je de schaalvoordelen ontstaan om effectief binnen de hybride wereld te opereren, en interactie te vinden tussen de *world of spaces* en *world of flows*. Binnen de context van een netwerk is het makkelijker te bepalen waar je moet zijn, te schakelen en flexibel naar behoefte inzet te verplaatsen. Het is makkelijker in te spelen op zich verplaatsende zwaartepunten en tijdig aan te haken bij “places to be”.

Daar zal het ministerie van Buitenlandse Zaken en het postennetwerk zich naar moeten inrichten om zo aan te kunnen sluiten bij de functionaliteiten van de 21<sup>ste</sup> eeuw. Dat vraagt veel en is een fundamentele verandering ten opzichte van de huidige situatie. Over de vereisten van een moderne diplomatieke dienst met regionalisering als uitgangspunt meer in de volgende paragraaf.

## 2.2 Een moderne Nederlandse diplomatieke dienst: Van het huidige BZ naar een nieuwe organisatieloga

De wereld is in beweging met grote geopolitieke veranderingen, de interdependentie is enorm toegenomen. Brede en fluïde internationale netwerken – al dan niet virtueel – hebben de dynamiek van de internationale orde fundamenteel veranderd. Die verschuiving naar een *networked world* heeft de klassieke interstatelijke ordening niet vervangen. Er is een dimensie bijgekomen. En, dat betekent voor de diplomatieke dienst meer werk, niet minder.

Voor het ministerie van Buitenlandse Zaken vraagt dat om een andere organisatie en institutionele vorm om het hoofd te kunnen bieden aan de uitdagingen van deze tijd: inspelen op die geopolitieke veranderingen in het vrijmaken van capaciteit en middelen ter plaatse; het *poolen* en vrijmaken van middelen en kennis om grote grensoverschrijdende problemen het hoofd te bieden; het ontsluiten, aansluiten bij en activeren van netwerken. Zonder presentie ter plaatse kan de katalyserende werking om netwerken te ontsluiten niet optimaal vorm krijgen. Zonder een organisatorische schaalgrootte en reikwijdte voorbij landsgrenzen en gestoeld op netwerkdenken kan niet recht worden gedaan aan de effecten van de *netwerkwereid*. Zonder regionale context van de organisatie mist de flexibiliteit en snelheid om in te kunnen spelen op de wisselende verschijningsvormen van – soms versturende – netwerkontwikkelingen en technologieën.

Een rondgang langs verschillende diplomatieke diensten laat zien dat Buitenlandse Zaken niet alleen staat. Veel ministeries van Buitenlandse Zaken zijn bezig met vragen over de rol van diplomatie in de 21<sup>ste</sup> eeuw en de fundamentele uitgangspunten hiervoor. Verschillende diplomatieke diensten zijn bezig met grootschalige veranderingsprocessen, waarbij zij experimenteren met optimale vormen van diplomatie. In veel gevallen moeten diensten krimpen, maar ook diplomatieke diensten die uitbreiden zien zich voor dezelfde vraagstukken gesteld. Er is een aantal interessante overeenkomsten te zien, mede gestaafd in een op verzoek van de Commissie uitgevoerde steekproef onder acht Europese en non-Europese

ministeries van Buitenlandse Zaken (zie in bijlage). Zo is een gemene deler de worsteling met de positie van het ministerie, de dreiging in de marginaliteit te verdwijnen omdat te weinig aansluiting wordt gevonden bij de dynamiek van de netwerken. De interactie met de “achterban”, d.w.z. de bevolking, en daarmee legitimiteit van de eigen organisatie staat hoog op de agenda. Het omgaan met een regionale schaalgrootte, het op locatie kunnen schakelen naar een grotere of kleinere aanwezigheid en het ontsluiten van toegang tot netwerken zijn een terugkerend thema. Een ander breed gedeeld onderwerp is de professionaliteit van de diplomaat – in kennis en competenties, in publiek optreden, in verantwoordelijk handelen binnen een gesteld mandaat, in het geven van vertrouwen – en laat zien dat er andere verwachtingen zijn over wat een diplomaat moet zijn en kunnen.

Er valt een verschil in defaultisme en mate van twijfel aan bestaansrecht te zien bij verschillende diplomatieke diensten, maar dat wereldwijd over de rol en ideale vorm van diplomatie wordt nagedacht is duidelijk. De geconsulteerde diensten experimenteren met andere vormen dan de klassieke diplomatieke organisatie en vertegenwoordiging. Soms zijn keuzes radicaal, soms komt men terug op bepaalde gekozen vormen, soms staat regionaliteit centraal. De algemene teneur is in ieder geval dat het archetypische model op zijn retour is, waarmee allerminst gezegd is dat de klassieke diplomatie niet langer functioneel is.

Aan de modernisering van de diplomatie ligt dus een fundamentele verschuiving ten grondslag in de rol en positie van de diplomaat, die zich wereldwijd laat voelen. Niet voor niets zijn vele diplomatieke diensten bezig met gelijke vraagstukken over de functie en relevantie van de eigen organisatie, zonder dat overigens getwijfeld wordt aan het belang hiervan. Daarbij moet recht gedaan worden aan de paradigmaverandering naar een *hybride* wereld, waar de *hybride* diplomaat in staat is om in beide werelden optimaal te opereren, zijn land te vertegenwoordigen, en verbindingen te slaan. Voor een hernieuwde diplomatieke dienst zijn twee basisbeginselen aan de orde: 1) regionaliteit – alleen in een model dat uitgaat van het opereren binnen grotere en rekbare netwerken dan de klassieke één-op-één relatie van een post met het ministerie in Den Haag, kunnen voorwaarden geschapen worden om in te spelen op de snelheid en dynamiek van netwerken van deze tijd; 2) presentie ter plaatse – juist in een virtueel verbonden en grenzeloze wereld is aanwezigheid ter plaatse en daarmee toegang tot netwerken een meerwaarde.

Dat het ministerie van Buitenlandse Zaken om zijn relevantie te behouden c.q. te herwinnen, zal moeten hervormen, lijdt dus geen twijfel:

Ten eerste is sprake van een nieuwe wereldorde met een geopolitieke en een (virtuele) netwerkdimensie. Binnen die geopolitieke dimensie voltrekt zich een verschuiving naar een multipolaire wereld met verschillende machtspolen. Mondiale vraagstukken en internationale politieke ontwikkelingen manifesteren zich bovendien niet alleen meer binnen of tussen staten, of anderszins afgebakende kaders. Grensoverschrijdende, regionale en dynamisch wisselende netwerken zijn in de nieuwe wereldorde een organiserend principe. Het huidige model van diplomatieke vertegenwoordigingen sluit hier niet bij aan en is niet in staat voldoende op ontwikkelingen in te spelen (terwijl het wél de kwaliteit in huis heeft). Het is op dit moment niet toekomstbestendig.

Ten tweede biedt regionalisering andere voordelen voor een flexibele, veerkrachtige en toekomstbestendige organisatie. De Commissie heeft kennisgenomen van analyses over de prijzenswaardige inspanningen die men zich troost om kleine posten open te houden. Men heeft zich hier echt in verdiept, maar juist uit die analyses blijkt dat het huidige organisatie-model bestuursmatig onhoudbaar is, vooral vanwege de beheerslast. Veel van de gesignaleerde problemen vallen te ondervangen met een regionaliseringsmodel. Lokale aanwezigheid is het uitgangspunt, maar dit hoeft niet per definitie overal volgens eenzelfde model. Beter maatwerk is mogelijk, en per geval kan bekeken worden wat er aan presentie gewenst is. Binnen de geïdentificeerde regio's of netwerken kan inzet naar behoefte verplaatst worden. Dat komt de flexibiliteit, handelingsnelheid en aanpassingsvermogen van de organisatie ten goede. Het komt de professionaliteit ten goede, als deze verbreed en verdiept wordt om beter aan te sluiten bij regionale vraagstukken en interactie. De Commissie denkt ook dat een goede efficiëncywinst valt te halen en dat met regionalisering doelmatiger gewerkt kan worden.

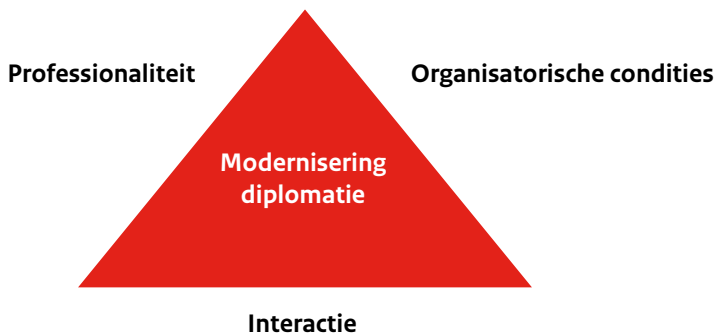
Ten slotte zijn er al goede voorbeelden van regionalisering binnen de organisatie – zoals het postennet in de VS en China met respectievelijk Washington en China als centrale hub en een aantal Consulaten Generaal als kleinere posten in één regio. Dat is het model dat de Commissie breder inzetbaar voor ogen heeft - niet per definitie binnen één land, maar binnen een regio. En er zijn experimenten gericht op regionalisering gaande in bijv. Midden-Amerika en de Baltische regio.

Hoe een regionale indeling eruit komt te zien, is een kwestie van maatwerk, een iteratief proces en met ruimte voor aanpassing. Een indeling in regio's – geografisch of thematisch – moet volgen uit een logische afbakening. Het ene netwerk zal groter zijn dan het andere. De samenstelling van een netwerk zal variëren in aantallen en vormen van aanwezigheid, in reikwijdte, in dichtheid. De keuze voor een regionaal netwerk zal op verschillende gronden gemaakt kunnen worden – van geopolitiek (rond bijv. historische, culturele, geografische, economische gronden) tot thematisch (rond één issue dat zich mondiaal in “places to be” laat zien).

## 2.3 Uitwerking

Alles overwegende meent de Commissie dat de modernisering van de Nederlandse diplomatieke dienst vraagt om veranderingen in de organisatie op drie terreinen, die in onderlinge samenhang staan. Uitgaande van een iteratief proces, draait de modernisering van de diplomatie om professionaliteit, organisatorische condities, en interactie. De figuur hieronder illustreert dat deze drie elementen onderling verbonden zijn en op elkaar ingrijpen. Voor succes zal op alle drie de zijden van de driehoek verandering gerealiseerd moeten worden.





### Professionaliteit

Al bij de eerste verkenning in juni 2012 constateerde de Commissie dat de professe van de diplomaat beter gedefinieerd en herkenbaarder moet worden. Diplomatie is een vak, dat ook als zodanig gedefinieerd dient te worden. Kerntaken van het vak zijn verbinden, onderhandelen en vertegenwoordigen (representeren). Daarbij behorende waarden en expertise horen bij de definiëring van het vak naar de eisen van de *hybride* wereld. De Commissie acht in ieder geval kennis van landen, fora en lokale netwerken, alsook de vaardigheid deze te ontsluiten en onderhandelingsexpertise als kernelementen van het vak van diplomaat.

Daarbij vraagt de *hybride* wereld van nu om diplomaten die kunnen schakelen tussen werelden, die als het ware een kameleontische gave hebben om binnen verschillende netwerken aansluiting te vinden. Een extern gerichte blik en ondernemerschap zijn aanvullende essentiële kenmerken om als diplomaat in netwerken te opereren. Ook binnen de organisatie zelf is het zaak nieuwe passende organisatievormen te vinden die aansluiten bij de openheid en flexibiliteit van een netwerkorganisatie. Te denken valt bijvoorbeeld aan wisselende, losse verbanden binnen horizontale netwerken onder *peers* voor het aanpakken van een specifiek project of onderwerp.

Het concept van regionaliteit werkt ook door in de professionaliteit – met name daar waar het gaat om het bundelen van kennis. De Commissie ziet bij Buitenlandse Zaken een praktijk waarbij het principe van “generalist” bij het plaatsen van medewerkers leidend is. Opgedane kennis en expertise zijn daarbij van secundair belang en van iedereen wordt verwacht dat hij zich binnen enkele maanden tot expert op een dossier kan ontwikkelen. Een BZ-medewerker die overgeplaatst wordt, begint als het ware opnieuw. De cultuur is er niet naar nog kennis te leveren op onderwerpen waar men geen dossierhouder van is. De Commissie acht deze situatie verre van ideaal en meent dat Buitenlandse Zaken haar meerwaarde kan vergroten door medewerkers zich te laten specialiseren op een beperkt aantal terreinen – een regio, thema, etc. Daarnaast kan deze kennis binnen de organisatie via kennisnetwerken of –circuits ontsloten blijven, ongeacht de plaatsing van een medewerker.

De professionaliteit moet ook terug te zien zijn in de wijze waarop binnen de organisatie gestuurd wordt op resultaten. Openheid, verantwoordelijkheid en vertrouwen als uitgangs-

punten voor sturing, creëren een omgeving waarin de diplomaat in staat wordt gesteld om optimaal te functioneren en zijn vak invulling te geven. In een wereld waar de informatiesnelheid en dichtheid steeds toeneemt, waar snelheid, improvisatie- en aanpassingsvermogen nodig zijn om adequaat en tijdig te kunnen inspelen op lokale ontwikkelingen, is het vak van diplomaat gebaat bij een hoge mate van autonomie en zelfstandigheid. Binnen vooraf vastgestelde kaders is het aan de ambassadeur met zijn team zelf om te bepalen wanneer en hoe het hoofdkwartier betrokken wordt bij besluiten. Vanuit de regionale oriëntatie wordt in samenhang en samenwerking aan beleidsvorming en besluitvorming gewerkt. Verantwoordelijkheid gaat daarbij vanzelfsprekend hand in hand met verantwoording.

Een duidelijk en steeds terugkerend thema in de gesprekken met belanghebbenden bij de diplomatieke dienst (“stakeholders”) zijn de wisselende ervaringen in de persoonlijke contacten met diplomaten. Er zijn grote kwalitatieve verschillen in de wijze waarop diplomaten internationaal opereren. Bovendien weet men vaak niet wat men kan verwachten (zie ook interactie). De impact van een individu zal altijd blijven, en sterker nog is ook de kracht van de organisatie – mits het optreden van individuen kwaliteit biedt en duidelijk is wat verwacht kan worden. De professionaliteit van de diplomaat dient dus beter en zichtbaarder neergezet te worden. Succes moet objectief meetbaar zijn voor de verdere verhoging van kwaliteit, focus en effectiviteit van de Nederlandse diplomaat. Daar horen tastbare standaarden bij die duidelijk maken waar de lat ligt en zo de toegevoegde waarde zichtbaar en aantoonbaar maken.

Analoog aan andere deskundigen als medici of advocaten zal Buitenlandse Zaken een systeem moeten hebben waarin verschillende stadia in de loopbaan de professionaliteit van de diplomaat profileren. Deels past Buitenlandse Zaken deze al toe. Dat vraagt om duidelijke kwalificaties voor diplomaten bij binnenkomst, een basisopleiding gevolgd door een academie met heldere opleidingsvereisten voor de loopbaan onder patronaat van een “dean”, en objectief meetbare prestaties oftewel *diplomatic performance indicators* om een eenduidige standaard en meetbare prestaties neer te kunnen zetten. Met het zevenjarig opleidingstraject voor beginnende diplomaten, dat Buitenlandse Zaken nu in ontwikkeling heeft, is een goed begin gemaakt.

### Organisatorische condities voor hybride diplomatie

Een eigentijdse diplomatieke dienst die weet in te spelen op de eisen van de *hybride* wereld in de 21<sup>ste</sup> eeuw zal naar mening van de Commissie aan de volgende organisatieprincipes moeten voldoen. Wellicht ten overvloede: Buitenlandse Zaken voldoet nog niet en het zal een grote inspanning vergen om die verandering langs de hieronder geschetste kenmerken tot stand te brengen.

Ten eerste zal het ministerie met het postennet functioneren als één geheel. Dat betekent dat er sprake is van één virtuele ruimte waarbinnen het hoofdkwartier in Den Haag en het netwerk van vertegenwoordigingen opereren. De organisatie kent één inrichting, waarbinnen zich alle functies bevinden en waarbinnen steeds bezien wordt wat de optimale organisatievorm is, waar functies neer moeten slaan en waar kennis gehaald en gebracht

moet worden. Er wordt optimaal gebruik gemaakt van de beschikbare technologie om een open-informatie uitwisseling mogelijk te maken. De strikte scheiding die nu gehanteerd wordt tussen beleidsvorming op het departement en uitvoering op de posten is achterhaald. Ook op de posten en in de regio's wordt beleid gemaakt, en uitgevoerd; in Den Haag ligt de taak voor strategie en regie van de internationale functie van het Rijk.

Dat vraagt ten tweede om het structureren van het postennet volgens het hierboven al genoemde model van regionaliteit. Deze extra dimensie in het denken en organisatie van het postennet is het fundament voor een vernieuwd postennet. Niet langer zijn ambassades op zichzelf staande, individueel opererende posten die in de eerste plaats met Den Haag een lijn openhouden, maar zij vormen een soepel georganiseerde eenheid met de andere vertegenwoordigingen binnen een regionale context. Volgens een model van "hub en spokes" bieden grotere posten – waar mensen, middelen en beleid zich concentreren – ondersteuning aan kleinere vertegenwoordigingen in de betreffende regio. Zo ontstaat binnen regio's een gevarieerd netwerk van posten – gericht op presentie ter plaatse, maar met meer flexibiliteit in verschijningsvorm van deze aanwezigheid.

Voldoende staf voor de "hub" is een basisvoorwaarde voor het functioneren van dit model. Niet langer is het vertrekpunt dat elke ambassade een kanselarij en residentie moet hebben, maar lokale omstandigheden en een set nader te bepalen criteria bepalen de grootte en vorm voor aanwezigheid. Co-locatie verdient daarbij bijzondere aandacht. Dat leidt dan tot vier gradaties van lokale aanwezigheid binnen regio's: 1) regionale ambassade; 2) middelgroot; 3) klein; en 4) minimale bezetting (één uitgezonden diplomaat)<sup>6</sup>. Omdat binnen een regio gewerkt wordt, kan naar behoefte en snel op veranderingen geanticipeerd worden door aanwezigheid op te schalen of te verminderen. Uitgangspunt is daarbij wel dat er op veel plaatsen een minimale aanwezigheid gehandhaafd wordt – alleen zo kunnen relaties bestendig worden en voorwaarde voor optimaal gebruik van diplomatie gecreëerd. Andere vormen van diplomatie die nu opgang doen (bijv. de reizende bilaterale ambassadeur<sup>7</sup>, of "laptop diplomaat") zijn denkbaar als alternatief voor presentie, maar altijd een surrogaat voor permanente aanwezigheid. Te onderzoeken valt de meerwaarde van puur virtuele aanwezigheid in landen waar geen presentie is – doelend op technische toepassingen om specifieke vormen van dienstverlening vorm te geven (bijv. burgerloket voor consulaire zaken).

Het regionaliseringsmodel vraagt bij uitstek om maatwerk en variatie. Er is niet één mal voor een regio die wereldwijd toepasbaar is. Wat in Centraal Amerika werkt, hoeft niet in Azië te werken. Wat voor economische diplomatie werkt, hoeft niet per definitie voor consulair te werken of voor politieke vraagstukken. Voor het postennet betekent dit dat er met variatie en flexibiliteit naar een indeling gekeken moet worden die recht doet aan een

<sup>6</sup> Het is de Commissie gebleken dat hier snel een misverstand over regionaliteit ontstaat. Het gaat steeds om het aanwijzen van één post met een verzwaarde taak binnen de regio; niet om het creëren van een extra laag tussen de posten en Den Haag.

<sup>7</sup> Het betreft hier reizende bilaterale ambassadeurs die vanuit Den Haag het land waarvoor zij zijn geaccrediteerd bedienen. Thematische ambassadeurs (zoals de mensenrechtenambassadeur, Special Envoy's, etc.) worden hier niet bedoeld.

regionale en lokale context. Een indeling in “hubs en spokes” zal gebaseerd moeten zijn op een aantal criteria. Zonder volledig te willen zijn, denkt de Commissie daarbij aan het Nederlands belang binnen een regio, concentratie van een aantal thema’s of werkterreinen binnen één plaats, maar ook praktische afwegingen – zoals de infrastructuur, stabiliteit van een land en internationale verbindingen.

Ten derde zal de modernisering van diplomatie ook zijn weerslag hebben op het departement in Den Haag. Werken binnen de logica van het regionaliseringsmodel vraagt om een andere organisatie van een geïntegreerd opererende eenheid, waarbij snel en naar behoefte ingespeeld kan worden op opkomende prioriteiten en crises. Het idee daarbij is dat Buitenlandse Zaken als netwerkorganisatie zal werken – met beleidsteams rond een onderwerp die samengesteld kunnen zijn met mensen die vanuit verschillende plaatsen en achtergronden expertise meenemen. Rond één thema kan dan bijvoorbeeld een team geformeerd zijn met medewerkers op een post, in Den Haag, van een ander departement, een gedetacheerde bij een internationale organisatie, etc. Daaromheen ligt dan vanuit verschillende rol en plaats een cirkel van netwerken en vertakkingen met stakeholders en andere betrokkenen. Het is dan ook goed mogelijk te denken over het verplaatsen van beleid naar posten als regionale of zelfs thematische expertisecentra, waar beleid dicht bij de bron gemaakt wordt. Als het centrum van denken over een thema niet in Nederland, maar elders ligt, dan is dat de “place to be” waar beleidsvorming thuis hoort.

In Den Haag zal het ministerie van Buitenlandse Zaken klein zijn met een belangrijke centrale rol voor de internationale functie. Het departement is de spil tussen Den Haag en het postennet met een strategische, kaderstellende en regisserende rol. De huidige organisatie van het ministerie (inclusief het netwerk) voldoet hier niet aan en moet veranderen. Er wordt gewerkt in een sterk geverticaliseerde organisatie (zowel op posten, als DG’s en directeuren). Daardoor wordt de horizontale samenwerking en samenhang ernstig bemoeilijkt. Dit aspect is de Commissie tientallen malen voorgehouden in gesprekken. De parafencultuur die blijkt zou moeten geven van een afgestemd en gedeeld beleid, illustreert naar het oordeel van veel van de gespreksgenoten juist de verkokering en het gebrek aan gedeelde beginselen binnen de organisatie. De Secretaris-Generaal geeft aan dat inmiddels op onderwerpen die samenhang behoeven in *task forces* wordt gewerkt. Op veel posten wordt reeds in geïntegreerde teams gewerkt. De politieke en ambtelijke top heeft recent de ambitie vastgesteld om Buitenlandse Zaken te transformeren tot netwerkorganisatie. Hierbij wordt de structuur zodanig aangepast dat verantwoordelijkheden eenduidig worden belegd en samenwerking in flexibele kolomdoorsnijdende teams, inclusief de posten onder leiding van de meest verantwoordelijke DG, nog verder wordt verankerd. De Commissie ziet dit als stappen in de goede richting en stimuleert de organisatie om verdere horizontalisering door te zetten en zo daadwerkelijk een netwerkorganisatie te worden. Er is naar het oordeel van de Commissie een langdurige, intense inspanning nodig die veel zal vergen van alle medewerkers, maar vooral van de top.

Bovengenoemde organisatorische condities zijn de basis voor een doortastende en effectieve Nederlandse diplomatieke dienst met een kleine flexibele kern voor strategie,

beleidskader en internationale functie in Den Haag, met een breed en uitgebreid postennet dat in staat is zich doorlopend aan te passen aan de fluctuerende omstandigheden. Uitwisseling tussen staf van Buitenlandse Zaken, departementen, bedrijfsleven, internationale organisaties en NGO's versterken de netwerk-functie van Buitenlandse Zaken. De regio is daarbij het reservoir van waaruit geput kan worden.

### Interactie

Het derde terrein dat onder handen genomen zal moeten worden, is de wijze waarop Buitenlandse Zaken zich verhoudt met de buitenwereld. Niet alleen is die buitenwereld aan verandering onderhevig, maar ook de interactie daarmee verandert. In toenemende mate is zichtbaarheid en presentatie een onderdeel geworden van het diplomatieke werk – publieksdiplomatie is daar één uitingsvorm van.

De voortdurende innovatie in communicatiemiddelen en virtuele uitwisselingen (via het internet) heeft geleid tot een grote variëteit aan mogelijkheden om kennis breed te ontsluiten en je als partij in een netwerk te profileren. Via *social media* als Facebook, twitter en andere toepassingen kan een breed publiek bereikt worden. Met bijvoorbeeld een “diplopedia”, zoals de Amerikanen hebben opgezet, kan kennis eenvoudig gedeeld en actueel gehouden worden. De inzet van deze middelen en communicatie als onderdeel van beleid is niet meer weg te denken, maar staat nog in de kinderschoenen.

Waar in het verleden bij Buitenlandse Zaken werd aangeklopt als het om het buitenland ging, zijn de grenzen tussen binnen- en buitenland vervaagd en is Buitenlandse Zaken haar natuurlijke monopolie binnen de *gedesaggregeerde* staat kwijt. Waar dienstverlening steeds meer voorop komt te staan, blijkt keer op keer in gesprekken van de Commissie dat Buitenlandse Zaken zijn stakeholders slecht op het vizier heeft.

Buitenlandse Zaken krijgt van zijn peers – d.w.z. andere departementen en overheden – het in harde termen geuite verwijt met de rug naar Den Haag en de samenleving toe te staan. Terugkerende klachten hierbij zijn dat medewerkers bij Buitenlandse Zaken veel energie steken in hun vervolgsituaties, dat bij vragen en verzoeken in eerste reactie nog te vaak aangegeven wordt dat “het niet kan”, en dat het op de posten voorkomt dat er bezwaren zijn tegen het uitvoeren van het kabinetsbeleid. De Commissie vindt het een alarmerend gegeven dat dit de beeldvorming is die op andere departementen over Buitenlandse Zaken bestaat.

Op het niveau van de Coördinatiecommissie voor Internationale Aangelegenheden (CoRIA) geeft men overigens aan dat duidelijk sprake is van verbetering, maar op andere niveaus (hoger en lager) is de beleving minder positief, zelfs negatief. De Commissie denkt dat mede een oorzaak ligt in dat men niet weet wat men kan verwachten van Buitenlandse Zaken. En dat terwijl er duidelijk een toename is van verwachtingen bij de bevolking in transparantie, dienstverlening en resultaten. Interactie is dan dé basis voorwaarde voor de legitimiteit van en het draagvlak voor de diplomatieke dienst.

In een netwerksamenleving gaat het niet alleen om zenden. Netwerkgroepen kenmer-

ken zich door openheid en een onderlinge uitwisseling van informatie en contacten. Om de relaties te verbeteren zal Buitenlandse Zaken zich op drie vlakken moeten laten zien: 1) het volk of de “thuismarkt”. Onderdeel hiervan is de publieksdiplomatie; 2) de sectoren of verschillende stakeholders; 3) de politiek.

Daarvoor zal Buitenlandse Zaken een aantal stappen moeten zetten, te beginnen met het ontwikkelen van standaarden. Het moet voor de buitenwereld duidelijk zijn waar men op kan rekenen; wat een post wel en niet doet. Die standaarden zijn vervolgens ook een waarborg voor de kwaliteit en de continuïteit voor de hele organisatie – geen overbodige luxe bij een organisatie-model dat van nature in zich heeft dat met veel kleine semi-onafhankelijke eenheden wordt gewerkt.

Buitenlandse Zaken moet daartoe onder meer in hogere mate naar buiten treden, niet alleen in Den Haag, maar ook elders. Een goede stap in die richting is het programma bij Buitenlandse Zaken om regelmatig medewerkers voor de klas op te laten treden. Consulaire Zaken vormen daarbij bij uitstek een herkenbare verbinding met het Nederlandse volk en kunnen als zodanig worden benut om deze en andere taken van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het voetlicht te brengen. De Nederlandse burger kan door verdere digitalisering sneller en op afstand worden geholpen bij consulaire gevallen, maar ook moet worden gedacht aan het helpen van bedrijven bij het vinden van hun weg in het buitenland. Digitalisering vormt, aansluitend op de tweede pijler, een instrument om de afstand tot de Nederlandse bevolking verder te verkleinen. Voor ingezetenen van andere landen moet internet het instrument zijn om laagdrempelig contact te zoeken met Buitenlandse Zaken en via de informatie van ministerie en postennetwerk zijn/haar weg te vinden in de Nederlandse samenleving, bijvoorbeeld naar handelspartners.

De Commissie adviseert daarnaast om een externe Raad – een platform door de minister voor te zitten – in te stellen. Zo wordt geborgd dat Buitenlandse Zaken in een continue dialoog met verschillende partijen goed aangehaakt blijft bij de verwachtingen en wensen van stakeholders, en kan toetsen of de juiste koers gekozen is. Door de interactie te institutionaliseren, verzekert Buitenlandse Zaken zich ervan aangesloten te blijven én werkt het via deze interactie continu aan draagvlak. À la het State Advisory Board in de VS zouden panels ingevoerd moeten worden die regelmatig geconsulteerd worden en verschillende partijen en netwerken vertegenwoordigen.

Een aparte functie heeft Buitenlandse Zaken binnen de Rijksoverheid, oftewel de departementen. Daar heeft Buitenlandse Zaken een voortrekkersrol waar het gaat om het vormgeven van de internationale functie en zou zij het initiatief moeten nemen om naar behoefte (digitale) netwerken op te zetten per regio, thema of anderszins. Het effectief ontsluiten van de via het postennet beschikbare informatie voor alle onderdelen van de Rijksoverheid is daarbij onontbeerlijk om de meerwaarde van Buitenlandse Zaken aan te tonen. Dat vereist persoonlijke zorg in de vorm van accountmanagers om te zorgen dat men echt de informatie krijgt die men nodig heeft.

## Fase 3 – Toetsing

Deze tussenrapportage biedt een overzicht van de bevindingen van de Commissie tot nu toe. In de periode die de Commissie nog rest om tot een eindrapportage te komen, uiterlijk maart 2014, is de Commissie van plan om de hierboven uiteengezette bevindingen nader te toetsen, aan te scherpen en te verdiepen.

De Commissie is van plan om nog de volgende activiteiten te ontplooiën:

- Consultaties met de wereld buiten Buitenlandse Zaken. De Commissie werkt volgens het principe om van binnen naar buiten te werken en heeft in eerste instantie vooral binnen Buitenlandse Zaken gesprekken gevoerd. Intussen is de Commissie begonnen met gesprekken met betrokken partijen buiten Buitenlandse Zaken en zal hier nog mee doorgaan. Tot nu toe werd vooral gesproken met vertegenwoordigers van andere ministeries; op het programma staan nog gesprekken met vertegenwoordigers van bedrijfsleven, politiek, wetenschap, media, maatschappelijk middenveld, burgerorganisaties, Corps Diplomatique. De Commissie bevraagt daarbij gespreksgenoten over de beeldvorming rond Buitenlandse Zaken, over de verwachtingen die zij hebben van de diplomatieke dienst, en over de organisatiestructuur van Buitenlandse Zaken.
- De Commissie zal in wisselende samenstelling een aantal posten bezoeken ter verdere verdieping van de kennis over het postennet, de regionale functie, de variëteit van posten – zowel in grootte als in functionaliteit. Op het programma staan reizen naar Brussel, Luxemburg, Moskou, Baku. Al in een eerder stadium werd Washington, New York, Caïro, Nairobi en Brussel bezocht.
- Voor de eindrapportage acht de Commissie het nodig op een aantal onderwerpen nog verdiepend onderzoek te doen. Dat gaat in ieder geval om de relatie van de EDEO (Europese Dienst voor Extern Optreden) van de EU en de Nederlandse diplomatieke dienst, en de toekomst hiervan; de relatie tussen OS en Economische Diplomatie; en, de ontwikkeling van het veiligheidsfonds (IVB) als “proeftuin” voor het geïntegreerd buitenland beleid.
- Daarnaast gaat het om een onderzoek naar wereldwijde netwerken. Naar verluidt stelde Obama de vraag wat de 100 belangrijkste netwerken voor de VS zijn. Analooq aan de vraag wil de Commissie onderzoeken: 1) wat zijn de belangrijkste netwerken voor Nederland? 2) Hoe kom je erbij? En 3), hoe blijf je op de hoogte welke netwerken er zijn en relevant zijn? Wat voor mechanisme kan hiervoor ontworpen worden?
- De Commissie zal het onderwerp van professionaliteit verder verdiepen: hoe zou de opleiding in een Diplomatieke Academie er uit moeten zien, uitgaande van de contouren van deze academie, de aan te stellen “dean” en het 7-jaars traject voor beginnende diplomaten.
- De Commissie zal nader onderzoeken op welke manier de beheerslast verkleind kan worden en hier aanbevelingen op doen.
- De Commissie zal tot slot in de eindrapportage een aanzet geven tot het formuleren van standaarden: wat mag een stakeholder verwachten van de diplomatieke dienst?
- In samenhang met het ontwikkelen van de standaarden zal de Commissie bezien of kosten bij een bovenmatige inspanning doorbelast zouden moeten worden.

## Fase 4 – Aanbevelingen en commentaar

De minister van Buitenlandse Zaken heeft de Commissie om een tussenrapportage gevraagd. Dat rapport zou weinig zin hebben als de Commissie niet nu een aantal aanbevelingen zou doen.

Dat de diplomatieke dienst zich moet moderniseren staat voor de Commissie buiten twijfel, evenals de urgentie van deze opdracht. Om relevant te blijven, zal het ministerie zich moeten veranderen of steeds minder er toe doen en marginaliseren. De Commissie ondersteunt dan ook van harte de woorden die de minister bij de Ambassadeursconferentie in januari 2013 sprak over een “existentieel jaar” voor Buitenlandse Zaken.

De regering benadrukt in het regeerakkoord de internationale oriëntatie van Nederland, zowel uit eigenbelang als uit oriëntatie. Zij legt in het regeerakkoord een ambitieuze internationale agenda neer die eerder meer dan minder internationale inzet vraagt. De passage in het regeerakkoord staat niet op zichzelf – de Commissie constateert dat de politiek en maatschappij meer eisen en verwachtingen hebben ten aanzien van de buitenlandse dienst. Tegelijkertijd stelt de Commissie vast dat er voor deze inzet zwaar gesnoeid wordt op de beschikbare instrumenten – dat wil zeggen het diplomatieke netwerk en financiële middelen. Er is daarbij sprake van een reeks van bezuinigingen – waarbij de nieuwe opdracht uit het regeerakkoord zich stapelt op eerdere bezuinigingsopdrachten. Meer eisen met minder geld, dat is ook in deze tijd van budgettaire krapte niet vanzelfsprekend. Voor instanties als de politie, en Rijkswaterstaat zijn in de afgelopen jaren investeringen vrijgemaakt om te kunnen inspelen op een verzaamd takenpakket.

Deze discrepantie tussen de gesignaleerde ambitie enerzijds en het snijden in instrumenten hiervoor anderzijds, roept vragen bij de Commissie op. Is dit een weerslag van de notie dat Nederland zich achter de dijken terug zou trekken? Of, gelooft de regering dat eenzelfde internationale ambitie gerealiseerd kan worden zonder een brede vaste internationale aanwezigheid – in essentie de aanname dat “ogen en oren” in de wereld noodzakelijk zijn om Nederland het best te dienen.

### Aanbevelingen

- Het moderniseringsprogramma zal een investering vragen. Niet onderschat moet worden wat de investering kost van een bredere, vernieuwde en zich evoluerende diplomatieke dienst. Daarnaast vraagt ook een virtueel Buitenlandse Zaken om een investering. De Commissie constateert dat hier sprake is van “achterstallig” onderhoud in het realiseren van een virtuele ruimte met laagdrempelige toegang voor binnen en buiten de organisatie. Dat werkt twee kanten op: én voor Nederlanders één loket of contactpunt, én voor buitenlanders één plek om Nederland te benaderen. Daarachter ligt het beginsel voor een beter georganiseerd – d.w.z. ontschot en geïntegreerd Buitenlandse Zaken – waarbij het ministerie en postennet als één (virtueel) geheel opereren volgens een netwerklogica.



- Maak een kostenraming en kosten-batenanalyse van het postennet:  
 Het ontbreekt de Commissie op dit moment aan gegevens om te kunnen beoordelen wat de financiële orde van grootte zou zijn van een moderniseringsprogramma, ook in relatie tot de bezuinigingsopdracht uit het regeerakkoord. Kosten zullen er in eerste instantie zijn in het opbouwen van professionaliteit binnen hybride diplomatie (o.a. de diplomatieke academie), het realiseren van de virtuele ruimte (zowel intern als extern gericht) en het invoeren van regionaliteit. De capaciteit en tijd (“teaching time”) die hiermee gepaard gaat, vraagt om een investering. Op termijn zullen directe baten voor de organisatie te verwachten zijn in o.a. het verminderen van de beheerslast en efficiënter werken met virtuele ruimtes, minder hiërarchie en invoering van het nieuwe werken. In algemene zin is het op dit moment niet berekend wat de toegevoegde waarde is van een post. Het bedrijfsleven heeft aangegeven dat sluiting van posten op veel plaatsen ten koste zal gaan van de opbrengsten voor het Nederlandse bedrijfsleven. Niet becijferd is echter over welke bedragen dit gaat. Daarbij zijn veel baten van het diplomatieke postennet niet direct in geld uit te drukken. De Commissie heeft de indruk dat de toegevoegde waarde van posten eerder buiten Europa dan binnen Europa te vinden is. Daarvoor is nu echter geen harde onderbouwing voorhanden. Om beter tot afweging en onderbouwing te komen van nut en noodzaak van het postennet en lokale aanwezigheid, adviseert de Commissie daarom een kostenraming én een kosten-batenanalyse te maken. Dat biedt context in de discussie over bezuinigingen en het vraagstuk van mogelijke toerekeningen (naar bedrijfsleven, andere overheden en binnen organisatie zelf).
- Er moet een veranderorganisatie komen:  
 Ondanks goede voorstellen en initiatieven voor hervorming van onderdelen van de organisatie in de afgelopen jaren, is het nog niet tot het invoeren van wezenlijke veranderingen gekomen. Het sinds jaar-en-dag bestaande consensusmodel van de ambtelijke top van Buitenlandse Zaken is niet geschikt als het gaat om het doorvoeren van radicale veranderingen. Dit is een punt van zorg voor de Commissie: bij veranderprocessen is het streven om te eindigen met consensus, maar daar kan niet mee worden begonnen. De nu gevraagde radicale verandering bij Buitenlandse Zaken past niet bij de verdeling van taken over domeinen. Omdat de bestaande domeinen niet toegesneden zijn op gebieden van verandering, is er geen veranderkracht. De Commissie stelt dat de noodzakelijke veranderingen niet mogelijk zijn zonder ook werk te maken van de verandercapaciteit binnen Buitenlandse Zaken. Dat vraagt op zijn minst om het loslaten van het huidige ambtelijke besluitvormingsmodel en benoemen van één persoon die verantwoordelijk is voor het verandertraject. Dat kan of de SG zijn, of een aparte projectleider – mits het ministeriële mandaat duidelijk is en betrokkene gemandateerd is met doorzettingsmacht. De Commissie constateert daarom ook met instemming dat de SG, ondersteund door een projectteam, de organiserende principes voor Buitenlandse Zaken momenteel herzielt en voor de zomer ikv de kamerbrief Modernisering Diplomatie met uitgewerkte voorstellen komt. Na de zomer wordt een veranderingsorganisatie ingericht om deze te implementeren. Lopende verandertrajecten op gebied van digitalisering, hervorming kleine posten, personeelsbeleid en HNW worden hierin geïntegreerd.

- Voor de professionalisering geldt:
  - Vereisten voor het vak van de hybride diplomaat: 1) kerntaken: representeren, onderhandelen en verbinden; 2) in staat te opereren in de twee domeinen en het verbinden van deze werelden in vooral de “places to be”;
  - Investeer in kennis en zet diplomaten ook in op basis van kennis;
  - Ook binnen de professionaliteit geldt de regionaliteit als uitgangspunt: laat medewerkers kennis en kunde benutten en zet hen in op gebieden waar zij kennis hebben opgebouwd. Men werkt toe naar een expertise binnen een aantal terreinen en bouwt daarop voort;
  - Werk met kwalificaties voor diplomaten en daarbij behorende ontwikkeltrajecten, vergelijkbaar met de advocatuur. Met het zevenjarig traject dat nu voor nieuwe medewerkers is ingezet, is een goede start gemaakt;
  - Benoem een “dean” / deken voor dit ontwikkeltraject – de diplomatieke academie;
  - Binnen deze diplomatieke academie is ook een opleidingstraject voor zij-instromers, die aan dezelfde vereisten dienen te voldoen als de aan de voet geworven medewerkers;
  - Ontwerp Diplomatic Performance Indicators om een eenduidige standaard en meetbare prestaties neer te kunnen zetten;
  - Titels zijn gratis; als het functioneel is, geef dan een titel (ambassadeur, special envoy);
  - Een aandachtspunt voor de Commissie zijn de personele condities en arbeidsvoorwaarden binnen de diplomatieke dienst. De Commissie is telkens in gesprekken geconfronteerd met de zorgen over de gevolgen van een loopbaan bij Buitenlandse Zaken voor medewerkers in de privé-sfeer. De aanbevelingen in deze tussenrapportage doen aan deze situatie niets toe of af – het is een probleem dat voorbij het vraagstuk van modernisering gaat, maar dient wel gesignaleerd te worden.
  
- Voor de organisatorische condities geldt:
  - Het inrichten van de organisatie als één (virtueel) geheel, waarbinnen alle functies belegd zijn en per keer bekeken kan worden waar deze neerslaan. Dat vraagt om een flexibel en minder rigide systeem van personeelsbeheer;
  - Het invoeren van een regionale dimensie bij de structurering en organisatie van het postennet. Dit regionaliseringsmodel is weerspiegeld in de organisatie van het ministerie in Den Haag. Uitgangspunt is netwerkbouw in teams rond regio's, thema's of dossiers die niet per definitie op één plaats belegd is;
  - Het invoeren van een andere topstructuur met andere indeling van DG's, althans DG's met lijnverantwoordelijkheid. Om te zorgen dat DG's nog aansluiten bij internationale structuren kunnen ook vrijgespeelde DG's gecreëerd worden – titels zijn gratis;
  - De organisatie is toekomstbestendig, veerkrachtig en in staat om in grootte van presentie te fluctueren. Aanwezigheid is daarbij uitgangspunt – de verschijningsvorm van posten kan verschillen. Als het niet anders kan, zijn andere vormen van representatie als surrogaat denkbaar (reizende ambassadeurs);
  - Een betere verhouding tussen het hoofdkwartier en het postennet – er zijn nu teveel mensen in Den Haag t.o.v. het postennet. Met regionalisering gaat meer beleid naar de posten toe;

- Op de posten geldt voor de uitgezonden staf een regime dat voor iedereen gelijk is – onafhankelijk van het “moederdepartement”. De uitgezonden en lokale staf werken als één team onder de leiding van en aansturing door de ambassadeur;
  - Beleg de coördinerende bevoegdheid voor beleidsterreinen als economische diplomatie op en vanuit de posten bij de ambassadeur. Integreer afdelingen binnen posten om de samenwerking en samenhang op de post te bevorderen;
  - Bij een krimpende bezetting van de posten moet actie worden ondernomen op het gebied van instructies en beheerslast om te garanderen dat medewerkers zich bezig kunnen houden met beleidsprioriteiten;
  - De rol van inspecties dient te veranderen. Deze dienen niet gericht te zijn op controle en wantrouwen. Uitgangspunten dienen verantwoordelijkheid aan de voet en vertrouwen te zijn. Het is van belang dat er een balans wordt gevonden tussen vrijheid, verantwoording en toetsing. Belangrijke vragen die gesteld zouden moeten worden zijn: zijn de verantwoordelijkheden goed toebedeeld? En is er voldoende vertrouwen geschonken? Buitenlandse Zaken moet af van een profylactisch systeem van controle, enkel gericht op het voorkomen van fouten. Dit leidt tot risicomijdend gedrag ten koste van het behalen van de vereiste resultaten.
- Voor de Interactie geldt:
    - Het inrichten van panels: één generiek panel, en daarnaast een aantal thematische panels voor consulaire zaken, cultuur, veiligheid en internationale rechtsorde, economie en OS;
    - Werk met detacheringen over en weer, tussen overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties en instellingen. Zo wordt ervaring binnengehaald en het stimuleert de verbinding van netwerken;
    - Informatie delen: het ministerie van Buitenlandse Zaken bezit heel veel relevante informatie vanuit de gehele wereld. 24 uur per dag rapporteren ambassades uit de hele wereld aan de “Apenrots”. Dit is een factor van belang voor Buitenlandse Zaken in de rijksdienst. De enorme waarde van de informatie uit de wereld geeft het ministerie de kans om de verbinding aan te gaan met de rest van de rijksdienst. Dit is een grote kans op zinvolle interactie tussen Buitenlandse Zaken en de ministeries en een toegevoegde waarde op het rijksbeleid: “de diplomatieke database ontsloten”. Om te beginnen zou de database van het berichtenverkeer op een makkelijke en toegankelijke manier ontsloten moeten worden voor de hele Rijksoverheid, gericht op toegesneden informatie voor key-decisionmakers binnen de overheid (SG’s, DG’s, etc.). Daarnaast zouden accountmanagers aangesteld moeten worden om de informatiebediening actief te optimaliseren;
    - Eerdere betrokkenheid van het internationale gezichtspunt bij beleidsvorming in Den Haag (op andere departementen). Nu is het vaak zo dat de internationale context pas in beeld komt wanneer departementen al vergaand een standpunt hebben bepaald, waardoor de visie van Buitenlandse Zaken als hinderlijk gepercipiëerd kan worden. Het verdient aanbeveling om naar mechanismen te kijken waarbij al in een vroeg stadium van beleidsvorming de internationale aspecten worden meegewogen en in kaart gebracht zijn. Dit zal alleen werken als Buitenlandse Zaken

dat vroege stadium aangrijpt om hulp aan te bieden om een bijdrage te leveren. Met meer beleid op de posten, vraagt dat ook om meer directe interactie van postennet met departementen en ontsluiten van wederzijdse contacten;

- Geen reden om te wachten:  
Zodra de richting voor hervormingen bekend is, is er geen reden om te wachten en is het zaak aan de slag te gaan waar dat kan. Ontsluit het grote enthousiasme voor verandering in de organisatie, zoals de Commissie dat gezien heeft bij verschillende onderdelen. De vele goede aanzetten die de Commissie in de organisatie heeft aangetroffen, verdienen het om opvolging te krijgen. Richt task forces op om mee te denken over de invulling van interactie, professionaliteit en organisatie en de daarbij behorende standaarden. Betrek enthousiaste medewerkers, door open interne sollicitaties, om mee te werken aan veranderopdrachten. Gebruik wat er al aan ideeën ligt en experimenteer om zo tot de beste oplossingen te komen.  
Begin met:
  - Het opzetten van een Raad en panels op deelterreinen als extern klankbord;
  - Experimenteer met nieuwe vormen van vertegenwoordiging, van regiovorming, van samenwerkingsverbanden;
  - het invoeren van een academie van opleidingen voor na het klasje, benoem een “dean”, doe onderzoek;
  - het doorvoeren van de aanbevelingen voor de loopbaandienst. Maak een actieplan met inachtneming van ontwikkelingen met de ABD;
  - het inrichten van de virtuele (binnen)ruimte;
  - het invoeren van het nieuwe werken (HNW), inclusief het niet-hiërarchisch werken met opdrachten en task forces, waarvoor mensen zich kunnen aanmelden in de virtuele ruimte.
- Zet door!

# Bijlagen

1. Terms of Reference van de Groep van Wijzen
2. Gespreksgenoten Adviescommissie Modernisering 2011-2013
3. Bibliografie
4. Trends in de diplomatie en postennetwerken –  
een steekproef onder acht buitenlandse diensten

# 1 Terms of Reference Groep van Wijzen

De Minister van Buitenlandse Zaken wil verder werken aan de modernisering van de Nederlandse diplomatie. In dat kader lopen er verschillende projecten binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waarbij de Ondernemingsraad nauw betrokken is.

De Minister heeft gevraagd om de instelling van een externe klankbordgroep (aan te duiden als Groep van Wijzen) die hem met enige afstand kan adviseren en recente internationale ontwikkelingen kan signaleren. De Minister vraagt de Groep om een nadere analyse waar het ministerie van Buitenlandse Zaken en de diplomatieke dienst voor komen te staan, mede lettend op de taakopvattingen die zich in het buitenland ontwikkelen.

De focus ligt daarbij op:

- Economische diplomatie  
Hoe kan het postennetwerk zo effectief mogelijk het Nederlandse bedrijfsleven bijstaan en kan de aandacht voor economische diplomatie verder ingebed worden in de BZ-organisatie? Wat is de link met het ministerie van EL&I?
- De diplomaat van de toekomst  
Wat wordt verwacht van een diplomaat? Welke waarden staan centraal in de diplomatieke dienst en hoe kunnen sociale media effectief worden ingezet?
- De veranderprocessen binnen de organisatie  
De Groep zal een klankbord bieden voor de reguliere veranderingstrajecten die al ingezet zijn. Ligt het Ministerie nog op koers bij de veranderprocessen?

## Leden Groep van Wijzen:

De leden van de Groep van Wijzen zijn aangezocht op grond van hun brede en langdurige ervaring op verschillende maatschappelijke terreinen.

- Arthur Docters van Leeuwen, de voorzitter, is een ervaren verandermanager met een lange staat van dienst bij de (semi-)overheid
- Tineke Lodders-Elfferich brengt een brede politieke en bestuurlijke ervaring in
- Ko Colijn bezit een diepgaande kennis van de internationale diplomatie
- Pieter Marres is een oud-ambassadeur die persoonlijke ervaring heeft met alle facetten van het diplomatieke handwerk en poste en vanuit het departement
- Victor Schoenmakers is Directeur Internationale Zaken van het Havenbedrijf Rotterdam.

Door deze brede mix van ervaring kan de Groep een kruisbestuiving bieden tussen verschillende invalshoeken rond de internationale diplomatie.

### **Status:**

De Groep van Wijzen (GvW) wordt ingesteld als formele adviescommissie die de Minister van Buitenlandse Zaken adviseert. De voorgenomen instelling van de Groep van Wijzen is conform de Wet op de ondernemingsraden voor advies voorgelegd aan de Ondernemingsraad van het departement van Buitenlandse Zaken.

De Groep zal regelmatig bijeenkomen en daarnaast op gezette tijden de minister een terugkoppeling geven van de bevindingen. Zij wordt ondersteund door een ambtelijk secretariaat vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

### **Rol:**

De Groep van Wijzen zal als klankbord functioneren. Zij zal geen directe rol spelen in het reeds ingezette bezuinigingstraject. Zij zal een adviserende, activerende en aanjagende rol vervullen. De focus van de Groep van Wijzen is op doelen, oriëntatie en taken van de diplomatieke dienst, met een accent op economische diplomatie. In voorkomende gevallen kan de minister ook vragen om als klankbord op te treden op specifieke onderwerpen. De Groep van Wijzen vervult de rol van een externe denktank voor de Minister van Buitenlandse Zaken en rapporteert aan de Minister. Het is aan de Minister om te bezien hoe hij omgaat met aanbevelingen van de GvW, die in voorkomend geval via de reguliere kanalen binnen de BZ-organisatie zullen worden uitgewerkt, inclusief de daarbij behorende medezeggenschap.

### **Tijdpad:**

De Groep van Wijzen wordt voor een periode van twee jaar ingesteld, per 1 maart 2012, met de mogelijkheid tot verlenging.

### **Communicatie:**

Via de Bestuurder is regulier overleg voorzien met de Ondernemingsraad over de instelling van de Groep van Wijzen. De Groep zal alleen in overleg met het Ministerie zich verstaan met de media.

### **Contacten:**

Zowel met individuele medewerkers als met BZ-ers in georganiseerd verband voorziet de Groep gesprekken te voeren. Zij acht het van belang om zich breed te oriënteren en met direct betrokkenen zowel op het departement als op de posten te spreken.

Onder het thema economische diplomatie zullen ter oriëntatie en informatie ook gesprekken gevoerd worden met strategische contactpersonen uit het bedrijfsleven. Naast contacten met vakorganisaties, zoals VNO-NCW, ministerie EL&I, MKB-Nederland en FME, zal ook gesproken worden met eigenaren en bestuursvoorzitters van individuele bedrijven. Mevrouw Meiny Prins, die vanwege agendatechnische redenen geen voltijds lid van de Groep van Wijzen kon blijven, zal betrokken worden bij het organiseren van een bijeenkomst met internationale MKB-bedrijven die veel met Nederlandse ambassades werken.

De Groep van Wijzen zal zich ook oriënteren bij nog nader te bepalen Ministeries van Buitenlandse Zaken van andere landen. Daarnaast zal zij waar nuttig contact leggen met andere nationale en internationale overheidsorganen en maatschappelijke organisaties.

### **Reizen:**

De leden van de Groep zullen (veelal op individuele basis) voor hun werkzaamheden een aantal posten bezoeken. Zij willen zich oriënteren op het brede spectrum van vertegenwoordigingen, van de eenmanspost, de posten met taakspecialisaties tot de grote post met een meerjarig interdepartementaal beleidskader.

### **Remuneratie:**

De leden van de Groep van Wijzen worden aangesteld volgens de reguliere afspraken die gelden voor adviescommissie van de Rijksoverheid.

1. Voor de voorzitter van de Groep geldt een arbeidsduurfactor van 10%<sup>36</sup>. Aan de voorzitter van de Groep wordt een vaste vergoeding per maand toegekend, ter hoogte van 10% van het maximumbedrag van salarisschaal 18 van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984.
2. Voor de leden van de Groep geldt een arbeidsduurfactor van 7%<sup>36</sup>. Aan de leden van de Groep wordt een vaste vergoeding per maand toegekend, ter hoogte van 7% van het maximum van salarisschaal 18 van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984.
3. Reis- en verblijfkosten en overige onkosten worden naar redelijkheid vergoed door de Minister van Buitenlandse Zaken, met toepassing van de regelingen die gelden voor personeel werkzaam bij de sector Rijk.

### **Uitvoeringsbesluiten:**

Indien de werkzaamheden van de Groep van Wijzen leiden tot mogelijke voorgenomen uitvoeringsbesluiten van de Bestuurder die binnen de Wet op de ondernemingsraden advies- of instemming plichtig zijn, zullen deze uiteraard tijdig aan de Ondernemingsraad worden voorgelegd conform de reguliere procedure.

4 januari 2012



## 2 Gespreksgenoten Adviescommissie Modernisering 2011-2013

De Adviescommissie Modernisering heeft sinds haar oprichting vele honderden formele en informele gesprekken gevoerd met o.m. medewerkers van de Rijksoverheid, Europese instellingen, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld. Met de bewindspersonen en de ambtelijke top (d.w.z. het SG/DG-beraad) van het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de Commissie herhaaldelijk gesproken gedurende haar onderzoek. Ook voerde de Commissie groepsgesprekken met VDBZ, FEE en VerYBZ. Naast vele bilaterale gesprekken en daarbij aansluitende verdiepingssessies, heeft de Commissie ook opgetreden/gesprekken gevoerd tijdens grote evenementen, zoals de MKB rondetafelbijeenkomst van de haven van Rotterdam, de ambassadeursconferentie van 2013 en de 'Futures for Diplomacy' conferentie van Instituut Clingendael. Voorts heeft de Commissie verschillende dienstreizen gemaakt naar o.m. Brussel, Washington, New York en Caïro.

Onderstaand overzicht geeft, wegens de grote hoeveelheid gesprekken, voornamelijk de bilaterale gesprekken weer die hebben plaatsgevonden.

### Ministerie van Buitenlandse Zaken

Naam	Functie/Organisatie*
<b>Agotha, Tony</b>	Woordvoerder PV EU Brussel – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Alkemade, Ellen</b>	Lid FEE vrouwen netwerk BZ – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Arnoldus, Peter</b>	Directeur Financieel-Economische Zaken – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Baak, Mascha</b>	Lid FEE vrouwen netwerk BZ – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Barnard, Johan</b>	Hoofd ECOFIN-Coördinatie PV EU Brussel – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Beaujean, Jan Willem</b>	Plv. Hoofd Bureau Secretaris-Generaal – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Beer, Karel de</b>	Vml. DG Taakstelling – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Bekink, Rudolf</b>	CdP Peking – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Berg, Job van den</b>	Voorzitter Ondernemingsraad – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Bont, Emiel de</b>	Forward Strategy Unit – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Bonzel, Matthijs van</b>	Nederlandse ambassadeur in Boekarest – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Coppoolse, Ines</b>	Hoofddirecteur Personeel en Organisatie – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Daalen, Monique van</b>	DG Consulaire Zaken en Bedrijfsvoering – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Davidse, Koen</b>	Directeur Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Dijksterhuis, Robert</b>	Lid Onafhankelijken Ondernemingsraad – Ministerie van Buitenlandse Zaken

Naam	Functie/Organisatie*
<b>Faber, Eeuwke</b>	Hoofd Afdeling Uitbreiding PV EU – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Fazili, Said</b>	Lid VerYBZ – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Flamand, Joost</b>	Vereniging Dienst BZ – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Frank, Paul</b>	Online Strategie Directie Communicatie – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Geelen, Marloes</b>	Lid Advakabo Ondernemingsraad – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Gerards, Marisa</b>	Plv. DG Politieke Zaken – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Gierveld, Aldrik</b>	Plv. Directeur Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Gooijer, Pieter de</b>	CdP Permanente Vertegenwoordiging bij de EU in Brussel – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Gregoire, Lise</b>	Antici - Permanente Vertegenwoordiging bij de EU in Brussel – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Groot, Jochem de</b>	Beleidsmedewerker Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Groot, Robert de</b>	DG Europese Samenwerking – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Hartogh, Karel</b>	Directeur Directie Azië en Oceanië – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Heijden, Barend van der</b>	Projectleider Kader Kleine Posten – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Heuvel, Maryem van den</b>	Directeur Directie Westelijk Halfmond – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Hornstra, Eimert</b>	PV NAVO Brussel – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Jones-Bos, Renée</b>	Secretaris-Generaal – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Kaai, Geran</b>	Hoofd V&J Brussel – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Kingma, Wepke</b>	Plv. PV EU Brussel – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Kliest, Ted</b>	Inspecteur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Klompenshouwer, Kees</b>	Inspecteur Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Kok, Peter</b>	Nederlandse coördinator EU-topbenoemingen – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Kop, Dirk Jan</b>	Projectleider Kleine Posten – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Kronenburg, Ed</b>	Vml. Secretaris-Generaal – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Kuiper, Hanjo de</b>	Voorzitter Ondernemingsraad – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Kwaastniet, Marjanne de</b>	Nederlands Permanent Vertegenwoordiger bij het Politiek en Veiligheidscomité van de EU in Brussel – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Meer, Jorn van der</b>	Lid VerYBZ – Ministerie van Buitenlandse Zaken

Naam	Functie/Organisatie*
<b>Majoer, Frank</b>	CdP Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de NAVO – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Molen, Erik van der</b>	Lid Abvakabo Ondernemingsraad – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Nijhuis, Ivar</b>	Directeur Directie Communicatie – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Oosterom, Karel van</b>	DG Politieke Zaken – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Ploumen, Lillianne</b>	Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
<b>Plug, Gilles</b>	Directeur Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Rebergen, Christiaan</b>	Plv. DG Internationale Samenwerking – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Reynders, Michiel</b>	Lid VerYBZ – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Röling, Tanja</b>	Voorzitter FEE vrouwen netwerk BZ – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Rosenthal, Uri</b>	Vml. Minister van Buitenlandse Zaken
<b>Rosing, Jan Reinder</b>	Lid VerYBZ – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Roza, Vincent</b>	Lid VerYBZ – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Scheepers, Klara</b>	Hoofd SZW PV EU Brussel – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Schippers, Marjan</b>	Hoofd Afdeling OS PV EU Brussel – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Schouten, Erica</b>	Plv. PV NAVO Brussel – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Schuer, Henne</b>	CdP Brussel – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Soest, Anne van</b>	Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Soons, Natascha</b>	Lid FEE vrouwen netwerk BZ – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Steeghs, Renilde</b>	Directeur Internationale Cultuur Eenheid – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Swartbol, Rob</b>	DG Internationale Samenwerking – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Tarqaat, Kenza</b>	Lid VerYBZ – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Timmer, Ed</b>	Lid Abvakabo Ondernemingsraad – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Timmermans, Frans</b>	Minister van Buitenlandse Zaken
<b>Toorn, Willemijn van der</b>	Lid FEE vrouwen netwerk BZ – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Triest, Hermien van</b>	Hoofddirecteur Personeel en Organisatie – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Velde, Janna van der</b>	PV NAVO Brussel – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Versteeg, Jan</b>	Nederlands plv. Permanent Vertegenwoordiger bij de NAVO – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Voorneman, Blanche</b>	Lid VerYBZ – Ministerie van Buitenlandse Zaken

Naam	Functie/Organisatie*
<b>Vos, Reinout</b>	Directeur Bureau Secretaris-Generaal – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Vries, Pieter de</b>	PV NAVO Brussel – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Wel, Frans van der</b>	Inspecteur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Werner, Jaap</b>	Directeur Directie Europa – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Wiers, Jochem</b>	Hoofd Eenheid Strategische Analyse – Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>Wissels, Erlijne</b>	Lid VerYBZ – Ministerie van Buitenlandse Zaken

### Andere Ministeries Rijksoverheid

Naam	Functie/Organisatie
<b>Barnard, Herbert</b>	Directeur Internationale Zaken – Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
<b>Berg, Marten van den**</b>	Plv. DG Internationale Betrekkingen – Ministerie van Economische Zaken
<b>Blok, Stef</b>	Minister voor Wonen en Rijksdienst – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
<b>Bonnet, Dirk Jan</b>	Hoofd Internationale Zaken – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
<b>Buiteveld, Anke</b>	Directeur Internationaal Beleid – Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
<b>Dekker, Karin</b>	Hoofd Afdeling Mondiale Zaken – Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
<b>Donker, Marianne</b>	Directeur Publieke Gezondheid – Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
<b>Hammersma, Marjan</b>	DG Cultuur en Media – Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
<b>Hell, René van**</b>	Directeur Directie Internationaal Ondernemen – Ministerie van Economische Zaken
<b>Jansen, Wim</b>	Plv. Directeur Buitenlandse Financiële Betrekkingen – Ministerie van Financiën
<b>Leijten, Manon</b>	DG Algemene Bestuursdienst – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
<b>Meijenfeldt, Hugo von</b>	Plv. DG en Klimaatgezant – Ministerie van Infrastructuur en Milieu
<b>Smits, Simon**</b>	DG Internationale Betrekkingen – Ministerie van Economische Zaken
<b>Terstegen, Jan</b>	Directeur Europees en Internationaal – Ministerie van Veiligheid en Justitie
<b>Twiss, Jack</b>	Raadsadviseur Kabinet Minister President – Ministerie van Algemene Zaken
<b>Wall Bake, Jan Willem van den</b>	Vervanger van Dhr. Jansen in de CoRIA – Ministerie van Financiën

## Vertegenwoordigers Caribische Koninkrijksdelen

Naam	Functie/Organisatie
<b>Candelaria, Robert</b>	Directeur Curaçao – Kabinet van de gevolmachtigde Minister van Curaçao
<b>Geerlings, Perry</b>	Adjunct-Directeur Sint Maarten – Kabinet van de gevolmachtigde Minister van Sint Maarten
<b>John, Shandra</b>	Wvd. Directeur Aruba – Kabinet van de gevolmachtigde Minister van Aruba

## Maatschappelijk middenveld

Naam	Functie/Organisatie
<b>Engel, Paul</b>	Directeur European Centre for Development Policy Management
<b>Grotenhuis, René</b>	Chief Executive Officer Cordaid
<b>Gruiters, Jan</b>	Chairman of the Board of Directors van IKV Pax Christi
<b>Ham, Jack van</b>	Vml. Directeur ICCO
<b>Koonstra, Anton</b>	Directeur Price Waterhouse Coopers
<b>Pont, Yannick du</b>	Directeur organisatie Spark
<b>Veldman, Dianda</b>	Directeur Rutgers WPF

## Overige functionarissen

Naam	Functie/Organisatie
<b>Achten, Dirk</b>	Secretaris-Generaal Belgisch BZ
<b>Daele, Frans van</b>	Kabinetschef Van Rompuy
<b>Doherty, Kathleen</b>	Deputy Assistant Secretary of State European and Eurasian Affairs
<b>Geerkens, Frank</b>	Ambassadeur van België in Nederland
<b>Grauls, Jan</b>	Belgische PV VN
<b>Gualtieri, Roberto</b>	Lid van Europees Parlement
<b>Hartingh, Thomas Mayer</b>	Oostenrijkse PV EU
<b>Kaag, Sigrid</b>	Assistent Secretaris-Generaal voor UNDP
<b>Kerchove, François de</b>	Kabinetschef Minister Reynders
<b>Korte, Joost</b>	Plv. DG Uitbreiding – Europese Commissie
<b>Middelaar, Luuk van</b>	Kabinet van Rompuy
<b>O'Sullivan, David</b>	Chief Operating Officer – Europese Diplomatieke Dienst
<b>Ross, Alec J.</b>	Senior adviseur voor innovatie van State
<b>Verbiest, Hugo</b>	Kabinet van Secretaris-Generaal Dirk Achten
<b>Wortmann, Corien</b>	Lid van Europees Parlement
<b>Wouters, Dirk</b>	Belgische PV EU

## Overige gespreksgenoten

Naam	Functie/Organisatie
<b>Ham, Peter van</b>	Senior onderzoeker – Instituut Clingendael
<b>Hocking, Brian</b>	Auteur rapport “Futures for Diplomacy”
<b>Melissen, Jan</b>	Hoofd Clingendael Research/Auteur rapport “Futures for Diplomacy” – Instituut Clingendael
<b>Okano-Heijmans, Maaike</b>	Senior onderzoeker – Instituut Clingendael
<b>Putten, Frans Paul van der</b>	Senior onderzoeker – Instituut Clingendael
<b>Quaedvlieg, Winand</b>	Secretaris Internationaal Economisch Beleid – VNO NCW
<b>Scholte, Jan Aart</b>	Professor of Politics and International Studies bij Warwick University
<b>Silvis, Lennart</b>	Directeur Netherlands Water Partnership
<b>Slaughter, Anne-Marie</b>	Architect eerste Quadrennial Diplomacy and Development Review
<b>Stienen, Petra</b>	Vml. BZ medewerker
<b>Talbott, Strobe</b>	Vml. Deputy Secretary en president van Brookings
<b>Ton, Ron</b>	Hoofd Clingendael Academy – Instituut Clingendael
<b>Wheelock, Arthur</b>	Directeur National Gallery Washington D.C.
<b>Wientjes, Bernard</b>	Voorzitter VNO NCW
<b>Wilke, Paul</b>	Senior onderzoeker – Instituut Clingendael

\* Gesprekspartners zijn vermeld met functie die zij ten tijde van het gesprek bekleedden.

\*\* Gesprekspartners zijn overgegaan naar DG Buitenlandse Economische Betrekkingen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

### 3 Bibliografie

- Beer, Karel de, *Notitie Voortgang in de verdere uitwerking en implementatie van de Taakstelling postennet*, 2009 [geen officiële publicatie].
- Castells, Manuel, *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume 1: The Rise of the Network Society*, Oxford: Blackwell 1996.
- Cohen, Roger, 'Diplomacy is Dead', *New York Times*, 2013.
- Coleman, William en Alina Sajed, *Fifty key thinkers on Globalization*, New York: Routledge 2012.
- Colijn, Ko, 'Diplomatatie in de Nieuwe Wereld', *Internationale Spectator*, nr. 3 (2013), pp. 40-41.
- Colijn, Ko, 'Nationaal belang en buitenlandpolitiek', 2013 [geen officiële publicatie].
- Department of State USA, *Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review*, 2010.
- Evans, Alex en David Steven, *Organizing for Influence: UK Foreign Policy in an Age of Uncertainty*, London: Chatham House 2010.
- Hocking, Brian e.a., *Futures for diplomacy: Integrative Diplomacy in the 21st Century*, Den Haag: Netherlands Institute of International Relations Clingendael 2012.
- International Relations and Security Network, *The State in a Globalizing World*, 2012.
- Jacobs, Jane, *Systems of Survival: A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics*, New York: Random House Inc. 1992.
- Kabalt, Joeri e.a., *BZ als kennisintensieve Organisatie*, Utrecht: Kessels & Smit, The Learning Company 2012.
- Knottnerus, J.A. e.a., *Aan het buitenland gehecht: over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid*, Rapport Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid no. 85, Amsterdam: Amsterdam University Press 2010.
- Korthals Altes, F. e.a., *Ongelijke Werelden: Armoede, Groei, Ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking*, Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2012.
- Krasner, Stephen D., *Sovereignty: organized hypocrisy*, Princeton: Princeton University Press 1999.
- Lohmeyer, Rudolph, *Next Generation Strategic Management for Diplomacy: The Capabilities Required to Manage Strategic Capital and Drive Policy Innovation in a Radically Changing World*, 2011.

- Lohmeyer, Rudolph e.a., *The Foreign Ministry of the Future Conference: The Foreign Ministry at a Tipping Point*, 2011.
- Lunde, Leiv en Henrik Thune, *National interest - foreign policy for a globalized world, the case of Norway*, Oslo: Cappelen Damm 2008.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Introductiedossier Ministerie van Buitenlandse Zaken*, 2010.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Modernisering van de ontwikkelingssamenwerking*, 2012.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nota modernisering Nederlandse diplomatie*, 2011.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nota wat de wereld verdient: een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen*, 2013.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Organisatie in Balans 2005-2010*, 2011.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Samen uit, Samen thuis: Kaderafspraken interdepartementale samenwerking op de Post*, 2010.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Sociaal jaarverslag 2010*, 2010.
- MKB Servicedesk, *Het diplomatieke postennetwerk voor ondernemers*, 2012.
- Nye, Joseph S., *The Paradox of American power*, Oxford: Oxford University Press 2002.
- Schaik, Louise van, 'The Glass is half-full: EEAS seen through Dutch eyes', in: Balfour, R. and Raik, K. (eds.) *The European External Action Service and national diplomacies*, *European Policy Centre*, no. 73 (2013), pp. 1-177.
- Slaughter, Anne-Marie, *A New World Order: Government Networks and the Disaggregated State*, Princeton: Princeton University Press 2004.
- Slaughter, Anne-Marie, 'Disaggregated Sovereignty: towards the Public Accountability of Global Government Networks', *Government and Opposition*, vol. 39 (2004), pp. 159-190.
- Stienen, Petra, *Het andere Arabische geluid. Een nieuwe toekomst voor het Midden-Oosten?*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam 2012.
- Swartbol, Rob, *Rapport aanpassingen plaatsingsproces*, 2011 [geen officiële publicatie].
- Zaring, D., 'Networking goes international: An update', *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 2, pp. 211-229.



## 4 Trends in de diplomatie en postennetwerken

### *Een steekproef onder acht buitenlandse diensten*

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) staat de komende jaren een zware taak te wachten. In de regeerakkoorden Rutte I en Rutte II is vastgesteld dat het Ministerie in totaal 107 miljoen euro dient te bezuinigen, waarvan minimaal 40 miljoen op het interdepartementale postennetwerk. Om deze taakstelling zo efficiënt en effectief mogelijk uit te voeren, is de Groep van Wijzen – een onafhankelijke onderzoekscommissie – aangesteld door BZ om Minister Timmermans te adviseren over deze thematiek.

Om tot een weloverwogen advies te komen, zijn enkele posten gevraagd om bij de Ministeries van Buitenlandse Zaken van de gastlanden te informeren naar de ontwikkelingen in hun postennet en diplomatie. Hiertoe zijn vier Europese posten (Denemarken, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden) en vier non-Europese posten (Australië, Canada, Turkije, Zuid-Korea) benaderd. Op basis van de aangeleverde appreciaties van de posten zijn enige overkoepelende conclusies te trekken en onderstaande uiteenzetting brengt onze eerste waarnemingen in kaart.

Een belangrijke kanttekening die gemaakt dient te worden bij onderstaande uiteenzetting is dat de organisatiestructuren van de meeste buitenlandse diensten en hun postennetten in grote mate van elkaar verschillen. Onderlinge vergelijkingen zijn derhalve moeilijk te maken.<sup>8</sup> Echter, duidelijk is wel dat, net als Nederland, andere buitenlandse diensten ook met uitdagingen worden geconfronteerd.

#### 1. ‘Chronic underfunding’ vs. forse investeringen

Uit de appreciaties is gebleken dat, net als Nederland, veel Ministeries in meer of mindere mate getroffen zijn door bezuinigingen. Deze bezuinigingen hebben o.m. geleid tot: reorganisaties binnen de eigen departementen; sluiting danwel inkrimping van de posten (voornamelijk Consulaten-Generaal – CG’s) en personeelsbezetting; en (verkenning van) co-locatie met andere landen. Voor welke optie(s) ook gekozen wordt, duidelijk is wel dat de BZ’s worstelen met de vragen: hoe te bezuinigen? En waarom?

##### *Co-locatie*

Vier van de acht Ministeries, te weten Canada, Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zijn in hun appreciaties ingegaan op eventuele co-locaties met partnerlanden.

- Canada overweegt momenteel co-locatie met het Verenigd Koninkrijk, Australië en Nieuw-Zeeland. Vergaand zijn deze initiatieven nog niet en het concept van gezamenlijke ambassades van 2-3 verschillende landen is wat betreft het Canadese BZ nog

<sup>8</sup> De Nederlandse buitenlandse dienst heeft een breder takenpakket (bijvoorbeeld inclusief handelspolitiek/handelsbevordering, ontwikkelingssamenwerking, internationale culturele samenwerking, Europese samenwerking en consulaire zaken) dan een aantal van de onderzochte buitenlandse diensten.

‘toekomstmuziek’. Voor nu wordt samenwerking met andere landen vooral gezocht in het delen van diensten.

- Ook Denemarken is de co-locatiemogelijkheden aan het verkennen. Daarbij lijkt het Deense BZ zich in eerste instantie vooral te richten op co-locatie met andere Noordse landen. Zo circuleert onofficieel het idee van ‘één Noordse ambassadeur met vertegenwoordigers van de andere Noordse landen (die dan zelf geen ambassadeur zijn) op één post’.
- Duitsland geeft in principe geen voorkeur aan Europese of bilaterale samenwerking m.b.t. het postennet. Daar waar het praktisch is, is co-locatie wel een optie voor Duitsland. Een voorbeeld daarvan is het plan en de voorbereiding van de Duits-Nederlandse co-locatie in Rabat.
- Het Verenigd Koninkrijk heeft zich vooral gefocust op clustering van posten. Zo wordt het Nordic-Baltic netwerk (8 posten) aangestuurd door CdP Stockholm en de Benelux posten door CdP Den Haag.

#### *Inzet van lokale staf*

Een duidelijk waarneembare trend, die in zekere mate ook samenhangt met de bezuinigings-slag, is het gebruik van lokale krachten op de posten. In sommige gevallen omvat het lokale personeel 50% van de totale staf of meer. Dit is o.m. het geval bij het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Denemarken, Zweden, Canada en Zuid-Korea. Het Britse BZ maakt het meeste gebruik van lokale krachten: in 2012/2013 zijn 10.500 van de in totaal 15.000 medewerkers, lokale krachten.

#### *Overige bezuinigingsmaatregelen*

Naast bovengenoemde bezuinigingsmaatregelen worden ook BZ specifieke maatregelen genomen. Zo maakt bijvoorbeeld Denemarken gebruik van het zogenaamde Flexible Representation Initiative: een initiatief dat het mogelijk maakt om de internationale aanwezigheid aan te passen aan veranderende verwachtingen en wensen van externe partners. Het uitgangspunt hierbij is dat de administratie van individuele Deense vertegenwoordigingen wordt geregionaliseerd (o.m. in de Baltische regio), met als resultaat beduidende kostenbesparing.

Daarentegen heeft Zweden besloten om Stockholm-based Ambassadors (SBA's) in te zetten. Momenteel maakt Zweden gebruik van 10 SBA's, die gezamenlijk 33 landen voor hun rekening nemen. Deze SBA's worden bijgestaan door een speciale directie/stafbureau in Stockholm. Hoewel deze constructie goedkoper is dan de instandhouding van ambassades (een SBA kost jaarlijks 2 miljoen Zweedse kronen en een gemiddelde ambassade 10-12 miljoen Zweedse kronen), heeft Zweden aangegeven in principe voorkeur te geven aan vaste ambassadeurs in de landen van accreditatie.

Ook Australië en Canada zijn geraakt door bezuinigingen, maar proberen hierbij hun postennetwerk zoveel mogelijk te ontzien. Interessant is dat Canada hiertoe, naast de traditionele bezuinigingsmaatregelen, verregaande samenwerking en regionalisering aangrijpt als manieren om de bezuinigingen op te vangen. Zo loopt er momenteel een pilot

met twee regionale servicecentra (in Washington en Londen), waarbij bijv. het centrum in Londen verantwoordelijk is gesteld voor personeelszaken in Europa, het Midden-Oosten en Afrika. De eerste ervaringen zijn positief en in het voorjaar wordt een eerste evaluatie van het centrum verwacht. Daarnaast belast het Canadese BZ de kosten van het gebruik van het postennet door andere Ministeries, door aan de Ministeries zelf. Huur, administratieve ondersteuning en facilitaire diensten zijn een gedeelde verantwoordelijkheid van de Ministeries en zelfs de kosten van het printpapier worden uit het gezamenlijke budget betaald.

#### *Forse investeringen in het postennet/BZ*

Bij het Turkse en Zuid-Koreaanse BZ is geen sprake van bezuinigingen. Deze Ministeries hebben (evenals Duitsland overigens) een duidelijke ambitie om qua postennet een grote 'geografische voetafdruk' achter te laten. Hiertoe investeren zij o.m. in het aannemen van meer medewerkers (Turkije) en sociale media, internet en digitalisering (Zuid-Korea). Zo heeft Zuid-Korea onlangs bijvoorbeeld een 'social networking service-communicatiekanaal' gerealiseerd om het publiek te kunnen informeren over het buitenlands beleid, reisadviezen, etc.

#### **De twee uitersten in kaart**

*"Het Australische Ministerie van BZ heeft in de afgelopen tijden geleden aan 'chronic underfunding'. Het Australische diplomatieke netwerk is het kleinste van alle G20 landen".*

vs.

*"Turkije heeft een breed en ambitieus groeiend netwerk, en investeert daar fors in. Rationale achter een groot netwerk is de wens om een grote geografische voetafdruk achter te laten".*

## **2. Economische diplomatie: op naar de BRICS?**

Een trend die bij de Europese Ministeries waarneembaar is, is de vestiging en uitbreiding van posten in strategische gebieden. Onder strategische gebieden worden de opkomende markten (d.w.z. de BRICS landen, Next 20, etc.) verstaan. Om deze nieuwe focus te financieren wordt o.m. bezuinigd op CG's in Europa en Europese ambassades. Zo ook door Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

De tendens in de laatste jaren bij het Duitse BZ is dat de personeelsbezetting op ambassades in Europa wordt afgebouwd en de bezetting in de BRICS, de next 20 en grondstoffenrijke landen wordt uitgebreid. Daarnaast heeft Berlijn aangegeven, vooral ten behoeve van de Duitse economische belangen, in de kracht van het eigen postennet te geloven. Ook het Verenigd Koninkrijk sluit bijvoorbeeld Europese CG's om uitbreiding/opening van nieuwe posten in de opkomende markten te kunnen financieren. Daarnaast zal het Verenigd Koninkrijk 100 zogenaamde prosperity officers plaatsen in de opkomende economieën.

In het geval van Denemarken heeft er zelfs een verschuiving van beleidsprioriteiten binnen het Ministerie plaatsgevonden: “het politieke werk is minder geworden, de prioriteiten zijn verschoven en zijn nu de bevordering van handel en werkgelegenheid in Denemarken”. Derhalve is uitbreiding van politieke en economische samenwerking met Aziatische partners uitgeroepen tot een van de vijf beleidsprioriteiten voor 2013.

Ook non-Europese Ministeries zetten in op economische diplomatie:

- Turkije heeft zich ten doel gesteld om in 2023 bij de top 10 van wereldeconomieën te horen en handel bepaalt derhalve in grote mate de aanwezigheid van Turkije in het buitenland (o.m. terug te zien in de aanwezigheid van Turkse Kamers van Koophandel in diverse landen).
- Zuid-Koreaanse posten focussen niet langer zozeer op politiek, maar op economische diplomatie en ‘nation branding’. Gemiddeld besteedt een post 50% van zijn tijd aan economie, 20% aan cultuur/publieksdiplomatie, 20% aan consulaire werk en 10% aan politiek. Daarnaast heeft het Korea Trade-Investment Promotion Agency (KOTRA) – dat valt onder het ‘Ministry of Knowledge Economy’ – in veel landen eigen vestigingen. KOTRA-vestigingen verzorgen verscheidene diensten (zoals matchmaking) voor Koreaanse bedrijven.
- Ondanks vergelijkbare bezuinigingen als Nederland, zal Canada niet bezuinigen op consulaire dienstverlening en handelsbevordering/economische diplomatie (o.a. in opkomende economieën). Sinds 2006 zijn er zelfs 15 nieuwe handelskantoren in opkomende markten geopend.
- Zelfs het Australische BZ – met diens beperkte financiële middelen – voorziet in een grotere diplomatieke ‘footprint’ in Azië d.m.v. opening van posten in Chengdu (China), het oosten van Indonesië (mogelijk Surabaya) en de benoeming van een ambassadeur voor ASEAN (standplaats Jakarta).

### 3. De rol van BZ bij de overheid

Vier van de acht Ministeries hebben in hun appreciaties kenbaar gemaakt dat er in sommige gevallen sprake is van een verschuiving van invloed van BZ. In het geval van Canada en Turkije zijn de Ministeries van Buitenlandse Zaken zelfs niet langer per definitie beleidsbepalend v.w.b. het buitenlands beleid.

Bij het Deense BZ valt op dat er nauwe samenwerking is tussen BZ en het parlement. Met name bij het optreden van Deense diplomaten in onderhandelingen binnen de EU, maar ook daarbuiten, valt op dat de band met het parlement sterk is en het parlement vaak geraadpleegd wordt.

Voor wat betreft Zuid-Korea is BZ de erkende coördinator van het buitenlands beleid en zijn de vakdepartementen vaak leidend v.w.b. de inhoud van specifiek beleid. Echter, de positie van BZ is mede afhankelijk van de president, die grote uitvoerende bevoegdheden bezit.

### 4. Imagoproblemen

Nets als het Nederlandse BZ kampt een deel van de ondervraagde BZ’s met een imago-

probleem. Dit geldt voor de Ministeries van Australië, Canada en het Verenigd Koninkrijk. Men worstelt met de vraag hoe het werk van diplomaten goed inzichtelijk te maken en beter uitgelegd kan worden waar diplomaten mee bezig zijn. Daar hoort bij sommige diensten ook bij dat men een soberder en zakelijker gezicht laat zien – bijvoorbeeld in de keuze voor residenties en kantoren.

## 5. Invulling personeelsbeleid en outreach

Opvallend is dat veel Ministeries (Turkije, Duitsland, Zweden, Denemarken en Australië) in hun appreciaties inhoudelijk geen aandacht besteden aan concrete invulling van training, danwel verdere ontwikkeling, van de medewerkers. Ook outreach-activiteiten worden minimaal belicht.

Daarentegen zet het Zuid-Koreaanse BZ secuur uiteen welke ideeën het heeft over de verbetering van het personeelsbeleid, investeringen in opleidingen en outreach, en het stimuleren van open competitie. Door open competitie te stimuleren, probeert het Zuid-Koreaanse BZ personeel te werven en te houden dat goed kan inspelen op veranderingen die Korea wereldwijd ziet (o.m. de opkomst van China en toenemende competitie voor afzetmarkten, energie en grondstoffen). Daarnaast beoogt men door open competitie de effectiviteit van de Koreaanse diplomatie te verhogen en daarmee de Koreaanse internationale positie te versterken. Interessant is ook dat beginnende diplomaten, maar ook hoger geplaatsten binnen de overheid, de mogelijkheid krijgen om opleidingen te volgen bij de Korea National Diplomatic Academy (KNDA). Zo zal het KNDA bijvoorbeeld een tien maanden durend executiveprogramma voor managers op DG-niveau binnen de overheid organiseren.

## 6. Internet en digitalisering

Het merendeel van de Ministeries (75%) is actief op het internet door sociale media of is mogelijke digitaliseringsopties aan het verkennen. Deze activiteiten variëren van Twitter/Weibo tot online discussie fora en een Cyber Business Service. De non-Europese Ministeries lijken in dit verband verder gevorderd dan de Europese Ministeries, maar aangezien Denemarken en Zweden in hun appreciaties geen melding hebben gemaakt van activiteiten op dit vlak, is het niet mogelijk om dit met volledige zekerheid te zeggen.

Qua digitalisering behoort Zuid-Korea tot een van de meer geavanceerde Ministeries. Zo maakt iedere Zuid-Koreaanse post gebruik van de Cyber Business Service (een dienst waarbij digitaal informatie wordt verstrekt aan Koreaanse bedrijven over bepaalde landen) en het reeds genoemde communicatiekanaal om het publiek te informeren over o.m. reisadviezen en het buitenlands beleid.

Een belangrijke kanttekening die bij deze paragraaf dient te worden gemaakt, is dat niet ieder Ministerie even open staat voor het gebruik van sociale media (o.m. omwille van veiligheidsoverwegingen). Zo is men in Australië terughoudend v.w.b. het gebruik van sociale media door individuele ambtenaren en hebben slechts enkele geselecteerde ambassadeurs toestemming gekregen om te Twitteren.

Ook in Canada staat, mede door strakke controle van bovenaf, het gebruik van sociale media in de kinderschoenen. Er is weinig ruimte om sociale media voor professionele doeleinden in te zetten en veel moet vooraf worden afgestemd. Men vervalt daarom al snel in algemeenheden, omdat de meest interessante details te vertrouwelijk worden gevonden. Het VK heeft besloten geen controle vanuit het hoofdkantoor te laten plaatsvinden. Dit, onder het mom van: *If you can't trust an ambassador to blog, how can you trust him to deal with the president?*

# Modernisering van de diplomatie

Slotrapport 2014



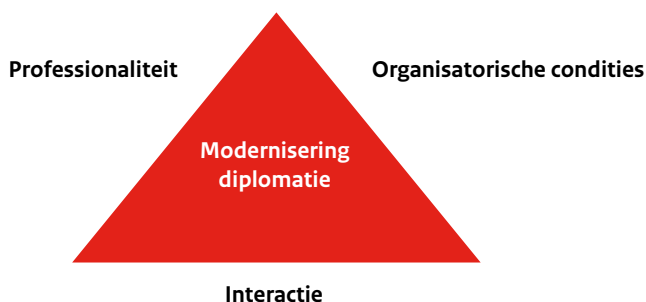


# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>54</b>
<b>Hoofdstuk 1 Het perspectief: modernisering van de diplomatie</b>	<b>57</b>
<b>Hoofdstuk 2 Analyse, aanbevelingen en inkleuring</b>	<b>59</b>
2.1 Factoren die de modernisering beïnvloeden	59
A Factoren die modernisering stimuleren	59
B Factoren die modernisering belemmeren	61
2.2 Vernieuwing bij economische diplomatie en ontwikkelingssamenwerking	71
<b>Hoofdstuk 3 Verder werk</b>	<b>62</b>
3.1. De versterking van de rol van Buitenlandse Zaken bij de internationale functie van het Rijk	62
3.2. Omkering	63
3.3. Radicale indikking	63
<b>Hoofdstuk 4 Mijlpalen: wanneer is de modernisering van de diplomatie geslaagd?</b>	<b>75</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>77</b>
Bijlage 1 Case study Economische Diplomatie	78
Bijlage 2 Case study Ontwikkelingssamenwerking	87
Bijlage 3 Namenlijst gespreksgenoten	90
Bijlage 4 Terms of Reference Adviescommissie Modernisering Diplomatie	102

## Inleiding

De Adviescommissie modernisering diplomatie<sup>1</sup> is door de minister van Buitenlandse Zaken gevraagd om te adviseren hoe de Nederlandse diplomatie in de toekomst eruit zou moeten zien. In het Tussenrapport<sup>2</sup> van de commissie is beschreven dat het succes van de modernisering van de diplomatie wordt bepaald door de verandering die gerealiseerd wordt op het gebied van drie onderling verbonden elementen: professionaliteit, organisatorische condities en interactie<sup>3</sup>.



Na de publicatie van het Tussenrapport in mei 2013 heeft de commissie haar werk<sup>4</sup> voortgezet door te spreken met een groot aantal partners, binnen en buiten BZ. Daarnaast zijn de posten in Baku, Moskou, New-Delhi, Panama Stad en San José bezocht om beter beeld en gevoel te krijgen van het werk op de posten. Deze bezoeken, bijeenkomsten en gesprekken

<sup>1</sup> Deze commissie is voor een termijn van twee jaar ingesteld met de opdracht te komen tot "een nadere analyse waar het ministerie van Buitenlandse Zaken en de diplomatieke dienst voor komen te staan, mede lettend op de taakopvattingen die zich in het buitenland ontwikkelen". Daarbij ligt de focus in de opdracht op 1) de diplomaat van de toekomst; 2) economische diplomatie; 3) de veranderprocessen binnen de organisatie.

De leden van de commissie zijn: Arthur Docters van Leeuwen (voorzitter), Ko Colijn, Tineke Ladders-Elfferich, Pieter Marres en Victor Schoenmakers.

Bij de samenstelling van de commissie is gekeken naar expertise op verschillende terreinen die de diplomatie raken en vandaaruit jarenlange directe ervaring met het postennet. De volledige Terms of Reference zijn als bijlage bij deze rapportage toegevoegd (bijlage 4). Het mandaat van de commissie is op 3 maart 2014 verlengd tot 1 juni 2014. Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-6660.html>.

<sup>2</sup> 30 mei 2013

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/05/30/tussenrapport-groep-van-wijzen-modernisering-diplomatie.html>

<sup>3</sup> Zie de samenvatting van het Tussenrapport op pagina 6 en 7 en paragraaf 2.3 op pagina 20.

<sup>4</sup> Ter afronding van het advieswerk van de commissie heeft de SG op 3 juli 2013 de commissie verzocht om in het laatste jaar te adviseren over de interne uitvoering van projecten over standaarden voor diplomatie, netwerken en de internationale functie. Het bleek niet mogelijk een relatie te leggen met degene die de voorstellen van de commissie zouden moeten uitvoeren. De commissie heeft dus volstaan met de uitvoering van de oorspronkelijke opdracht. Inmiddels zijn er wel bevredigende initiatieven met betrekking tot de internationale functie (zie ook 3.1) en de standaardisering van het economisch werk op de posten.

waren instrumenteel bij het uitwerken en testen van de eerdere bevindingen in de richting van dit Slotrapport.

De commissie concludeert dat de toegevoegde waarde van BZ bij uitstek is gelegen in het postennetwerk. De absolute prioriteit zou moeten liggen bij de optimale inrichting van de posten. In het veld liggen immers de belangrijkste contacten, tekenen zich de Nederlandse belangen het scherpst af en kan het beleid het beste inspelen op de veelvormige mondiale praktijk.

De aanbevelingen en observaties in dit rapport zijn gebaseerd op enkele honderden gesprekken, “best practices” binnen BZ, internationale voorbeelden en wetenschappelijke literatuur. Omdat de commissie in haar tweede jaar niet met fundamenteel nieuwe inzichten is geconfronteerd en de eerdere conclusies intern en extern overwegend goed zijn ontvangen, kan dit rapport gelezen worden als een aanvulling op het Tussenrapport. Het doel van dit Slotrapport is om ervoor te zorgen dat de verworven inzichten over hoe de diplomatie er idealiter uit moet komen te zien daadwerkelijk worden toegepast. In de vele gesprekken die de commissie heeft gevoerd is nagegaan welke factoren van invloed zijn op het slagen van de modernisering van de diplomatie. Een aantal van die factoren werkt op dit moment belemmerend.

Het hervormingsproces dat BZ nu moet en wil ondergaan duurt jaren, aanzienlijk langer dan het mandaat van de commissie. Dit Slotrapport blikte daarom ook vooruit op aandachtspunten voor de komende jaren.

Uiteraard is de verandering van een institutie als BZ een dynamisch proces, voortdurend onder invloed van actuele uitdagingen. Dat maakt regelmatige evaluatie en toetsing aan de oorspronkelijke moderniseringsambities essentieel.

Een vorige moderniseringsslag in de jaren negentig werd aanvankelijk met enthousiasme opgepakt, maar leidde uiteindelijk niet tot resultaat. Voor het welslagen van deze hervormingen is het cruciaal dat barrières en kansen expliciet benoemd worden en dat BZ naar concrete mijlpalen toewerkt die terugslag voorkomen.

De commissie is tevreden over de manier waarop het ministerie van Buitenlandse Zaken gebruik heeft gemaakt van de ideeën uit het Tussenrapport bij het opstellen van de brief “Voor Nederland, Wereldwijd”<sup>5</sup> van minister Timmermans aan de Tweede Kamer en bij de interne uitwerking van die brief in het Plan van aanpak “Modernisering Diplomatie, Hervormingen en bezuinigingen BZ 2014-2016”. De leden van de commissie realiseren zich dat het niet eenvoudig is te moderniseren én tegelijkertijd te bezuinigen.

De Nucleair Security Summit<sup>6</sup> die op 24 en 25 maart 2014 in Den Haag is gehouden, kan

<sup>5</sup> 28 juni 2013

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2013/06/28/voor-nederland-wereldwijd.html>

<sup>6</sup> <https://www.nss2014.com/nl>

gezien worden als een uitstekend voorbeeld van moderne diplomatie: de commissie ziet met genoegen dat alle elementen gestalte hebben gekregen bij de voorbereiding en uitvoering van deze conferentie. Goed voorbeeld doet goed volgen: de commissie hoopt dat BZ dit structureel kan blijven vasthouden.

Het is niet alleen voor BZ van belang dat de modernisering slaagt; het is van belang voor heel Nederland!

### **Leeswijzer**

In hoofdstuk 1 wordt het perspectief van de modernisering van de diplomatie geschetst. Vervolgens wordt ingegaan op de factoren die de modernisering beïnvloeden (hoofdstuk 2). Daarbij wordt de vernieuwing bij economische diplomatie en ontwikkelingssamenwerking er uitgelicht. In hoofdstuk 3 wordt het verdere werk beschreven; ideeën van de commissie die BZ ter hand zou moeten nemen maar waaraan de commissie zelf niet meer toe komt. Hoofdstuk 4 bevat negen mijlpalen die als doel hebben terugval te voorkomen en de voortgang te meten van de hervormingsagenda. Het Slotrapport bevat vier bijlagen: de case study over economische diplomatie (bijlage 1), de case study over ontwikkelingssamenwerking (hoofdstuk 2), de lijst met gespreksgenoten (bijlage 3) en de Terms of Reference van de commissie (bijlage 4).

# Hoofdstuk 1 Het perspectief: Modernisering van de diplomatie

In het Tussenrapport is het perspectief van de modernisering geschetst<sup>7</sup>:

- Een ministerie dat in essentie denkt en werkt als een netwerkorganisatie – open en flexibel; georganiseerd in kringen van wisselende samenstelling, grensoverstijgend gegroepeerd rond regio's en thema's of belangen.
- Een ministerie dat om kan gaan met de hybriditeit van de verhoudingen van de 21<sup>ste</sup> eeuw. Buitenlandse Zaken is in staat niet alleen klassieke, maar ook netwerkdiplomatie te bedrijven en bovendien de verbinding tussen de twee te leggen. Buitenlandse Zaken stelt deze uitzonderlijke professionaliteit ter beschikking aan eenieder die het Nederlandse belang wil dienen.
- Een ministerie dat als geheel met haar diplomatieke dienst functioneert in één virtuele ruimte.
- Een ministerie dat is gericht op samenwerking met andere departementen, overheden, bedrijfsleven en andere maatschappelijke organisaties, en niet te vergeten individuen, dat samenwerking ook opzoekt en de kwaliteit ervan garandeert.
- Een ministerie dat regelmatig en systematisch in Nederland contacten onderhoudt, met als focus een raad, gericht op het algemeen belang en door de minister voor te zitten, én in panels op deelgebieden. Daar worden afspraken gemaakt en gemonitord over standaarden m.b.t. de van Buitenlandse Zaken te verwachten prestaties.
- Een ministerie dat er systematisch voor zorgt dat de Nederlandse burgers weten wat het aan het doen is.
- Een ministerie dat laagdrempelig te benaderen is, door Nederlanders en buitenlanders, in de eerste plaats virtueel maar in de tweede plaats met helpdesks.

Daartoe realiseert het de volgende organisatorische, IT- en beheerscondities:

- Een opleiding die deze uitzonderlijke professionaliteit mogelijk maakt en op peil houdt. Doel moet zijn een volwaardige diplomaat op te leiden in zeven jaar, met daarna opfris- en verdiepingsactiviteiten. Er komt een diplomatieke academie en een “dean”. De academie is toegankelijk voor eenieder die (mits gekwalificeerd) het Nederlands belang in het buitenland dient, hetzij bij de overheid, hetzij bij bedrijfsleven, hetzij bij maatschappelijke organisaties of instellingen.
- Een promotie- en verplaatsingsbeleid dat toetsing en ontwikkeling centraal stelt en waarin verworven bijzondere kennis en kunde zwaar meetelt.
- Veilige IT die ongedwongen interne communicatie mogelijk maakt en werkvormen faciliteert, zoals projectgroepen die zich over de hele wereld kunnen uitstrekken.
- Beleid dat zo dicht mogelijk bij de plaats gemaakt wordt waar het effect moet sorteren; strategie en controle blijven in Den Haag.
- Beheer gaat uit van vertrouwen en maximale verantwoordelijkheid aan de voet, de beheersvoorschriften worden regelmatig kritisch bezien.

<sup>7</sup> Zie pagina 6 en 7 van het Tussenrapport.

- Herschikking en denken binnen het postennet vanuit regionale eenheden met daarbinnen verschillende lokale vertegenwoordigingen. Daardoor blijven lokale vertegenwoordigingen mogelijk, efficiënt en effectief. Uitgangspunt is op zoveel mogelijk plaatsen fysiek aanwezig te zijn. De creatie en instandhouding van ambassades op locatie met een kanselarij en residentie is geen automatisme. De titel van ambassadeur komt ruimer beschikbaar, duidt functiezwaarte aan, maar verwijst niet langer naar gebouwen en chauffeurs.

De commissie staat nog steeds achter dit perspectief en de daarmee samenhangende aanbevelingen. Deze zijn in dit rapport niet herhaald. Wel zijn, daar waar relevant, verwijzingen naar het Plan van Aanpak<sup>8</sup> aangebracht.

---

<sup>8</sup> In het Plan van aanpak zijn de aanbevelingen van de commissie uit het Tussenrapport opgenomen.

# Hoofdstuk 2 Analyse, aanbevelingen en inkleuring

## 2.1 Factoren die de modernisering beïnvloeden

In dit hoofdstuk gaat de commissie in op punten die van invloed kunnen zijn op het slagen van de moderniseringsagenda. De nadruk ligt hierbij op factoren die van invloed zijn op de versterking van het postennetwerk.

Deze lijst met factoren is gebaseerd op honderden interessante en leerzame gesprekken die de commissie heeft gevoerd met BZ-medewerkers en stakeholders (zie bijlage gespreklijst) van BZ. Daarnaast heeft de commissie sinds de publicatie van het Tussenrapport bezoeken gebracht aan de posten in Baku, Moskou, New-Delhi, Panama Stad en San José. Met inbegrip hiervan heeft de commissie op elk continent, behalve Australië en Oceanië, posten bezocht. De bezochte posten gaven een goed beeld van de diversiteit van het werk van BZ (zowel bi- als multilaterale posten, verschillend qua formaat en thematische focus, gericht op met name economische diplomatie of een mix van doelstellingen). Alleen posten in hoogrisicogebieden zijn vanwege de veiligheidsrisico's helaas niet door de commissie bezocht.

In de maand maart en april 2014 zijn drie videoconferenties georganiseerd met alle posten die de commissie in de afgelopen twee jaar heeft bezocht. Zo kreeg de commissie de laatste stand van zaken te horen over de vraag hoe posten werken aan de modernisering van de diplomatie.

### A Factoren die modernisering positief stimuleren

#### *Professionaliteit*

##### 1. Ontsluit onbenut potentieel

Positief is het enthousiasme en de bereidwilligheid van BZ-medewerkers waarmee nieuwe projecten worden opgepakt, mits kader en doel van die projecten duidelijk zijn.

Er is veel potentieel dat naar het idee van de commissie te weinig wordt ontsloten. Dat geldt helemaal voor de betrokkenheid van de mensen op de posten bij de modernisering. Moderniseringsprojecten, zoals de uitbesteding van de administratie aan *Regional Support Offices* (RSO's), lopen daarmee een risico, omdat ze worden beleefd als een administratieve tussenlaag in plaats van als een extra arm voor de posten.

##### 2. Ontwikkel lokale staf

Lokale staf op posten was al belangrijk, maar neemt steeds meer cruciale taken op posten over die voorheen door uitgezonden medewerkers werden gedaan. Zonder deze 2164

medewerkers<sup>9</sup> bestaat er geen BZ. Met name voor netwerkvorming is de lokale staf uit het land zelf onmisbaar voor de diplomatie. Lokale staf is noodzakelijk voor het benaderen van lokale autoriteiten en duiden van de context.

### 3. Goede voorbeelden

Zonder uitputtend te kunnen zijn, noemt de commissie twee voorbeelden op het departement en twee op de posten.

De commissie is onder de indruk van de servicegerichtheid van de directie Juridische Zaken. De directie Juridische Zaken heeft zich binnen het Rijk een vertrouwende en gerespecteerde positie verworven.

De directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid hanteert het volgende motto bij de hervormingen op hun beleidsterrein: “Doe vooral de zaken waar je als organisatie goed in bent en waar je meerwaarde hebt. Stoot diensten af die beter op een andere plek kunnen worden belegd”. Met deze visie ontstaat een efficiëntere rijksbrede vreemdelingenketen.

Op de post Nairobi zag de commissie een project waarvan de commerciële en ontwikkelingsdoelstellingen naadloos op elkaar aansloten, in casu het kweken van rozen en het tegengaan van erosie en vervuiling.

Op de post San José zag de commissie dat de “One Team” gedachte uitstekend gestalte kreeg door bijvoorbeeld een project als Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen gezamenlijk uit te voeren.

### Interactie

#### 4. Bouw voort op externe steun

De brede steun voor de motie Sjoerdsma c.s.<sup>10</sup> laat zien dat de Kamer én het bedrijfsleven het werk van de posten belangrijk vinden. Deze brede steun is belangrijk en moet worden uitgebouwd. De commissie adviseert om ervoor te zorgen dat de belangrijkste stakeholders ervaren wat zij aan BZ hebben.

Het aantal interacties van BZ met het publiek, functionele relaties en politiek relevante betrekkingen is de laatste twee jaar verheugend toegenomen. Het is van belang deze relaties te systematiseren en zeker op het gebied van politiek relevante relaties aanzienlijk verder uit te diepen.

<sup>9</sup> Zie pagina 19 van het Sociaal Jaarverslag 2013.

<sup>10</sup> [http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20140306/motie\\_van\\_het\\_lid\\_sjoerdsma\\_over\\_2/document3/f=/vjhuk6912tyl.pdf](http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20140306/motie_van_het_lid_sjoerdsma_over_2/document3/f=/vjhuk6912tyl.pdf)



## Organisatorische condities

### 5. Profiteer van het alomvattende Plan van aanpak

De commissie is van mening dat het goed is dat zoveel aandacht wordt besteed aan de hervormingen binnen BZ. Het Plan van aanpak “Modernisering Diplomatie, Hervormingen en bezuinigingen BZ (2014-2016)” is op papier een zeer solide basis om hervormingen door te voeren.

### 6. Nieuw Werken

Het Nieuw Werken krijgt steeds meer volgers bij BZ, zowel in Den Haag als op de posten. De commissie heeft gezien hoe steeds meer geëxperimenteerd wordt met tijd- en plaatsafhankelijk werken, met een andere manier van aansturing en met het gebruik van allerlei digitale voorzieningen. Deze nieuwe manieren van werken zetten aan tot nieuw gedrag en sluiten goed aan bij de modernisering van de diplomatie.

## B Factoren die de modernisering belemmeren

### Professionaliteit

### 7. Bied toekomstperspectief aan overtollig personeel

De commissie is verontrust over de grote groep medewerkers voor wie op dit moment geen toekomstperspectief meer is bij BZ. Het probleem van overtolligheid op deze schaal is bedreigend voor het slagen van het moderniseringsproces. Ervaring leert dat collega's zullen aarzelen met hervormen zolang voor deze groep geen acceptabel perspectief beschikbaar is.<sup>11</sup>

### 8. Vernieuw personeelsbeleid

Op dit moment is het voor medewerkers ondoorzichtig hoe je bij BZ carrière maakt. Heldere prestatiecriteria zijn nodig. Elke BZ'er moet op elk moment in zijn loopbaan kunnen weten wat hij moet presteren om in aanmerking te komen voor een volgende stap. Dat is nu niet zo. Informele contacten schijnen een belangrijke rol te spelen. Daarbij valt vaak het woord “vriendjespolitiek”. De commissie heeft niet kunnen achterhalen of dat terecht is, maar het enkele feit dat dit woord zo vaak valt, is al schadelijk.<sup>12</sup>

### 9. Eenduidige verantwoordelijkheid

Bij Buitenlandse Zaken geldt niet het principe dat verantwoordelijkheid maar één keer voorkomt. De commissie heeft van binnen en van buiten niet alleen veel klachten gehoord over overlap, maar ook over lacunes, zoals bijvoorbeeld verzoeken van derden die in de organisatie gaan zweven.

De commissie heeft in de afgelopen twee jaar ook zelf ondervonden hoe snel BZ verzoeken

<sup>11</sup> Zie pagina 5 van het Plan van aanpak Modernisering Diplomatie, Hervormingen en bezuinigingen BZ 2014-2016.

<sup>12</sup> Zie pagina 4 van het Plan van aanpak Modernisering Diplomatie, Hervormingen en bezuinigingen BZ 2014-2016.

van derden uit het oog verliest. In dit geval ging het over het uitzetten van onderzoek over aspecten van de moderniseringsagenda. Het resultaat viel tegen: de uitwerking van één onderzoek over de operationalisering van netwerken week zo sterk af van de opdracht, dat de aanbesteding is stopgezet. Voor zover de commissie kan nagaan, is er daarna ook geen verdere voortgang op dit belangrijke onderwerp geboekt.

#### **10. Zorg voor voldoende (kennis)impulsen**

Het is van belang dat Buitenlandse Zaken kan beschikken over een adequate kennisstructuur, zodat BZ voldoende impulsen ontvangt voor zijn beleid en de vernieuwing daarvan.

BZ lijkt goed op weg met de organische vorming van een kennisinfrastructuur. Wel is het nodig die beter te borgen, bijvoorbeeld door twee keer per jaar op SG/DG-niveau aandacht te schenken aan het werk van de strategisch beleidsadviseurs en te komen tot een zekere mate van planvorming. Dit zal de integrale vraagarticulatie wat betreft kennis ten goede komen.

Voor onderwerpen die langdurend aandacht behoeven, is het raadzaam om met één of meer kennisinstellingen een speciale relatie op te bouwen.

De commissie heeft geen inzicht kunnen verkrijgen in de rol die de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) in dit geheel zou kunnen spelen. In het Rijk is het gebruikelijk adviesraden te beoordelen op de mate waarin hun adviezen doorwerken. Er zijn vier vormen van doorwerking.<sup>13</sup> Helaas bestaat er geen overzicht op welke wijze de AIV-adviezen van de afgelopen zes jaar hebben doorgewerkt. De commissie denkt dat het goed zou zijn als een onafhankelijke commissie dit gaat evalueren, zoals dit ook bij andere wettelijke adviesraden gebruikelijk is.

#### *Interactie*

#### **11. Vereenvoudig werklast Tweede Kamer**

Uit door BZ gemaakte analyses blijkt dat dit ministerie uitzonderlijk veel Kamerverzoeken voor zijn kiezen krijgt in vergelijking met andere ministeries.

Zo stuurde de Kamer in 2013 233 sets Kamervragen naar BZ en daarnaast 120 verzoeken om Kamerbrieven, briefings etc. Ook diende de Kamer in dat jaar 104 moties in en werden 167 toezeggingen gedaan. In 2011 was dit aanzienlijk lager: 76 sets Kamervragen, 27 verzoeken, 53 moties en 41 toezeggingen.

En in vergelijking met andere departementen: voor de begrotingsbehandeling in 2013 ontving BZ 511 Kamervragen, ongeveer een kwart tot een derde meer dan Defensie (334), EZ (310) en VenJ (398).

<sup>13</sup> Zie V.J.J.M. Bekkers, V.M.F. Homburg, H.J.M. Fenger, K. Putters (2004). *Doorwerking van strategische beleidsadviesing*. Amsterdam: Rozenberg. ISBN 90 5170 809 2. Zij maken onderscheid tussen: Instrumentele doorwerking, Conceptuele doorwerking, Argumentatieve doorwerking en Politiek-strategische doorwerking.

Dit werk is natuurlijk een reguliere taak voor BZ, maar legt tegelijkertijd een erg grote claim op de capaciteit van BZ om aan deze verzoeken te voldoen. Veel tijd en aandacht gaat dus uit naar het tijdig en accuraat informeren van de Kamer.

De commissie raadt aan om te analyseren waarom BZ een relatief hogere werklast heeft door verzoeken van de Kamer dan veel andere departementen. Vervolgens kunnen deze uitkomsten besproken worden met de Kamer en de griffie. De commissie is ervan overtuigd dat er zeker mogelijkheden zijn om de Kamer adequaat en tijdig te informeren via meer laagdrempelige manieren van informatie-uitwisseling (zoals briefings).

### **12. Betrek posten bij modernisering**

De commissie ziet weinig betrokkenheid van de medewerkers op de posten bij modernisering. De commissie beveelt aan een werkgroep samen te stellen met enige medewerkers van het departement en enigen van de posten om het Plan van aanpak door te lichten op de mogelijkheden om medewerkers van de posten bij modernisering te betrekken en verzake voorstellen te doen.

### **13. Investeer in communicatie**

De commissie maakt onderscheid tussen drie categorieën communicatie die voor BZ van belang zijn, namelijk publieksvoorlichting, communicatie met functionele relaties en communicatie die hoort bij het politieke proces.

#### *-Publieksvoorlichting*

Zowel door de posten als in Den Haag wordt enthousiast gebruik gemaakt van sociale media om te communiceren met burgers en bedrijfsleven. De commissie ziet ook dat ambassadeurs steeds vaker optreden in de media. Mooi voorbeeld was daarbij de goede pers tijdens de ambassadeursconferentie in januari 2014. Op consulaire gebied zijn flinke stappen gezet met het laagdrempelig aanbieden van reisadvies door allerlei technische applicaties te ontwikkelen.

De commissie raadt aan scholen te blijven bezoeken om te vertellen over het werken op BZ. De impact van dit soort bezoeken moet niet worden onderschat.

#### *-Communicatie met functionele relaties: andere ministeries, VNO/NCW-MKB Nederland, corps diplomatique in Den Haag en de G4*

De commissie constateert grote onzekerheden bij de gesprekspartners: het is niet duidelijk bij wie men waarvoor moet zijn. Websites geven summier informatie en verantwoordelijkheden zijn op meerdere plekken gelegd. Functionele relaties komen moeilijk tot stand, omdat de partij waarmee dat zou moeten, niet of moeilijk is te vinden. De commissie adviseert verantwoordelijkheden duidelijk te beleggen en vervolgens heldere aanspreekpunten voor de verschillende functionele relaties te creëren<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Zie ook "Informatie delen" op pagina 31 van het Tussenrapport.

*-Communicatie die hoort bij het politieke proces*

De vertegenwoordigers van de pers die de commissie heeft gesproken, vinden dat ze door BZ veel slechter worden bediend dan door andere ministeries. Een verklaring hiervoor is dat de woordvoering niet tegelijkertijd wordt ontwikkeld, maar meer als iets dat na vaststelling van beleid ook nog aandacht moet krijgen. De commissie raadt dan ook aan om voorlichting en beleid geïntegreerd te ontwikkelen en woordvoering daarbij actief te betrekken. Daarnaast is het belangrijk om periodiek na te gaan wat de betrokken journalisten vinden van de diensten van de woordvoering. Opvallend is dat bij de woordvoering weinig oud-journalisten zijn betrokken en dat vanuit het roulatiesysteem medewerkers bij de afdeling Communicatie worden geplaatst die nog niets of weinig van communicatie afweten.

Desgevraagd noemden de journalisten een paar departementen waarover zij wel tevreden waren, zoals Veiligheid & Justitie en Infrastructuur & Milieu. Wellicht kunnen BZ, woordvoerders en persvoorlichters daar ervaring opdoen om daadwerkelijk te zien wat zo'n afdeling wel doet, wat BZ blijkbaar niet doet.

### *Organisatorische condities*

#### **14. Meer capaciteit naar de posten**

De commissie had niet de taak te bezien of alle posten voldoende capaciteit hebben voor hun kerntaken. Niettemin heeft zij kennisgenomen van een aantal verontrustende signalen. Zo blijkt dat op sommige posten men wel in staat is om het uitgaande bedrijfsleven dat zich aandient van dienst te zijn, maar niet om de daarvoor in aanmerking komende partijen gestructureerd te wijzen op investeringen die *in* Nederland kunnen worden gedaan.

Op de vraag wat te doen als posten 20% meer budget zouden hebben, kwamen logischerwijs verschillende antwoorden. In sommige gevallen ging het om het financieren van een specifieke taak waar nu geen geld voor is (zie het voorbeeld hierboven). In andere gevallen werd aangegeven niet zo zeer behoefte te hebben aan meer budget, maar aan meer zeggenschap over de samenstelling van het team en het naar eigen inzicht mogen uitgeven van budgetten.

Het viel de commissie op dat er nauwelijks meer functies op posten zijn voor jonge beleidsmedewerkers om het vak van diplomaat onder de knie te krijgen. In plaats daarvan lijken posten structureel gebruik te maken van studenten, met name op de midden- tot kleine posten. Opgepast moet worden dat BZ hiermee geen structurele ondercapaciteit opvult.

Honoraire consuls lijken ook in de toekomst een steeds belangrijkere rol te krijgen binnen het postennetwerk. De mate waarin zij kunnen worden ingezet hangt echter sterk af van hun eigen enthousiasme en toewijding. Voor veel honorair consuls is dit een eervolle taak naast hun eigen werkzaamheden.

Eenmansposten (de zogenaamde laptopdiplomaten) kunnen tijdelijk een belangrijke rol spelen bij verkenning van een nieuw land of gebied, maar zijn geen structurele oplossing om capaciteit te besparen. Het steunen op één diplomatieke medewerker is om allerlei redenen veel te riskant. Naar het schijnt is het Verenigd Koninkrijk af van het concept van eenmansposten en kiest nu voor minimaal 2 beleidsmedewerkers en 2 lokale krachten.

De commissie is positief over het proces van ontlasting van (met name administratieve) taken dat momenteel plaatsvindt via de Regional Support Offices (RSO's) en het 3W platform<sup>15</sup>. Dit lijkt een goed idee (efficiëntiewinst en specialisatie), maar de commissie merkt weinig betrokkenheid op de posten om dit tot een succes te maken. Er wordt geklaagd over vertraging van betalingen en bij het afgeven van visa. Dit kan het project ernstig schaden. RSO's zouden meer moeten worden gezien als verlengstuk van de posten en niet, zoals vooral wordt gedacht, als een extra administratieve tussenlaag.

De commissie raadt aan om in Brussel afspraken te maken dat politieke rapportages, opgesteld door EDEO, niet alleen worden toegezonden aan de Hoge vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid, maar ook aan de lidstaten. Nederlandse posten kunnen dan capaciteit besparen door geen algemene politieke rapportages meer aan Den Haag te sturen, maar te volstaan met aanvullende rapportages.

#### 15. "One team" gedachte is cruciaal

Op papier lijkt de positie van de Chef de Poste (CdP) als integraal manager redelijk goed geregeld. Ook de buitenwereld ziet de CdP als baas van alle medewerkers. Echter, in de praktijk blijkt de CdP niet te kunnen beschikken en besluiten over de inzet van mensen en middelen die onder zijn ressort vallen. Dat moet anders, ook om de juiste realistische verwachtingen te wekken wat de post voor de klant kan betekenen en welke resultaten de post als geheel wil bereiken.

Twee aspecten zijn hiervoor van belang: de integratie van attachés met het BZ-team op de posten en de integratie tussen uitgezonden en lokale medewerkers.

Het is de commissie gebleken dat de CdP niet de leidinggevende is van de attachés. Er worden vaak vanuit andere departementen, bijvoorbeeld door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), rechtstreekse resultaatverplichtingen opgelegd aan de attachés. Ook de inbreng van de CdP bij de beoordeling van de attachés is onduidelijk, terwijl de CdP ook geen duidelijke bevoegdheid heeft over de inzet van mensen en middelen. De commissie merkt op dat duidelijk moet zijn dat de CdP wel de baas is en niet een soort "pensionhouder" en dat resultaatafspraken met de CdP moeten worden gemaakt en niet rechtstreeks vanuit Den Haag met de attaché.

De positie van lokale staf werd door een van de gesprekspartners als volgt getypeerd: "lokale staf wordt erg gewaardeerd, maar niet serieus genomen".<sup>16</sup> Eerder heeft de commissie aangegeven dat de lokale staf onmisbaar is voor het onderhouden van relaties met het lokale maatschappelijke leven. Er moet dus sprake zijn van fundamentele gelijkwaardigheid tussen de lokale en uitgezonden staf. Dit feit is onvoldoende gereflecteerd in het personeelsbeleid ten aanzien van deze groep.

<sup>15</sup> 3W (Wereld Wijd Werken) is de shared Service Organisatie die producten en diensten levert ter ondersteuning van diegenen die voor de Nederlandse overheid in het buitenland werken, reizen en verblijven.

<sup>16</sup> Deze typering lijkt wat meer te passen bij de grotere posten dan bij de kleinere posten.

De commissie ziet dus ruimte voor verbetering: zorg daar waar het kan voor zoveel mogelijk gelijkwaardigheid. Investeer meer in opleidingen en cursusaanbod voor de lokale staf. Werk met prikkels om lokale staf gemotiveerd te houden. Zorg, waar relevant, voor eigen reis- en representatiebudget, voor goede ICT-ondersteuning en voor mogelijkheden om kennis te maken met Nederland. Wees bij de start realistisch over de doorgroeimogelijkheden. Die zijn en blijven gering. De commissie adviseert daarom: neem nieuwe lokale staf aan op basis van eindigheid, bijvoorbeeld contracten van 7 jaar.

Het is de commissie opgevallen dat sommige posten uitblinken in projectmatig werken, terwijl andere posten nog klassiek afdelingsgewijs werken. Projectmatig werken verbetert integratie en vergroot de kans op het slagen van de “One Team” gedachte. Vanuit verschillende posten wordt opgemerkt dat het streven naar “One Team” op de posten nog niet heeft geresulteerd in een effectieve Haagse pendant.

#### **16. Geef prioriteit aan IT-projecten die vitaal zijn voor de modernisering**

In het Tussenrapport van de adviescommissie is als randvoorwaarde voor het slagen van de modernisering opgenomen dat BZ tijd- en plaatsafhankelijk moet kunnen werken. De commissie vindt dat een aantal digitale toepassingen die in het zakelijke verkeer al jaren actief worden gebruikt, ook bij BZ beschikbaar moeten zijn. De verschillende IT-projecten<sup>17</sup> binnen het programma Digitalisering zijn echter grotendeels nog niet gerealiseerd. Posten klagen hierover. Ook noemen sommige posten traag internet een groot probleem voor hun functioneren. Skype is hierdoor bijvoorbeeld niet mogelijk. Halfgeïmplementeerde nieuwe systemen, zoals Sophia voor archivering, creëren de nodige onrust en zelfs cynisme bij de gesproken medewerkers.

De commissie heeft sterke vermoedens dat de volledige digitalisering van BZ nog veel voeten in aarde zal hebben. Vandaar de oproep om hieraan voldoende prioriteit te geven, met name aan IT-projecten die vitaal zijn voor de modernisering, zoals het realiseren van tijd-plaats-en apparaatafhankelijk werken en samenwerkingsruimtes. Deze toepassingen maken het mogelijk dat het postennetwerk nog beter in staat wordt gesteld relevante informatie over het land en de regio direct met Den Haag te delen. Daarnaast zou het helpen als een duidelijke tijdstabel wordt opgesteld, zodat voor alle medewerkers duidelijk is welke toepassingen wanneer beschikbaar zullen zijn<sup>18</sup>.

Het digitaal vastleggen van kennis over het netwerk is van meer dan gemiddeld belang gezien de overplaatsbaarheid van de diplomaten.

<sup>17</sup> Onder het programma Digitalisering vallen de volgende projecten:

- Argus: digitale registratie en distributie van gerubriceerde documenten.
- Foxy: digitale registratie van de stukkenstroom.
- Kennispaspoort: persoonsprofielen waarin iedere BZ'er zijn of haar specifieke kennis, ervaring, deskundigheid, vaardigheden en interessegebieden kan opnemen.
- Sophia: digitaal archiveren en raadplegen van documenten.
- SWF: de ontwikkeling van een samenwerkingsfunctionaliteit.
- Triple A: realiseren van tijd- plaats- en apparaatafhankelijk werken: any time, any where, any device.

<sup>18</sup> Zie 3.12 BZ Volledig Digitaal in het Plan van aanpak Modernisering Diplomatie, Hervormingen en bezuinigingen BZ 2014-2016.

### **17. Maak taakverdeling tussen Den Haag en posten duidelijk**

De commissie constateert dat het postennetwerk is verweesd. De posten beleven de interactie met Den Haag niet als harmonisch en natuurlijk. Er zijn teveel oekazes, en bij bepaalde onderwerpen, zoals regionale ondersteuning en regionalisering, is het niet duidelijk hoe de posten daarbij betrokken worden, terwijl het juist in de rede zou liggen om de posten daarin het voortouw te geven. Aan de andere kant is het niet altijd duidelijk wat er met rapportages in Den Haag gebeurt en worden verzoeken van posten ook niet altijd actief in Den Haag opgepakt. De inrichting van een regiopool is een eerste stap, maar beantwoordt volgens de commissie niet de fundamentele vraag: wat is de taakverdeling tussen Den Haag en posten, zeker nu door de ICT-mogelijkheden de intermediaire functie in Den Haag overbodig wordt.

### **18. Geen dubbeling van kennis en kunde**

De commissie heeft al eerder gezegd dat het zwaartepunt van Buitenlandse Zaken moet liggen op de posten. Dit betekent dus dat kennis over een land en regio ligt bij de post in dat land en die regio. BZ hinkt nu op twee gedachten: er is kennis en kunde op de posten, maar er is een replicatie van deze kennis en kunde binnen de regiodirecties. Overigens doet het probleem van dubbeling zich niet alleen voor bij de regiodirecties. Er wordt ook landen- en regiokennis opgebouwd bij DGBEB en bij de themadirecties. De commissie heeft geconstateerd dat dit leidt tot complicaties, overlap en lacunes en vaagheid in de toedeling van verantwoordelijkheden.

De commissie is er voorstander van om de kennis en kunde te concentreren op de posten, en niet ook nog in Den Haag. Dat is ook niet meer nodig, gelet op de mogelijkheden van de nieuwe manieren van communicatie. De commissie begrijpt niet goed waarom deze principiële keuzes niet worden gemaakt.

Zo zouden posten verantwoordelijk moeten zijn voor de eerste beantwoording van landen- of regio- specifieke Kamervragen. De concept-beantwoording van die Kamervragen gaat dan voor een check op politieke gevoeligheden langs het bureau bestuursondersteuning in Den Haag alvorens deze worden voorgelegd aan de bewindslieden. Alleen op zeer politieke dossiers worden de Kamervragen direct in Den Haag beantwoord. Daarnaast zou voor beleidsmatige zaken minder gebruik moeten worden gemaakt van dwingende instructies, maar moet ruimte worden gegeven aan de posten.

Uiteraard moet het departement kunnen beschikken over strategische functies zoals de toekenning van budget, toetsing op rechtmatigheid en kwaliteit, personeelsbeleid en de controle van het politieke proces. Het moederdepartement zou moeten kunnen beschikken over een aantal zwaargewichten, die ingezet kunnen worden waar het nodig is en waar de normale capaciteit en kwaliteit niet toereikend is, bijv. in crisisonstandigheden (zoals Libië) en op zware diplomatieke dossiers, zoals de Nuclear Security Summit (NSS) en het EU-voorzitterschap.

Posten hebben recht op een professioneel front-en backoffice in Den Haag. Dit leidt tot de aanbeveling om posten zelf te laten bepalen hoe de inrichting en aansturing van zo'n front-en backoffice eruit komen te zien. Uiteindelijk doel is dat de regiopool, waar nu binnen BZ hard aan gewerkt wordt, vooral moet worden gezien als het verlengstuk van de

posten in Den Haag en niet andersom.

Belangrijk bij de regiopool is dat externen een aanspreekpunt binnen BZ krijgen voor vragen over een bepaalde regio en/of land. Deze vraag kan vervolgens, daar waar relevant, zo snel mogelijk worden doorgezonden naar de posten voor beantwoording. Op het moment van schrijven is het nog steeds heel moeilijk om via de BZ-website van de rijksoverheid contactgegevens te vinden op een niveau lager dan werelddelen.

‘Geen dubbeling van kennis en kunde’ geldt ook voor de taakverdeling tussen BZ en de andere departementen, waarbij gedacht kan worden aan de onderwerpen milieu, vreemdelingenketen en klimaat. Zo worden deze zomer de Haagse back-office taken met betrekking tot de visa kort verblijf (die nu bij zowel BZ als de IND worden uitgevoerd) gebundeld bij de IND.

### 19. Regionaliseer

Zoals hierboven wordt beschreven, is de commissie er voor om meer inhoudelijke taken en bevoegdheden bij de posten te beleggen. Dat is niet goed mogelijk met een postennetwerk, dat voor een steeds groter deel bestaat uit kleine posten.<sup>19</sup> Regionalisering is dus een noodzaak.

De commissie ziet regionalisering nog steeds als een manier om BZ efficiënter en effectiever te laten functioneren. Door regionaal te werken kan sneller worden ingespeeld op ontwikkelingen in de regio. Besluiten over de inzet van capaciteit kunnen dichterbij de kern worden genomen. Voorwaarde is wel dat de regio beschikt over een flexibele pool van mensen en/of middelen. Wel moet worden opgepast dat regionalisering geen doel op zich wordt.

Regionalisering zorgt voor:

- strategische diepte: een regionale blik geeft extra zicht op de internationale politieke verhoudingen. De regio heeft ook het meest actuele beeld welke capaciteit waar nodig is.
- Betere onderlinge afstemming, zowel binnen de regio als met Den Haag.
- Meer onderlinge hulp door de beschikbare capaciteit (mensen/middelen) zelf regionaal te verdelen.

In de praktijk betekent dit dat Den Haag op hoofdlijnen de prioriteiten vaststelt die voor de regio het belangrijkste zijn. Op basis van die prioriteiten kan de regio de invulling daarvan ter hand nemen en daarbij flexibel inspelen op ontwikkelingen in de regio. Bij regionalisering wordt het makkelijker om extra menskracht vrij te maken bij crisissomstandigheden zoals burgeroorlogen en natuurrampen.

Voor de besluitvorming binnen de regio is het van belang dat de kansen niet blijven liggen en dat knopen tijdig worden doorgehakt. Daar waar kansen liggen, moeten tijd en capaciteit worden vrijgemaakt voor verkenning, bijv door de tijdelijke inzet van een

---

<sup>19</sup> Zie pagina 11 van het Sociaal Jaarverslag 2013 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.



laptopdiplomaat. Ook moet worden besloten over de verdeling van schaarse middelen en het personeelsbeleid. Het blijkt keer op keer dat dergelijke bevoegdheden beter toegekend kunnen worden aan één persoon. Ook de ISB komt tot de conclusie dat regionalisering beter werkt als de hiërarchie duidelijk is.

De commissie constateert dat BZ erkent dat regionalisering onvermijdelijk is, maar dat het departement en de posten worstelen met het concept regionalisering en dat daarbij verlies aan autonomie door CdP's als bedreigend wordt ervaren. Het regionaal programma in Midden-Amerika lijkt vooral gedreven te zijn door bezuinigingen. Dat is volgens de commissie niet de manier om een regionaliseringsproces te starten. Positiever lijken de eerste ervaringen in het Balticum waar wordt geëxperimenteerd met hiërarchische verhoudingen.

De commissie beveelt een pragmatische aanpak aan: als regio's makkelijk te onderscheiden zijn, ga dan in die regio's vast aan het werk. Als het moeilijk is, wacht nog even. Probeer taken zo laag mogelijk te beleggen. Laat vervolgens de regio zelf de mensen en middelen verdelen. Experimenteer met een regioraad. Het is interessant om de ervaringen van het Verenigd Koninkrijk te blijven volgen. Daar beginnen nu positieve ervaringen zichtbaar te worden.

## **20. Pas topstructuur aan**

De vereenvoudiging en de strakke toedeling van verantwoordelijkheden heeft ook consequenties voor de top. De commissie denkt dat het ministerie beter wordt geleid als de eenduidigheid in de top toeneemt. De commissie is van mening dat de samenhang tussen hulp en handel zou moeten leiden tot één verantwoordelijke directeur-generaal in plaats van twee. De commissie denkt voorts dat de samenhang en dynamiek van het veranderingsproces kan worden versterkt door de eindverantwoordelijkheid voor het beheer van de posten in één hand te leggen. Voorts zou daar dan ook de verantwoordelijkheid voor de uitvoering moeten worden neergelegd.<sup>20</sup>

## **21. Scheid beleid en uitvoering en schoon periodiek beheerslast op**

Het onderwerp beheerslast kwam vaak ter sprake in gesprekken met BZ'ers, zowel in Den Haag als op de posten. Ook hoorde de commissie andere geluiden, namelijk dat er helemaal geen sprake is van beheerslast. De commissie vond het moeilijk om dit onderwerp verder te ontleden. Vandaar de term "het spook" beheerslast.

Om verder grip te krijgen, is een brede vraag uitgezet aan de posten die de commissie heeft bezocht. De vraag luidde: "Wat is top vijf van belemmeringen waardoor medewerkers niet toekomen aan hun echte werk?". Het volgende beeld kwam daaruit naar voren: soms is er sprake van klassieke beheerslast door regelgeving. In andere gevallen gaat het om versnippering van initiatieven die op de post als last worden ervaren. Een andere belemmering heeft te maken met de onduidelijkheid over de belegging van taken en verantwoordelijkhe-

<sup>20</sup> Zie [aanbevelingen van ABDTopconsult 'Advies Beleid en Uitvoering bij het ministerie van Buitenlandse Zaken'](#) (versie 24 maart 2014) (Koos van der Steenhoven en Marianne Aalbersberg).

den binnen BZ. Bij veel processen zijn vele spelers betrokken die allemaal een stukje verantwoordelijkheid dragen, maar niet de eindverantwoordelijkheid. Vaak werd de overlap van regiodyrecties met posten als voorbeeld genoemd. Niemand kon de commissie echt goed uitleggen hoe de taakverdeling daar lag. Ook ervaren medewerkers last van systemen waarmee gewerkt wordt: óf deze systemen zijn in onbruik geraakt, óf er is stress over nieuwe systemen.

De commissie beveelt zeer aan het ABDTopconsult advies over de scheiding van beleid en uitvoering<sup>21</sup> op te volgen. In dat advies wordt veel aandacht besteed aan de noodzaak van het sluiten van de beleidscyclus. De uitvoering is nu op verschillende niveaus binnen BZ belegd en aan externe partijen overgelaten, zonder sterke sturing van BZ.

Tenslotte blijft het nodig om de beheerslast periodiek op te schonen en de verantwoordelijkheid daarvoor in de top te beleggen (zie mijlpaal 8 in Hoofdstuk 4).

## **22. Zet inspecties in bij modernisering**

De commissie ziet een duidelijke rol voor de inspecties bij modernisering van de diplomatie.

Als aanvulling op de aanbeveling uit het Tussenrapport<sup>22</sup> zou de commissie graag zien dat de inspectie ISB ook gaat toetsen in hoeverre de post vernieuwt. En hoe die vernieuwing vervolgens kan worden gedeeld met andere posten (*double loop learning*). Het lijkt de commissie verstandig daarbij ervaring en kennis te gebruiken van BZ-collega's, maar ook een beroep te doen op ervaring uit andere departementen en op vertegenwoordigers van de belangrijke klanten (zoals het bedrijfsleven, kennisinstellingen en NGO's).

Voor de evaluatiedienst IOB ziet de commissie vooral de noodzaak om de uitkomsten van de kwalitatief hoogstaande rapporten beter te laten landen in de organisatie. Het is zonde als de uitkomsten van deze evaluaties uiteindelijk niet leiden tot leerervaringen binnen de organisatie en, beter nog tot effectieve nieuwe toepassingen.

## **23. Maak een keuze over de rol van cultuur**

De rol van cultuur binnen het buitenlands beleid is verwarrend. Er worden geen duidelijke keuzes gemaakt. De commissie ziet drie rollen van cultuur:  
Cultuur als eigenwaarde: "Cultuur voor Cultuur";  
Functioneel: inzet binnen bredere (en met name economische) diplomatie (omlijsting van de Nederlandse identiteit, Holland Branding);  
Opluistering van evenementen.

De commissie raadt aan bij de inzet van cultuur bij diplomatieke betrekkingen te kiezen voor de functionele rol: cultuur ter profilering van de Nederlandse identiteit en bredere belangen. Hierbij kunnen jonge, kansrijke kunstenaars in Nederland worden betrokken.

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> Zie pagina 31.

Daarnaast ziet de commissie mogelijkheden om cultuur meer te laten aansluiten bij economische diplomatie.

## 2.2 Vernieuwing bij economische diplomatie en ontwikkelingssamenwerking

### Hoofdboodschap economische diplomatie:

In bijlage 1 wordt nader ingegaan op economische diplomatie. De hoofdboodschap van deze studie is:

Er is diplomatie. Economische diplomatie is daarvan één onderdeel, dat pas goed tot zijn recht komt als het is ingebed. Om een goede diplomatieke gesprekspartner te blijven, moet verschraving worden vermeden.

Commerciële handels- en investeringsbevordering is in principe aan de markt. Alleen bij marktfalen zou er een rol voor de overheid kunnen zijn, maar dan wel tegen een prikkelend tarief. Overigens is het hierbij zaak niet te aarzelen en te lang stil te staan bij de vraag of er sprake is van marktfalen. Wel lijkt het verstandig om na enige tijd te evalueren of de omstandigheden niet zodanig zijn verbeterd dat de diplomatie zich uit deze rol kan terugtrekken.

### Hoofdboodschap ontwikkelingssamenwerking:

Tot voor kort was er een stapeling van doelstellingen en instrumenten bij ontwikkelingssamenwerking. Gelukkig vindt hier een indikingsproces plaats, zoals in de nieuwe agenda hulp en handel<sup>23</sup>.

De commissie is van mening dat het indikingsproces zoals hierboven aangeduid wel eens niet radicaal genoeg zou kunnen zijn en daardoor niet de beoogde werking zal hebben. De leden van de commissie zijn erg geschrokken van de gebeurtenissen rond de val van het Kabinet Rutte-1 toen het er even naar uitzag dat het gehele onderwerp ontwikkelingssamenwerking van de politieke agenda zou verdwijnen. De commissie meent dat het aantal doelstellingen, instrumenten en partners radicaal zou moeten worden ingeperkt. Dit zal ook bijdragen aan het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking (zie verder paragraaf 3.3 en bijlage 2).

<sup>23</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2013/04/05/wat-de-wereld-verdient-een-nieuwe-agenda-voor-hulp-handel-en-investeringen.html>

## Hoofdstuk 3 Verder werk

Een hervormingstraject duurt gemiddeld vier tot zeven jaar. De commissie maakt daar maar twee jaar van mee. De commissie kan geen blauwdruk geven hoe de komende vijf jaar eruit zullen zien. Wel deelt de commissie graag een aantal ideeën om als BZ mee aan de slag te gaan.

### 3.1 De versterking van de rol van BZ bij de internationale functie van het Rijk

Alle aanbevelingen uit het Tussenrapport van de Adviescommissie Modernisering Diplomatie zijn overgenomen in het Plan van aanpak. Echter, ook als deze aanbevelingen allemaal worden uitgevoerd, is het grootste probleem niet opgelost: BZ speelt momenteel in het Nederlandse publieke bestel niet de positie die het hoort in te nemen.

Het is niet nodig om uit te weiden over het gegeven dat het buitenland sinds WO II alleen maar (actief en passief) belangrijker is geworden. Niet alleen economisch gezien, maar ook op andere vlakken zoals de wetenschap, cultuur en politiek. Het huidige kabinet heeft hierop sterke ambities geformuleerd. Bij deze sterke ambities hoort uiteraard ook een sterk Ministerie van Buitenlandse Zaken, zoals bij een ambitie om het water te bedwingen ook een sterk ministerie hoort.

Zo'n positie kan, dat weten we, niet worden afgedwongen bij wet. Ook de traditie helpt BZ niet langer. BZ zal het moeten hebben van een herkenbare professionele inzet enerzijds en anderzijds de oriëntatie op diegenen die belang zouden moeten hebben bij het benutten van deze inzet.

Dit klemmt te meer omdat veel organisaties, en zeker de zusterdepartementen van BZ, hun eigen op het buitenland gerichte activiteiten zelf organiseren. BZ moet van goeden huize komen om in die situatie waarde toe te voegen. Hierover maakt de commissie zich geen zorgen. Wij hebben kunnen constateren dat deze inzet wel degelijk aanwezig is, al houdt BZ zijn licht nog te zeer onder de korenmaat.

Investeren in *professionaliteit* is volgens de commissie de meest relevante manier voor BZ om zijn toegevoegde waarde duidelijk te maken. De commissie is ervan overtuigd dat een groter vermogen om vooruit te zien (prospectiviteit) van belang is voor een sterker Nederlands optreden op het wereldtoneel. Wanneer BZ erin slaagt zijn werk op dit punt te optimaliseren en deze kennis beter en sneller te delen, verbindt BZ zich op natuurlijke wijze krachtiger met de rest van de rijksdienst.

## 3.2 Omkering

De commissie heeft geconstateerd dat van het overplaatsbare personeel drie vijfde werkt in Den Haag en twee vijfde op de posten.<sup>24</sup> In “Haagse” kringen wordt schamper gesproken over “het waterhoofd van BZ”.

In hoofdstuk twee heeft de commissie de volgende aanbevelingen gedaan:

- Elke verantwoordelijkheid binnen BZ komt maar een keer voor.
- Landen- en regiokennis en -kunde wordt op maar één plaats belegd, namelijk op de posten.
- Door het uitvoeren van regelmatige opschoningsacties, wordt de beheersmatige beslissingsruimte op posten geoptimaliseerd.
- Met beleidsmatige instructies wordt terughoudend omgegaan: het is in beginsel de Chef de Poste die bepaalt hoe en wanneer de beleidsmatige boodschap wordt overgebracht.

Op basis van deze uitgangspunten zou het mogelijk moeten zijn een exercitie uit te voeren die ertoe leidt dat de beschikbaarheid van personeel op de posten wordt gemaximaliseerd en die in Den Haag geminimaliseerd. Er resteert in Den Haag een sterk en slagvaardig moederdepartement. De commissie is dit in wandeling “de omkering” gaan noemen.

## 3.3 Radicale indikking van doelstellingen, instrumenten en partners

De commissie heeft kennisgenomen van de rapportage in de Volkskrant<sup>25</sup> van 22 februari 2014 waaruit bleek dat het maar weinig had gescheeld of ontwikkelingssamenwerking was als relevant instrument van buitenlands beleid verdwenen.

De commissie zou dat zeer betreuren en is het eens met het belang van ontwikkelingssamenwerking, zoals beschreven in het WRR-rapport “Minder pretentie, meer ambitie”<sup>26</sup> uit 2010:

*“Intussen is het belang van goede ontwikkelingshulp de laatste jaren alleen maar toegenomen. Lange tijd werd ontwikkelingshulp vooral gezien als een morele opdracht, maar nu we mondiaal steeds meer afhankelijk van elkaar worden, is het ook steeds duidelijker een vorm van welbegrepen eigenbelang om te investeren in een redelijk bestaan voor iedereen.”*

De commissie merkt op dat zich op diverse departementen fundamentele veranderingen voltrokken hebben of bezig zijn zich te voltrekken. Te noemen valt de vorming van de Nationale Politie onder leiding van één minister en de decentralisatie van de politieke

<sup>24</sup> Van de overplaatsbare BZ medewerkers, zijn ultimo 2013 931 uitgezonden en werken er 1659 op het moederdepartement (zie pagina 20 van het Sociaal Jaarverslag 2013).

<sup>25</sup> <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3601274/2014/02/22/Eerste-kabinet-Rutte-viel-na-verzet-CDA-ers.dhtml>

<sup>26</sup> <http://www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/minder-pretentie-meer-ambitie/> (pagina 11-12)

verantwoordelijkheid van de zorg naar de gemeenten. Tegen die achtergrond raadt de commissie aan ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking met een meer radicale blik naar het thans bestaande conglomeraat van doelstellingen, instrumenten en uitvoeringspartners te kijken. Op dit moment worden binnen OS ongeveer 2500 activiteiten uitgevoerd. Daarnaast zijn er BZ-breed 150 budgethouders en 112 instrumenten waarvan het merendeel betrekking heeft op ontwikkelingssamenwerking.<sup>27</sup> Meestal is niet te achterhalen met welk oogmerk geld beschikbaar wordt gesteld noch ook in welke mate die oogmerken worden gerealiseerd.<sup>28</sup>

BZ zou kunnen overwegen een radicale toets uit te voeren.

Voor wat betreft de doelstellingen zou, naast de behoeftes van ontwikkelingslanden, het draagvlak onder de Nederlandse bevolking medebepalend moeten zijn, ten aanzien van de uitvoeringspartners de betrouwbaarheid, en ten aanzien van de instrumenten effectiviteit en efficiency. De commissie denkt dat een draagvlakgerichte benadering heel goed is op te bouwen vanuit de thema's die inmiddels zijn gekozen, namelijk veiligheid en rechtsorde, water, voedselzekerheid en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR).

Belangrijk is hierbij te benadrukken dat deze radicale toets versterking van de geloofwaardigheid van het OS-instrument beoogt en niet zou moeten worden ingezet als een verkapte bezuinigingsoperatie.

---

<sup>27</sup> Bron DGIS-cijfers en DJZ-rapport.

<sup>28</sup> Zie ABDTopconsult 'Advies Beleid en Uitvoering bij het ministerie van Buitenlandse Zaken' (Koops van der Steenhoven en Marianne Aalbersberg (versie 24 maart 2014)).

## Hoofdstuk 4 Mijlpalen: wanneer is de modernisering van de diplomatie geslaagd?

Modernisering is een taai proces. Het is van belang om zichtbaar voortgang te boeken. Daartoe heeft de commissie negen mijlpalen benoemd. De commissie denkt dat het mogelijk is de mijlpalen binnen vijf jaar te realiseren. Het lijkt de commissie verstandig om de voortgang halverwege te evalueren.

### 1. Digitaal netwerk op orde

Digitaal netwerk is op orde: posten werken met departement(en) samen binnen een virtueel netwerk. De commissie ziet brede overeenstemming over nut en noodzaak van zo'n virtueel netwerk binnen BZ. De realisatie hiervan is randvoorwaardelijk voor het behalen van alle mijlpalen. Wel hoort de commissie veel zorgen over de voortgang. De commissie vraagt zich af of er een kalender kan komen waaruit duidelijk wordt wanneer welke toepassing voor medewerkers beschikbaar zal zijn.

### 2. Verhouding posten ten opzichte van departement omkeren

Over vijf jaar werkt 2/5 van de overplaatsbare BZ-ambtenaren op het departement en 3/5 op de posten.

### 3. Iedere verantwoordelijkheid komt maar één keer voor en eindigt in het SG/DG-beraad

Op de post stuurt de Chef de Poste het team aan. Zo nodig gebaseerd op afspraken met de RVO en vakdepartementen ten aanzien van attachés. Rechtstreekse aansturing van attachés vanuit Den Haag is niet toegestaan.

Er is 1 DG verantwoordelijk voor de aansturing van posten en 1 voor handel en hulp.

Aan de analyse in het Advies "Beleid en Uitvoering van ABDTopconsult"<sup>29</sup> is recht gedaan.

### 4. De missie van BZ wordt systematisch, helder en overtuigend voor het voetlicht gebracht. Elke medewerker van hoog tot laag weet wat hem te doen staat om deze missie naar behoren uit te dragen.

### 5. Diplomatiek excelleren kan alleen als dit organisatorisch is ingebed.

Aandachtspunt is de beschikbaarheid van voldoende kennis en kunde om organisatorische veranderingen adequaat te begeleiden.

### 6. BZ heeft zijn positie in de rijksdienst en in de samenleving concreet, zichtbaar en bestendig vormgegeven, zodanig dat sprake is van alom erkende en gewaardeerde samenwerking.

<sup>29</sup> Zie ABDTopconsult 'Advies Beleid en Uitvoering bij het ministerie van Buitenlandse Zaken' (Koois van der Steenhoven en Marianne Aalbersberg (versie 24 maart 2014)).

7. **Alle BZ-ers, ongeacht positie of plaats, kunnen vrijwillig meedoen met een van de vele vernieuwende experimenten.**
8. **De DG Posten/Uitvoering is verantwoordelijk voor de opschoning van oud beleid, systemen en instrumenten.**
9. **Iedere medewerker weet wat hij moet presteren om zich voor een functie te kwalificeren.**  
De uitwisseling van BZ-personeel met personeel vanuit andere organisaties is sterk toegenomen.



# Bijlagen

Bijlage 1 Case study Economische Diplomatie

Bijlage 2 Case study Ontwikkelingssamenwerking

Bijlage 3 Namenlijst gespreksgenoten

Bijlage 4 Terms of Reference Adviescommissie Modernisering Diplomatie

## Bijlage 1 Case study Economische diplomatie

In deze bijlage wordt nader ingegaan op economische diplomatie (ED).

*Ten geleide: de aanbevelingen van de commissie zijn zwart gemarkeerd.*

ED wordt ten onrechte vaak verward met handelsbevordering (of indien de overheid daar actief het postennetwerk voor inzet: handelsdiplomatie, HD). Ook de Nederlandse praktijk is dat met de begrippen ED en HD nogal luchtig wordt omgesprongen. Weinig gesprekspartners van de commissie en door haar geraadpleegde beleidsdocumenten volgen de zuivere leer, in feite worden beide vormen van diplomatie onder beide labels bedreven. De commissie heeft zich noodgedwongen in het navolgende, na een korte begripsverantwoording, dan ook op zowel de praktijk als op de orthodoxie georiënteerd. Niettemin is **de eerste aanbeveling van de commissie: wees voortaan in beleidsdocumenten zuiver in de leer en houdt ED en HD gescheiden.**

ED/HD is de laatste jaren belangrijker geworden, en naar het centrum van buitenlandbeleid verschoven. Het is ook institutioneel gemigreerd naar Buitenlandse Zaken, en daar is het nog nader geaccentueerd door de combi-portefeuille van Handel en OS. Natuurlijk menen diplomaten, terecht, dat zij altijd al aan ED en HD deden. Het zijn juist deze verzwarende resp. verschuivingen en accentueringen die nu ook in, liefst meetbare, professionalisering van het postennetwerk tot uiting moeten komen. Ook de samenleving stelt verantwoordingseisen. **De Commissie beveelt daarom een vorm van resultaatsturing aan: begin met input-, maar ga indien het mogelijk en methodisch verantwoord is over op outputsturing.**

Vervolgens is de hoofdboodschap van de commissie dat ED weliswaar een zeer centrale doelstelling van buitenlandbeleid is (geworden), maar **een voor de diplomatie tot slechts kerntaken beperkte taakopdracht moet inhouden. De uitvoerende rol bij handelsbevordering is primair voor het bedrijfsleven, en voorzover een aanvullende uitvoerende rol is weggelegd voor de diplomatie is deze zoveel mogelijk op economische prikkels (beprijzing) gebaseerd. Wat HD betreft ziet de commissie de regie en inzet van middelen & bemensing in handen van de CdP.**

### Positionering van ED

ED is een beleidsinstrument dat vele definities kent, en daarmee ook in de beleidswereld steeds verschillende vragen blijft opwerpen qua doelstelling, scope, inzet van middelen en institutionele belegging. Bestrijkt ED ieder aspect van welvaartsbevordering, of is zij beperkter, of integendeel zelfs nog ruimer? Worden voor ED alle denkbare middelen ingezet of niet? En wie zijn belast met het voeren van ED, binnen en/of buiten de overheid?

Gezaghebbende definities zeggen

- dat ED een activiteit van de staat is (dus niet wordt bedreven door bedrijven of particulieren)

- dat ED gaat om onderhandelingen en besluitvorming over kernissues van internationale economische betrekkingen (dus niet om specifieke handels- en investeringsbevordering)
- dat ED gaat om de inzet van *buitenlandspolitieke* middelen voor de promotie van *binnenlandspolitieke* doeleinden (banen in Nederland, nationale welvaart) aangezien deze doeleinden tegenwoordig zelden nog met nationale middelen bereikt kunnen worden. Het gaat om de verbetering van de Nederlandse economie, en dus niet om de toepassing van sancties of prikkels om externe politieke of strategische doelen te bewerkstelligen.

Ter onderscheiding: handelsdiplomatie gaat om het specifiek (per bedrijf of branche) bevorderen van exporteren, importeren en investeren vanuit en naar Nederland, voor zover dat met inzet van diplomatie gebeurt en niet aan de markt zelf wordt overgelaten. Handelsdiplomatie is dus slechts een deel van de bredere inspanning die handelsbevordering heet.

Zonder bovenstaande omschrijving van ED heilig te verklaren, staat in elk geval vast dat ED het laatste decennium is verheven tot een centraal beleidsdoel. Het regeerakkoord Rutte-2 zegt: 'om kansen te creëren voor Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen werken we actief aan de versterking van internationale economische relaties en blijft economische diplomatie een zware component in het werk van ambassades en consulaten'.

Hoe zwaar is die component? En in hoeverre stelt deze 'verzwaring' additionele, misschien zelfs nieuwe, eisen aan het vak van de diplomatie? Dat is afhankelijk van de prioriteit die ED in het buitenlandbeleid geniet, de ambitiebreedte van ED, de samenhang van ED met andere buitenlandpolitieke doeleinden en de capaciteit die wij voor ED over hebben in relatie tot haar effectiviteit.

- Ten aanzien van de *prioriteit* van ED constateert de commissie dat er onder haar vele gesprekspartners geen verschil van mening is over de intentie van het regeerakkoord: hoog.
- Ten aanzien van de *scope* van ED constateert de commissie een paradox. De inzet van ED beperkt zich niet tot belangenbehartiging ten behoeve van bedrijven of van enkele topsectoren, maar is ambitieuzer en breder. Het belang van de BV Nederland is meer dan de optelsom van de belangen van de bedrijven, en op zijn beurt is het belang van Nederland méér dan het belang van de BV Nederland. Anderzijds kan het publieke (cq diplomatieke) aandeel in ED niet meer dan begrensd zijn. De tekst van het regeerakkoord Rutte-2 zou kunnen suggereren dat ED vooral een exportgerichte activiteit is, zich bekommerend om belangenbehartiging op micro-niveau. ED is in het regeerakkoord verwoord als het 'creëren van kansen voor Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen'. Maar we merken hierboven reeds op dat ED zich volgens gangbare definities eerder richt op het scheppen van gelijke marktcondities voor bedrijfsleven in het algemeen, en zich bovendien inspant om het binnenlandse vestigingsklimaat bij

het buitenlandse bedrijfsleven aan te prijzen. Uit vele interviews is de commissie duidelijk geworden dat het idee van ED als een enge, op exportbevordering van individuele bedrijven gerichte overheidstaak zou zijn, weinig aanhang heeft en ook een 'tactisch' ongewenste interpretatie is. Vrijwel iedere gesprekspartner wees de commissie erop dat **ED heel goed is te combineren met het bredere Nederlandse verhaal van een rechtstatelijk- en democratiebevorderend buitenlandbeleid**. Sterker nog, een mono-ED-beleid zou in het buitenland spoedig worden ontmaskerd als eenzijdig en contraproductief. Een enkeling bepleit zelfs een uitgesproken eigenzinnig buitenlandbeleid met hoog identiteitsgehalte, binnen welk profiel ED juist als geloofwaardig en kansrijk geldt. Ook de toonhoogte en geluidsterkte zijn hier belangrijk: èn-èn is heel goed mogelijk in een afgewogen combinatie van stille en publieke diplomatie.

- Ten aanzien van de samenhang van ED met andere buitenlandspolitieke doeleinden constateert de commissie niet slechts een 'tactisch' pleidooi voor een bredere inbedding. Ze stelt vast dat er ook een strategische noodzaak, en zelfs urgentie, is voor samenhang en synchronie van ED met het bevorderen van doelstellingen als rechtsorde, vrede en veiligheid, humaniteit, ontwikkeling en cultuur. **De commissie steunt deze bredere kijk op ED van harte**. ED is geen doel op zichzelf, de strategische integraliteit wordt nagenoeg unaniem onderschreven. Duidt de leuze 'help de BV Nederland vooruit' al op een bredere benadering dan louter een van exportpromotie, ED als onderdeel van statecraft ('help Nederland vooruit') verwoordt de noodzaak van strategische integraliteit nog adequater. Wellicht dat de tegenwoordige verbinding van ED met OS en het bevorderen van de internationale rechtsorde (zie onder) ED zelfs tot bestanddeel van een integraal 'Help de Wereld vooruit'- beleid maken. E.e.a. houdt wel in dat ED ook niet aanbodsgeöriënteerd vertaald mag worden als de promotie van nationale topsectoren, maar in evenwicht moet zijn met wat de wereld vanuit een veel breder belang van Nederland vraagt. De meest strategische vertaling van 'samenhang' komt van het huidige kabinet zelf, waar het de vitale belangen van het Koninkrijk definieert als het garanderen van veiligheid, internationale rechtsorde en economische veiligheid. De Internationale Veiligheidsstrategie schrijft hierover (2013): *'De sleutel tot een sterke Nederlandse economische positie ligt voor een groot deel in het buitenland. Onze infrastructuur is onderdeel van een Europees en mondiaal netwerk en onze welvaart is voor een belangrijk deel gebouwd op grondstoffen en energie van elders. Toegang tot die grondstoffen, een gelijk speelveld voor Nederlandse bedrijven, onbelemmerde internationale handel volgens transparante, gemeenschappelijke regels en vrije handelsroutes zijn essentieel. Het is een strategisch veiligheidsbelang om onze handel en handelsroutes en de toegang tot grondstoffen veilig te stellen. De regels van het mondiale economische systeem moeten worden versterkt, gerespecteerd en gehandhaafd'*.

Een bijzonder accent binnen deze strategische functie van ED is in 2012 gegeven met de komst van een minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hiermee is, aldus het regeerakkoord, het belang van samenhang tussen beide beleidsterreinen bevestigd. De verhuizing van DGBEB van het ministerie van EZ naar het ministerie van BZ is een manifestatie van deze samenhang. De commissie stelt vast dat de synthese van ED- en OS-belangen, die ook in het concept Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) al nakomeling-

schap heeft gekregen, niet altijd een vrijingsloze is. Ze waarschuwt ook tegen (her-) oprichting van een mini-BEB bij het ministerie van EZ. Een interessante accentuering van de portefeuille Buitenlandse Handel en OS is ook de introductie van het BIV (Budget Internationale Veiligheid), wat het verschuivende denken over (wat goed is voor) ontwikkeling verraadt. ***De elders in dit advies voorgestelde samenvoeging van DGIS en DGBEB kan een volgende institutionele stap zijn.***

Ontwikkelingen als BZ/DGBEB en BIV coderen ook dat het buitenlandbeleid een diepere samenhang beoogt dan de traditionele departementale scheiding tussen MinEZ, MinBZ, en MinDef, misschien suggereerde: het verzoenen van de grondwettelijke doeleinden van het bevorderen van welvaart, veiligheid en internationale rechtsorde zijn nu meer dan ooit onder één dak gebracht en belegd bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. ***In zijn uiterste consequentie zou het beleid bij één minister, bijgestaan door staatssecretarissen, belegd kunnen worden.***

- Ten aanzien van de effectiviteit van ED: op globaal niveau is de uitkomst van beleidswetenschappelijke evaluaties dat ED een meetbaar positieve invloed heeft op bilaterale handel en investeringen. Algemeen verneemt, en steunt, de commissie de opvatting dat ED in de relatie met landen waar de overheid een grote speler is, onmisbaar is. ED is hier een sine qua non voor succes, dus voor effectiviteit. Maar de commissie bespeurt onder de experts ook enige relativisering van het effect van ED. Prijs en kwaliteit van exportproducten zijn doorslaggevend dan de factor ED. ED is een soms noodzakelijke, maar geenszins voldoende voorwaarde voor het waargenomen positieve effect. Er treedt zelfs economische schade op door de aan ED verbonden beleidskosten, zodra niet aan kritische factoren als doeltreffende organisatie, targetting, tasking en uitvoering is voldaan. Afgezien van de apparaatskosten van de ambassades geeft Nederland miljoenen aan ED uit. Niet de besteding zelf, maar de optimale allocatie roepen wel vraagtekens op, evenals de taakverdeling met consultancies en andere private spelers, die meer kunnen doen. Op case study-niveau is er een lichte correlatie tussen ED en toename handelsstromen (Latam), maar in het algemeen is nog onduidelijk hoe doelmatig ED is. Opgemerkt is ook dat Nederlandse ED eigenlijk veeleer handelsdiplomatie dan ED is, en dan bovendien nog sterk aanbodsgericht<sup>30</sup>. Overigens onderkennen de experts ook dat het effect van ED niet louter met een economische bril moet worden gemeten (als dat al kan), maar als bijdrage aan een geïntegreerd buitenlandbeleid (zie boven).

Conclusie: de rol van ED is verzawaard, strategischer, verschoven naar het hart van buitenlandbeleid, enigszins gesecuritariseerd en middels de combinatie van Buitenlandse Handel en OS verbonden aan ontwikkelingsdoelstellingen. Haar effectiviteit lijkt aangetoond, maar is van kritische factoren als targetting, tasking, organisatie en uitvoering afhankelijk. Het zijn deze additionele ontwikkelingen als verzwaring, ‘buitenlandspolitisering’ en accentuering, die in de kwaliteit van de diplomatie hun weerslag moeten vinden.

<sup>30</sup> Phil Compennolle, *Opbrengst Economische Diplomatie niet optimaal bij gebrek aan strategische keuzen*, Het Financieel Dagblad, 23-1-2014.

## Economische diplomatie als beleidscompact instrument.

Dit alles stelt een hoge coherentie-eis aan het coördinerende ministerie en aan de beleidsmatige samenhang, en daarmee ook aan het register van de diplomaat. Het betreft hier meer dan een convergentie- of indikkingsproces: 'meer dingen in één moeite door doen'. De commissie meent dat niet slechts uit een oogpunt van beleidsefficiency, maar vooral vanuit beleidscoherentie, alsmede drivers als regionalisering en binnenlands draagvlak, **het diplomatieke werk gebaat is bij beleidscompactheid**. Aanwending van resources over uiteenlopende beleidsdoelstellingen als conflictmanagement, armoedebestrijding, gezondheidszorg, sanitatie, onderwijs, gender, corruptie- en criminaliteitsbestrijding, enz. herbergt het risico van beleidsverstrooiing en steunverlies in Den Haag en het electoraat. Koppeling van ED aan compacte, nauw samenhangende doelen biedt noodzakelijke zichtbaarheid, is beter te verantwoorden resp. uit te leggen aan een kritisch of onverschillig publiek.

De commissie heeft wat betreft de kritische factoren *targeting*, *tasking*, organisatie en uitvoering uitgebreide en gedetailleerde kennis in interviews, werkbezoeken en documentatie opgedaan. De meest algemeen gehoorde en markante aanbevelingen volgen hieronder.

- Qua *targeting* kan onderscheid worden gemaakt tussen vraag- en aanbodzijde. Aan de vraagzijde wordt de doelgroep onderscheiden in (1) landen 'waar we al goed zijn', (2) de emerged landen, en (3) de landen die *emerging* resp. 'over tien jaar te veroveren zijn'. De Nederlandse ED is duidelijk oververtegenwoordigd in de eerste subgroep en dat vraagt om *herschikking*. Het belang van *first moving* wordt nog onderschat: het actief bedrijven van ED in (soms nog niet eens) opkomende markten waar geen economische infrastructuur is, en waar het bedrijfsleven vervolgens op kan inhaken. Hierboven al genoemd is voorts het onderscheid tussen landen waar de overheid een dominante rol speelt in het economisch leven, en landen waar de markt relatief dominant is. ED, en overigens ook HD, moeten in de eerste categorie intensiever zijn dan in de tweede categorie. Aan de aanbodzijde is ons bedrijfsleven grofweg ook in drieën gesegmenteerd: de zelfredzame grote multinationals, de topsectoren, en het overgrote deel van het Nederlandse MKB, dat veel minder profiteert van ED/HD en ook relatief weinig actief is buiten de EU. Dit laatste moet anders, gezien de potentie en innovatieve kracht van het MKB, en dat heeft ook implicaties voor de inhoud van ED/HD omdat het MKB de middelen en competenties mist die grotere bedrijven wel (zelf) kunnen inzetten.
- *Targeting* hangt ook nauw samen met *tasking*: de Nederlandse diplomatie moet verschillende delen van het ED-register aanspreken voor de verschillende doelgroepen en categorieën bedrijven. **De commissie meent dat m.n. de posten zich in het bilaterale of regionale segment zouden moeten beperken tot die activiteiten waar overheid/diplomatie het verschil maken.** Dat kan voorin de keten zijn:
  1. voldoende weten van de lokale economie om advies te kunnen geven waar bedrijven wel, maar ook beter niet, actief zouden moeten zijn en waar strategische kansen liggen voor het Nederlandse bedrijfsleven.
  2. het openen van deuren en het aanbevelen van bedrijven waar nodig (keurmerkfunctie) ED kan incidenteel ook in resp. achterin de keten het verschil maken door:

3. de doorslag te geven in finale besluitvorming bv. in tenderprocessen en
4. trouble shooting waar interventie geboden is<sup>31</sup>.

In het *multilaterale* segment werkt de diplomatie niet zozeer vanuit posten als wel op strategische en generieke instructie vanuit Den Haag, gericht op *level playing field* en marktordening. Hier is ook een taakverdeling met de EU relevant: landen doen zelf bilaterale ED, terwijl multilaterale ED zich beter leent voor uitbesteding aan Brussel. Er is een beperkt overgangsgedebied waar EU-landen wel samen optrekken. Nationale ED is – zie boven- ingebed in het algemeen-diplomatieke verhaal (coherentie) dat profiel geeft aan het merk-Nederland ('Holland Branding'). In dit verband kenmerkt ED zich ook door tijdsdualiteit: de diplomaat moet op de korte golf en maar ook op de strategische lange golf werkzaam zijn. **De commissie steunt de differentiatie die impliciet is aan bovenvermelde vraag- en aanbod- en tijdsdualiteit.** De dienstverlening past zich naar gelang aan: een grote multinational zal misschien alleen een beroep op de politiek doen voor incidentele trouble shooting, een nationale marinewerf voor politieke endorsement in een G2G-setting, een kleiner bedrijf zal via vormen van betaalde dienstverlening wellicht méér dan het standaardrepertoire van de Nederlandse postennetwerk (willen) aanspreken. **Hier moeten economische prikkels aanwezig zijn: tarifiering, en geen capaciteit in stand houden waar geen vraag naar is.** In principe moet de ambassade zich niet lenen voor het afjagen van orders en het sluiten van deals.

- Ten aanzien van *organisatie* en *uitvoering*: hier is het onderscheid tussen ED en HD van cruciaal belang. Het betreft hier twee dimensies: gaat het om een publieke of private taak, om een centraal aangestuurde of gedecentraliseerde taak? De Commissie beveelt aan hier een consequente benadering te volgen. ED is in beginsel een publieke taak, bilaterale en regionale aangelegenheden zijn heel goed gedecentraliseerd uit te voeren. Handelsbevordering: zie hieronder.

## Handelsbevordering

Bovenstaande begrensde visie op (de rol van de diplomatie bij) ED laat onverlet dat Nederland kan beslissen dat ook een ondersteunende rol voor *handelsbevordering* door de overheid moet zijn weggelegd (in dat geval is dus sprake van handelsdiplomatie). De commissie is van mening dat handelsbevordering in beginsel een B2B-aangelegenheid is, en dat een aanvullende overheidsrol duidelijke economische prikkels zou moeten hebben. Het is gewenst dat deze ondersteunende dienstverlening dan wel wordt geharmoniseerd.

**Geen verschillende organisaties die verschillend worden aangestuurd, maar één organisatievorm waarbij de professionele kwaliteit van de handelsbevordering is gecombineerd met een diplomatiek kwaliteitsstempel.** Basisdienstverlening aan Nederlandse bedrijven gebeurt wereldwijd digitaal door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)<sup>32</sup>. De posten steunen het bedrijfsleven

<sup>31</sup> Lobbybureaus zien een aparte niche voor "o6-diplomatie", aangezien formele G2G-contacten te stroef zouden werken.

<sup>32</sup> De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is de nieuwe naam voor Agentschap NL, sinds de fusie op 1 januari 2014 met de Dienst Regelingen. De EVD (economische voorlichtingsdienst) (vroeger onderdeel van Agentschap NL) is opgegaan in de RVO.

ter plekke, de gespecialiseerde posten met economische attachés. NBSO's en consuls assisteren ook ter plekke. Primair criterium voor diplomatieke dienstverlening is marktfa- len, extra eenheden dienstverlening kunnen eventueel verstrekt worden op basis van een schrikstarief. Tussen de Haagse en lokale component fungeert de reizende component o.a. door middel van handelsmissies, waarvan het schema via de strategische reisagenda wordt vastgesteld. Ambassades moeten een rode kaart kunnen trekken ten aanzien van frequentie van en deelname aan deze missies, voor zover zij niet onder de strategische reisagenda vallen. De beoordeling van het huidige NBSO-netwerk is zeer wisselend: te onbekend bij de doelgroep, het openen of sluiten van NBSO's gebeurt onvoldoende vraaggeöriënteerd, het 'er zijn' is niet zelden bij de CdP's onbekend, hun aansturing is zachtgezegd hybride, toezicht en afstemming van werkzaamheden zijn gefragmenteerd, op sommige plekken goed functionerend, op andere beduidend minder of zelfs overbodig, en weer anderen wijzen op de nog weinig benutte nuttige pioniersrol die NBSO's in onrijpe markten kunnen spelen. "Many chiefs, no indians", in de woorden van de IOB. **Het NBSO-netwerk zou kunnen worden uitgebouwd, maar dicht bij de markt (tegen een prikkelend tarief) en relatief los van de posten.** Vanwege informatieachterstand (i.e. marktfa- len) ziet de commissie vooral een rol voor NBSO's op opkomende markten buiten Europa. NBSO's in West-Europa kunnen worden geprivatiseerd, omdat daar de markt goed is ontwikkeld.

NBSO-personeel (contractduur 4 jaar) zou geen diplomatieke status behoeven. De CdP moet belast worden met de allocatie van mensen en middelen naar de front offices, aansluitend op de ontwikkelingen in het betreffende land en in Nederland. Afhankelijk van de situatie kan dit ook betekenen dat verantwoordelijkheid, mensen en middelen op een hoger regionaal (meerdere landen) schaalniveau worden belegd (regionalisering).

## Nadere aanbevelingen

Op alle onderdelen is de commissie met zowel lof voor, als kritiek op ED/HD geconfron- teerd. Het staat buiten kijf dat de algemene waardering van het bedrijfsleven voor ED/HD, m.n. het postennetwerk, verheugend hoog is maar ook dat het nog beter kan. Onderstaande aanbevelingen moeten dan ook worden gezien als aanvulling op de overwe- gend gunstige beoordeling.

- De 'verzwaring' van ED/HD (zie boven) dient in de eerste plaats merkbaar te zijn in, letterlijk, de vereiste algemene kennis van zaken op de posten. Het bedrijfsleven moet in dit opzicht niet het gevoel hebben dat sommige posten de dynamiek van het bedrijfsleven volgen. **Aanbeveling: het moet andersom.**
- De organisatie van ED/HD: houdt deze twee gescheiden, en beperk de rol van de diplomatie in ED tot de kernfuncties (zie boven), en wees vooral actief op de 'lange strategische lijnen'. Dat betekent ook: bewaar continuïteit. Ten aanzien van HD: bezin u op de rol en status van m.n. NBSO's, laat hen op afstand van de ambassade in de marktsfeer opereren. Handelsbevordering is primair een zaak van het bedrijfsleven, slechts daar waar de overheid een noodzakelijke component is, heet het handelsdiplo-



matie. Lokale aanwezigheid is essentieel, de reizende ambassadeur is een halfslachtige oplossing en vult geen leemtes, de permanente 'finger dipping' CdP overigens ook niet. **Aanbeveling: de CdP moet van wanten weten en betrokkenheid uitstralen, hij allocceert mensen en middelen naar front offices, maar deze opereren zo vrij mogelijk in de markt.**

- De voorlichtings- en kennisfunctie ED/HD: de commissie is geconfronteerd met duidelijke signalen over disfunctioneren van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, met name in haar klantgerichtheid ten opzichte van BZ; omgekeerd signaleert de RVO ook deficiënties bij ambassades (o.a. ICT). De voorlichtings- resp. doorverwijsfunctie loopt hierdoor schade op. Idem de commissie is geconfronteerd met gecompartmenteerde, dus gebrekkige beschikbaarheid van de (bovendien ook nog eens inactieve) landen- en marktkennis in de samenleving, overheid en betrokken departementen (dus op tenminste drie niveaus). Voorbeelden te over: Atradius heeft nauwelijks contact over landenrisico's met de regiodyrecties BZ, MKB doorgaans niet met posten, posten te vaak niet met Den Haag, de OS-kennisschat is niet gekoppeld aan ED, CBS-statistieken ter kwantitatieve onderbouwing van ED schieten nog tekort, NBSO zijn te reactief, oude kennis gaat in de roulatie verloren, enz.: allemaal zonde. **Aanbeveling: de RVO is klantgericht, en er is spoedig sprake van totale pooling en ontsluiting van landen- en marktkennis in een digi-kennisdepot.**
- De coördinatiefunctie ED/HD: coördinatiemechanismen vanuit Den Haag lopen door elkaar. Op dit moment is sprake van een aantal organisaties die elk voor zich prioriteiten stellen naar activiteiten, regio's en landen. Voorbeelden: (a) er kan wrijving zijn tussen de wensen van CdP's en de RVO (b) de 'wereld volgens de BEB' (nl. bestaand uit focus-, handels- en basislanden) is niet congruent met die van andere instanties (c) het reisschema van de missies per bestuurslaag is soms wanhopig overladen, al gaat het nu via Dutch Trade Board /Ministerraad (DTB / MR) wat beter. Belangrijk punt is ook de verdeling tussen de rollen van de overheid (BZ) en het bedrijfsleven (brancheorganisaties, private netwerkpartijen VNO-NCW, KvK's, FME, NCH etc. ) **Aanbeveling: de CdP moet het laatste woord hebben.**
- De sturingsfunctie ED/HD: gewaakt moet worden dat door een te strakke sturing vanuit het topsectorenbeleid kansen voor andere sectoren worden gemist en dat groeiregio's, waar niet op voorhand marktpotentieel voor de topsectoren zit, buiten beschouwing worden gelaten. Aanbeveling: een uitgewerkte prioriteitsstelling, waarin met deze aspecten rekening is gehouden, moet de leidraad zijn voor de inzet van capaciteit voor ED en de ondersteuning van de handelsbevordering op B2B-niveau.
- De schaafunctie van ED/HD: de commissie onderkent dat de regionaliseringsbenadering voor ED/HD geen onomstreden panacea is, zeker niet als zij te geografisch wordt opgevat. Een regio is geen star cartografisch gegeven, kan per thema variëren, en kan in sommige gevallen een virtuele gemeenschap zijn (bv. The Next Eleven, of het Gemenebest). ED werkt vermoedelijk het best als voldoende middelen aanwezig zijn om landenspecifiek te opereren. Maar die middelen zijn schaars. De scheiding tussen ED (regionaal, met politieke status) en HD (handelsdiplomatie, op landenniveau, dichtbij en door de markt) kan dit enigermate ondervangen. **Aanbeveling: maak**

*onderscheid tussen ED en HD. ED is een overheidstaak maar beperkt zich tot kerntaken (zie boven). HD is aanvullend, want handelsbevordering is primair een taak van de markt.*

- De kwaliteitsfunctie van ED/HD: het bedrijfsleven heeft kwaliteit nodig, en afgezien van een goed financieel garantiestelsel (kostendekkende ExportKredietVerzekering / EKV) geen behoefte aan subsidies. ***Aanbeveling: dienstverlening moet geschieden op basis van een kieskeurig aanbod, waarbij beprijzing of een vouchersysteem tot de optimale selectie kan leiden.***
- De evaluatiefunctie ED/HD: algemeen wordt aangedrongen op een beperkte, op input-eigenschappen van de diplomatie gebaseerde lijst van key performance indicators om de inspanningen op het gebied van ED gestandaardiseerd te vergelijken en meten. Deze lijst ware af te leiden uit een duidelijke produkten- en dienstencatalogus. Outputmeting wordt vooralsnog ontraden, maar zodra betrouwbare methodiek voor prestatie meting voorhanden is kan ze een groeiende rol spelen. ***Aanbeveling: maak een duidelijke produkten- en dienstencatalogus; begin met inputsturing, ga als het mogelijk is over op outputsturing.***

## Bijlage 2 Case study

# Ontwikkelingssamenwerking

Het kader waarbinnen ontwikkelingssamenwerking wordt uitgevoerd, is in de afgelopen jaren sterk veranderd.

- Het speelveld is radicaal anders dan 20 jaar geleden. Ontvangers van hulp geven inmiddels zelf, er zijn nieuwe opkomende economieën.
- Het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking brokkelt af. Daar zijn vele redenen voor, maar ook omdat er een veelheid van doelstellingen wordt nagestreefd. Het is voor een buitenstaander moeilijk te begrijpen. Het is niet duidelijk waarvoor, waaraan en aan wie de hulp wordt gegeven, laat staan wat de resultaten daarvan zijn.
- Nieuwe eisen: ontwikkelingssamenwerking wordt verwacht aan dezelfde kwaliteitseisen te voldoen als de rest van de publieke sector. Dit komt met name naar voren bij de vraag om transparantie en brede consultatie.

Die veranderingen stellen de volgende generieke eisen aan dit gedeelte van de diplomatie:

- Bescheidenheid of beter, realisme is het uitgangspunt, omdat niemand de wijsheid in pacht blijkt te hebben en er zoveel partners zijn waarmee we willen samenwerken. Dit geldt voor alle betrokkenen: de politiek, het ambtelijk apparaat, de NGO's, de private sector en de burger.
- Beleid wordt gemaakt op basis van wat kan, wat uitvoerbaar is en niet enkel op basis van politieke wensen. Het denken in modellen is geen basis voor samenwerking. Uitgangspunt zijn de lokale omstandigheden en het werken in wisselende allianties. Continuïteit van beleid is een groot goed. De overname van de beleidsprioriteiten van haar voorganger door minister Ploumen is een eerste goed signaal.
- Transparantie staat voorop. Bij ontwikkelingssamenwerking wordt gebruik gemaakt van open data en OS is als zodanig een voorbeeld voor BZ. Grotere inzichtelijkheid en betere benaderbaarheid van deze data naar de burger verdienen de aandacht. Daarbij is het belangrijk om zowel successen als mislukkingen te melden. De kloof tussen wat ontwikkelingssamenwerking doet en wat ontwikkelingssamenwerking gedaan zegt te hebben wordt zo overbrugd<sup>33</sup>. De commissie is er voorstander van dat alle door Nederland gefinancierde activiteiten periodiek extern worden geëvalueerd. Dit houdt alle betrokkenen scherp.
- Buitenlandse Zaken wordt een van de spelers in de vele netwerken en is niet langer de scriptschrijver. Buitenlandse Zaken wordt een van de financiers en de rol van makelaar wordt belangrijker. Binnen deze netwerken wordt gewerkt op basis van internationaal overeengekomen waarden, kennis en ervaring.
- Internationale en lokale NGO's zijn een onmisbare partner bij internationale samenwerking. NGO's vervullen ook de functie van een waakhond. De markt is niet de oplossing van alle problemen, markttransformatie komt niet vanzelf tot stand. De burger speelt in toenemende mate een niet te onderschatten rol bij de verduurzaming van productieketens. Zo heeft de commissie bij zijn bezoek aan de Nederlandse

<sup>33</sup> De Hulp Voorbij (2012), Rob Visser, Lau Schulpen & Willem Eibers e.a.

bloementelers bij Lake Naivasha in Kenya kunnen constateren dat hun productiewijze meer duurzaam werden door de condities gesteld door de Nederlandse supermarkten en dus door kracht van de Nederlandse consumenten. De verschillende organisaties van de Verenigde Naties zijn onmisbaar voor overleg en kaderstelling, maar er zijn er te veel, de overlap is groot en ze zijn vaak niet concurrerend wat betreft de uitvoering van projecten. Een kritische houding ten aanzien van de structuur en financiële bijdrage is hier op zijn plaats.

## Zorgen

De commissie constateert dat er in die richting wordt gewerkt. De notitie “Wat de wereld verdient<sup>34</sup>” beschrijft op lovenswaardige wijze de verbinding tussen handel en hulp. Er is een indikkingsproces gaande naar doel, landen en instrumenten. Het is de vraag of dit de neergaande trend kan keren.

De commissie ziet drie oplossingsrichtingen om hieraan tegenwicht te geven:

### *Meer samenhang*

De commissie sluit zich graag aan bij de volgende opmerking van de Algemene Rekenkamer<sup>35</sup>:

“[...] is ons gebleken dat het beleid voor ontwikkelingssamenwerking en de verantwoording daarover zich kenmerken door een stapeling van doelen, instrumenten, prestaties en effecten en een veelheid aan betrokken organisaties en landen, zonder dat steeds duidelijk is wat de onderlinge samenhang is tussen deze elementen en hoeveel geld gekoppeld is aan welke doelen, welke instrumenten, welke organisaties en welke landen”.

Deze oproep uit 2010 is volgens de commissie ondanks alle verbeteringen nog steeds relevant. De commissie is ervan overtuigd dat internationale samenwerking gebaat is bij een verdere indikking van doelstellingen en instrumenten. Fragmentatie moet worden tegengegaan. Het aantal financieringsinstrumenten (momenteel volgens een informele

<sup>34</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2013/04/05/wat-de-wereld-verdient-een-nieuwe-agenda-voor-hulp-handel-en-investeringen.html>

<sup>35</sup> (Zie TK 2009-2010, 32 318 nrs 1-2, pagina 5)

“Wij achten het van belang dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken vervolgstappen zet om de transparantie verder te verbeteren. Dit is nodig om de relatie tussen de doelen, uitgaven en instrumenten en de prestaties en effecten van ontwikkelingssamenwerking inzichtelijk te maken. Dit is in het belang van de Tweede Kamer, de minister en andere betrokkenen.” (Zie TK 2009-2010, 32 318 nrs 1-2, pagina 21).  
“De Algemene Rekenkamer zal zich de komende jaren op het terrein van ontwikkelingssamenwerking onder meer inzetten voor een heldere relatie tussen beleidsdoelen, geldstromen en prestaties en effecten. In een volgend onderzoek zullen we het vertrekpunt voor de analyse niet leggen bij het begin van de uitvoering – bij de betaling – maar aan het eind ervan – de activiteit. Vanuit de activiteiten in een concreet land zullen we de relatie leggen tussen de doelstellingen in de begroting, de uitgaven en de prestaties. Als concreet land hebben we in ieder geval Oeganda op het oog (bijlage 3). Wij willen nagaan of de ontwikkelingshulp aan Oeganda aan transparantie kan winnen. Deze casus moet leiden tot concrete aanbevelingen.” (Zie TK 2009-2013, 32 318 nrs 1-2, pagina 21)

schatting BZ-breed ongeveer 112, waarvan het grootste gedeelte op het gebied van ontwikkelingssamenwerking) moet substantieel worden teruggebracht. Per doelstelling moet de keuze van kanaal en instrument worden gestandaardiseerd, gebaseerd op heldere criteria. Hierdoor krijgt ontwikkelingssamenwerking een stevigere positie en wordt ze minder de speelbal van de politiek.

#### *Voorkom beleidsinconsistenties*

Beleidsinconsistenties kunnen worden voorkomen door de sturing van de agenda hulp en handel ook ambtelijk in een hand te leggen. Het ligt voor de hand om het onderscheid tussen een directoraat-generaal 'buitenlandse economische betrekkingen' en een directoraat-generaal 'internationale samenwerking' te laten vervallen.

Beleidsmatig is het een illusie dat er geen spanning bestaat tussen hulp en handel en tussen de belangen van de verschillende landen. De commissie zou graag zien dat binnen het ministerie een heldere en expliciete belangenafweging bijdraagt aan de onderbouwing van een duidelijke strategie. Beleidscoherentie is niet alleen een check op anderen, maar juist ook een kritische toets op jezelf als rijksoverheid.

Hiervoor is vanuit BZ een meer activistische houding nodig om te worden gehoord. De commissie constateert dat zo'n houding momenteel vaak ontbreekt. Het tegenovergestelde lijkt meer het geval: met de convergentie van hulp en handel wordt eerder gesuggereerd dat onze belangen in Nederland samenvallen met die van ontwikkelingslanden. Zo'n globale wereldagenda miskent mogelijke spanningen tussen de beleidsterreinen en landen. De commissie roept op om de belangentegenstellingen vaker expliciet te maken, en zo ook de afweging in Brussel of Den Haag om al dan niet tegemoet te komen aan de belangen van ontwikkelingslanden.

#### *Creëer ruimte om te experimenteren*

De commissie roept ook op om (financiële) ruimte te creëren voor innovatie. Er moet geëxperimenteerd kunnen worden met nieuwe ideeën die binnen de sector of juist daarbuiten zijn ontstaan en die op een andere manier dan voorheen kunnen bijdragen aan de doelstellingen van het beleid voor internationale samenwerking. Gedacht moet worden aan initiatieven op het gebied van het stimuleren van economische ontwikkeling in fragiele staten en het *social enterprise* model als aanvulling op meer traditionele hulpverlening.

## Bijlage 3 Namenlijst gespreksgenoten

### Gespreksgenoten vanaf zomer 2013

*Ministerie van Buitenlandse Zaken*

Naam	Functie/Organisatie
<b>Arnoldus, Peter</b>	Directeur, Financieel Economische Zaken
<b>Berg, Marten van den</b>	Plaatsvervangend Directeur-Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen
<b>Beschoor Plug, Gilles</b>	Directeur, Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten
<b>Bulterman, Mielle</b>	Hoofd afdeling Europees recht, Directie Juridische Zaken
<b>Claus, Wilfried</b>	Programmadirecteur Vernieuwing Personeelsbeleid
<b>Coppoolse, Ines</b>	Directeur, Hoofddirectie Personeel en Organisatie
<b>Damoiseaux, Joep</b>	Hoofd afdeling verdragen, Directie Juridische Zaken
<b>Diekema, Marion</b>	Hoofd Regionale Service Organisatie (RSO) West-Europa
<b>Ee, Willem van</b>	Directeur, Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid
<b>Fazili, Said</b>	Lid ondernemingsraad
<b>Gerards, Marisa</b>	Plaatsvervangend Directeur-Generaal Politieke Zaken
<b>Gerlag, Gijs</b>	Coördinator Programma Modernisering Diplomatie
<b>Heidergott, Melanie</b>	Lid ondernemingsraad
<b>Heuvel, Maryem van den</b>	Directeur, Directie Westelijk Halfmond
<b>Jones-Bos, Renée</b>	Secretaris-Generaal
<b>Kluck, Thom</b>	Lid ondernemingsraad
<b>Kranen, Jisse</b>	Beleidsonderzoeker, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
<b>Kroes, Sandra</b>	Lid ondernemingsraad
<b>Kuiper, Hanjo de</b>	Lid ondernemingsraad
<b>Kwast-van Duursen, Marja</b>	Secretaris, Adviesraad Internationale Vraagstukken
<b>Lijnzaad, Liesbeth</b>	Hoofd afdeling internationaal recht, Directie Juridische Zaken
<b>Makken, Frans</b>	Inspecteur, Inspectie Signalering en Begeleiding
<b>Nijhuis, Ivar</b>	Directeur, Directie Communicatie
<b>Oostenbrink, Tiemo</b>	Secretaris, Adviesraad Internationale Vraagstukken
<b>Patijn, Jack</b>	Lid ondernemingsraad
<b>Ploumen, Lilianne</b>	Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
<b>Rebergen, Christiaan</b>	Plaatsvervangend Directeur-Generaal Internationale Samenwerking

Naam	Functie/Organisatie
<b>Roeden, Ronald van</b>	Plaatsvervangend Secretaris-Generaal
<b>Ruben, Ruerd</b>	Directeur, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
<b>Sastrowijoto, Paula</b>	Secretaris, Adviesraad Internationale Vraagstukken
<b>Schreven, Roderick van</b>	CdP, Permanente Vertegenwoordiger Geneve (telefonisch)
<b>Soons, Natascha</b>	Projectsecretaris Programma Modernisering Diplomatie
<b>Swartbol, Rob</b>	Directeur-Generaal Internationale Samenwerking
<b>Timmermans, Frans</b>	Minister van Buitenlandse Zaken
<b>Tuinstra, Siemon</b>	Directeur, Directie Juridische Zaken
<b>Vegt, Henk van der</b>	Plaatsvervangend Directeur, Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid
<b>Verweij, Harry</b>	Inspecteur, Inspectie Signalering en Begeleiding
<b>Voorhoeve, Daniel</b>	Lid ondernemingsraad
<b>Waltmans, Jan</b>	Plaatsvervangend directeur, Directie Azië en Oceanië
<b>Weerd, Dewi van der</b>	Voorzitter ondernemingsraad
<b>Wel, Frans van der</b>	Inspecteur, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
<b>Wellenstein, Edmond</b>	Programmadirecteur Modernisering Diplomatie
<b>Westendorp, Ria</b>	Plaatsvervangend directeur, Directie Internationaal Ondernemen
<b>Wiers, Jochem</b>	Hoofd, Eenheid Strategische Advisering
<b>Zwan, Henk van der</b>	Inspecteur, Inspectie Signalering en Begeleiding

#### *Andere onderdelen Rijksoverheid*

Naam	Functie/Organisatie
<b>Bargerbos, Wim</b>	Hoofddirecteur Algemene Beleidszaken, Ministerie van Defensie
<b>Bertholee, Rob</b>	Hoofd, Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)
<b>Döll, Pauline</b>	Waarnemend Manager Thuisbasis Netwerk Buitenland, Agentschap NL
<b>Generaal Middendorp, Tom</b>	Commandant der Strijdkrachten, Ministerie van Defensie
<b>Graaf, Jeroen de</b>	Directeur, Directie voor specialistische Diensten en Internationale Samenwerking, IND
<b>Monnickendam, Hans</b>	Hoofd Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering
<b>Ollongren, Kajsa</b>	Secretaris-Generaal, Ministerie van Algemene Zaken
<b>Brigadegeneraal Peperkoorn, André</b>	Ministerie van Defensie
<b>Pulles, Bas</b>	Waarnemend directeur, Agentschap NL

Naam	Functie/Organisatie
<b>Ruiter, Marcel</b>	Plaatsvervangend hoofd IBP, Directie Europese & Internationale Aangelegenheden, MinV&J
<b>Steenhoven, Koos van der</b>	Consultant, ABDTOPConsult
<b>Stuiveling, Saskia</b>	President, Algemene Rekenkamer
<b>Verwaal, Eric</b>	Plaatsvervangend Algemeen Secretaris, Dienst Koninklijk Huis
<b>Visser, Arno</b>	Lid van het college, Algemene Rekenkamer
<b>Zaaijer, Pien</b>	Persoonlijk adviseur, Dienst Koninklijk Huis

### *Maatschappelijk middenveld*

Naam	Functie/Organisatie
<b>Blom, Maaïke</b>	Zelfstandig adviseur
<b>Bruning, Evelijne</b>	Directeur, The Hunger Project
<b>Fokker, Rian</b>	Directeur, Heifer Nederland
<b>Karimi, Farah</b>	Algemeen Directeur, Oxfam Novib
<b>Kanis, Annelies</b>	Hoofd Projecten en Programma's, Kinderpostzegels
<b>Plag, Ingrid</b>	Managing partner, MDF training and consultancy
<b>Rooij, Marjolein de</b>	Zelfstandig ondernemer
<b>Roozenboom, Wilma</b>	Zelfstandig interim- en projectmanager
<b>Rotteveel, Femke</b>	Hoofd Toewijzingen, Nationale Postcode Loterij
<b>Tijtsma, Anke</b>	Directeur, Wemos
<b>Verloop, Willemijn</b>	Directeur, Social Enterprise nl
<b>Wal, Marieke de</b>	Managing director, Partnerships Resource Centre

### *Bedrijfsleven Nederland*

Naam	Functie/Organisatie
<b>Beek, Linda van</b>	Manager internationaal economisch en sociaal beleid, VNONCW-MKB
<b>Benschop, Dick</b>	President-Directeur, Shell Nederland
<b>Berkvens, René</b>	Directeur, Damen Shipyards
<b>Bruning, Bert</b>	Directeur Staatszaken, Atradius
<b>Compernelle, Phil</b>	Senior onderzoeker, SEO Economisch Onderzoek
<b>Ee, Bertrand van</b>	Directeur, Royal Haskoning DHV
<b>Heijl, Angélique</b>	Secretaris internationaal economisch beleid, VNONCW-MKB
<b>Jager, Marga de</b>	Directeur, ANWB alarmcentrale
<b>Meines, Rob</b>	Managing Partner, Meines Holla & Partners
<b>Roer, Robert van de</b>	Diplomatiek expert, consultant en moderator
<b>Rutgers, Barbara</b>	Head International Affairs, ING Commercial Banking



Naam	Functie/Organisatie
<b>Wassenaar, Diederik van</b>	Global Head of Clients en Network, ING Commercial Banking
<b>Zwarts, Hans</b>	Voorzitter, Dutch Trade Board (DTB)

#### *Kamerleden*

Naam	Functie/Organisatie
<b>Benning, Jeroen</b>	Beleidsmedewerker VVD fractie
<b>Bosman, Eline</b>	Beleidsmedewerker PvdA fractie
<b>Servaes, Michiel</b>	Kamerlid PvdA
<b>Sjoerdsma, Sjoerd</b>	Kamerlid D66
<b>Ten Broeke, Han</b>	Kamerlid VVD

#### *Overige functionarissen*

Naam	Functie/Organisatie
<b>Aboutaleb, Ahmed</b>	Burgemeester van Rotterdam
<b>Daalmeijer, Joop</b>	Voorzitter Raad voor Cultuur
<b>Prof.dr. Gupta, J.</b>	Lid Adviesraad Internationale Vraagstukken
<b>Laan, Eberhard van der</b>	Burgemeester van Amsterdam (schriftelijk)
<b>Lange, Chris de</b>	Coördinator Internationale en EU Zaken, Gemeente Rotterdam
<b>Prof.dr. Reisen, M.E.H. van</b>	Lid Adviesraad Internationale Vraagstukken
<b>Prof.dr. Staden, A. van</b>	Lid Adviesraad Internationale Vraagstukken
<b>Prof.dr.ir. Voorhoeve, J.J.C.</b>	Lid Adviesraad Internationale Vraagstukken
<b>Prof.mr Hoop Scheffer, J.G.de</b>	Voorzitter Adviesraad Internationale Vraagstukken
<b>Zwart, Nicole de</b>	Manager Internationale Betrekkingen, Gemeente Rotterdam

#### *Overige gespreksgenoten*

Naam	Functie/Organisatie
<b>Prof.dr. Ruijter, A. de</b>	Hoogleraar sociale wetenschappen, Universiteit van Tilburg
<b>Jansen, Paul</b>	Journalist, Telegraaf
<b>Chijs, Victor van der</b>	Voorzitter College van Bestuur, Universiteit Twente
<b>Ornstein, Leonard</b>	Journalist en redacteur Buitenhof
<b>Ross, Carne</b>	Oprichter Independent Diplomat

## Reis Moskou (Rusland) en Baku (Azerbaidjan)

### Moskou (Rusland)

#### Ambassade Moskou

Naam	Functie/Organisatie
Appeldoorn, Robbert	Douane-attaché
Brouwer, Hugo	Tweede ambassadesecretaris
Dartel, Ron van	CdP
Dempke, Grigory	Assistent Matra
Durieux, Evelin	Eerste handelssecretaris
Elderenbosch, Onno	Plaatsvervangend CdP
Geurkink, Willem	Koninklijke Politie Nederland
Grinkrug, Olga	Assistent Afdeling Cultuur, Wetenschap en Onderwijs
Golovanova, Anastasia	Assistent Afdeling Economie, Landbouw en Innovatie
Haringhuizen, Wendela	Plaatsvervangend Hoofd Afdeling Economie, Landbouw en Innovatie
Hemmes, Lucy	Project Officer 2013
Jansen, Annette	Plaatsvervangend Hoofd Afdeling Consulaire Zaken
Jong, Philip de	Hoofd Afdeling Economie, Landbouw en Innovatie
Kol. Klarbergen, Sybren van	Defensie-attaché
Koldam, Maaïke van	Ambassaderaad Politieke Afdeling
Kouwenaar, Thymen	Hoofd Afdeling Cultuur, Wetenschap en Onderwijs
Kouzmine, Pavel	Assistent Afdeling Onderwijs en Wetenschap
Lakhtikova, Ekaterina	Assistent Afdeling Economie, Landbouw en Innovatie
Luns, May-Britt	Secretaresse Plaatsvervangend CdP / Politieke Afdeling
Marenkova, Aljona	Assistent Koninklijke Politie Nederland
Nekhaeva, Natalia	Assistent Afdeling Economie, Landbouw en Innovatie
Papanina, Alexandra	Tolk/assistent Politieke Afdeling
Puzyreva, Anna	Assistent Afdeling Cultuur, Wetenschap en Onderwijs
Siebesma, Sibbele	IND Liaisonofficier
Smidt, Erik	Landbouwraad
Solovieva, Ekaterina	Assistent Afdeling Economie, Landbouw en Innovatie
Stenis, Harm van	Hoofd Consulaire Zaken & Hoofd Bedrijfsvoering
Vos, Danielle	Senior medewerker Algemene Zaken
Vliet, Chris van	Eerste handelssecretaris
Wels, Bas	Eerste ambassadesecretaris

### Officials

Naam	Functie/Organisatie
<b>Birgelen, Georg</b>	Plaatsvervangend ambassadeur van Duitsland in Rusland
<b>Peterlechner, Barbara</b>	Counsellor, ambassade Duitsland te Moskou
<b>Webb, Michael</b>	Plaatsvervangend Hoofd, EU delegatie Moskou

### Bedrijfsleven

Naam	Functie/Organisatie
<b>Bos, Anko</b>	Branch Manager Russia, Van Oord Dredging and Marine Contractors
<b>Hendrikx, Arie</b>	General Director, DAF Trucks Rus LLC
<b>Jongste, Arjan de</b>	Chief Executive Officer, Philips Russia, Belarus, Ukraine and Central Asia
<b>Ketting, Jeroen</b>	Directeur, Lighthouse Russia B.V.
<b>Meer, Bauke van der</b>	Tax & Legal Services, C-Corp Mngmt Trust & Fiduciary Services
<b>Truyens, Luc</b>	General Director Russia, ING Commercial Banking
<b>Uijtendaal, Gerard</b>	CEO, Uijtendaal Accountants and Advisors B.V.

## Baku (Azerbaidjan)

### Ambassade Baku

Naam	Functie/Organisatie
<b>Basar, Miray</b>	Stagiaire
<b>Birich, Ilya</b>	Medewerker Algemene Zaken
<b>Canel, Özlem</b>	Plaatsvervangend CdP
<b>Gabriëlse, Rob</b>	CdP
<b>Makhmudova, Gunel</b>	Medewerker Algemene Zaken

### Officials

Naam	Functie/Organisatie
<b>Broek, Antonius</b>	UNDP vertegenwoordiger Azerbaidjan
<b>Janssen, Kamiel</b>	Head of Administration, EU delegatie Baku
<b>Langemeijer, Timo</b>	Resident Twinning Adviser (IND)
<b>Meunier, Pascal</b>	Ambassadeur van Frankrijk in Azerbaidjan
<b>Zeller, Helene</b>	Senior adviseur internationale betrekkingen, Gemeente Rotterdam

### *Bedrijfsleven*

Naam	Functie/Organisatie
<b>Gielen, Paul</b>	Regiomanager PPG
<b>Govaert, Arnoud</b>	Directeur/eigenaar AA services
<b>Luijburg, Hans</b>	Branche directeur Van Oord
<b>Statema, Douwe</b>	Manager van Sahil Restaurants in Baku
<b>Sweegers, Leon</b>	Voorzitter Institutional Business Development

## Reis Panama en Costa Rica

### Costa Rica

#### *Ambassade San José*

Naam	Functie/Organisatie
<b>Boer, Dave de</b>	Beheer medewerker Midden Amerika Programma
<b>Buhrs, Hans</b>	Beleidsmedewerker
<b>Buijs, Reina</b>	CdP, ambassade Managua (Nicaragua) (telefonisch)
<b>Campos, Matarrita David</b>	Beleidsmedewerker
<b>Douma, Amber</b>	Beleidsmedewerker
<b>Engelhard, Bastiaan</b>	Coördinator van het Midden Amerika programma
<b>Esteban Gracias, Espina</b>	Medewerker Algemene Zaken
<b>Gonggrijp, Mette</b>	CdP
<b>Guzman Quesada, Laura</b>	Medewerker Consulaire /Algemene zaken
<b>Hamelink, Joost</b>	Beleidsmedewerker
<b>Heumen, Marielle van</b>	Stagiaire
<b>Kas, Martin</b>	Hoofd Interne Zaken
<b>Martinez Urdiales, Iris</b>	Stagiaire
<b>Messing, Rene</b>	Medewerker Consulaire / Algemene zaken
<b>Schillings, Luc</b>	Plaatsvervangend CdP
<b>Vergoossen, Rob</b>	Honorair Consul Guatemala (telefonisch)

### Officials

Naam	Functie/Organisatie
<b>Campbell, Chris</b>	Ambassadeur van het Verenigd Koninkrijk in Nicaragua
<b>Campbell, Sharon</b>	Ambassadeur van het Verenigd Koninkrijk in Costa Rica
<b>Chatila Zwahlen, Yasmine</b>	Ambassadeur van Zwitserland in Costa Rica
<b>Drukier, Wendy</b>	Ambassadeur van Canada in Costa Rica
<b>Kalonda, Maggy</b>	Assistent Tijdelijk Zakengelastigde a.i., EU Delegatie San José
<b>Monge Pizarro, Gilberto</b>	Burgemeester Mora
<b>Murillo, Alfonso</b>	Diplomatiek Instituut Manuel Maria Peralt
<b>Saéñz, Jorge</b>	Diplomatiek Instituut Manuel Maria Peralt

### Maatschappelijk middenveld

Naam	Functie/Organisatie
<b>Aguilar, Fransisco</b>	University for Peace, Costa Rica
<b>Arce, Ronald</b>	INCAE, regional private sector
<b>Brilman, Marina</b>	Interamerikaans Hof voor de Rechten van de Mens
<b>Fonseca, Elisabeth</b>	Professor UCR geschiedenis
<b>Ordoñez, Jaime</b>	Professor UCR filosofie / directeur Director Central American Institute for Governance.
<b>Delgado, Alejandro</b>	Student Diplomatiek Instituut

### Partners BZ

Naam	Functie/Organisatie
<b>Aziz, Elia</b>	Partner van Naomi Yorks
<b>Boer, Ans de</b>	Partner van Dave de Boer
<b>Goes, Marijn</b>	Partner van Mette Gonggrijp
<b>Jimenez, Patricia</b>	Partner van Bastiaan Engelhard

### Bedrijfsleven

Naam	Functie/Organisatie
<b>Deugd, Michelle</b>	Manager Sustainable Agricultural Practices, Rainforest Alliance
<b>Gallie, Paul</b>	Managing Director APM Terminals
<b>Haeringen, Reintje van</b>	Regional Director Latin America at SNV
<b>Hartog, Pieter</b>	Representative Costa Rica, Colombia and Panama, Seatrade group n.v.
<b>Huizinga, Richard</b>	President Flor y Fauna
<b>Lidth de Jeude, Marije van</b>	A company / a Foundation

Naam	Functie/Organisatie
<b>Madrigal, Sergio</b>	Gerente de Industria, DSM
<b>Nuñezuz, Fernando</b>	Gerente General, TNT express
<b>Plaats, Herman van de</b>	Luminet
<b>Snijders, Renée</b>	Coordinator Central America, Network think orange, grow green
<b>Solano Oviedo, Martin</b>	Gerente de produccion lacteos y bebidas, Dos Pinos
<b>Veling, Pepijn</b>	Climate-KIC
<b>Wheeler, Lyndsey</b>	Managing Director, TMF Mid America

## Panama

### *Ambassade Panama*

Naam	Functie/Organisatie
<b>Boer, Wiebe de</b>	CdP
<b>Derks, Nienke</b>	Consulair en Administratief medewerkster
<b>Driel, Peter van</b>	IND Liaisonofficier
<b>Haren, Jennie van</b>	Senior medewerker Economie
<b>Reynders, Michiel</b>	Plaatsvervangend CdP
<b>Samaniego, Raquel</b>	Assistent IND

### *Bedrijfsleven*

Naam	Functie/Organisatie
<b>De La Lastra, Julio</b>	President MOL (Panama) Inc.
<b>Dussen, Walter van der</b>	Directeur Virtual Logistics (Smit)
<b>Gonzales Crende, Ignacio</b>	Managing Director VOPAK
<b>Grundmann, Marcel</b>	Dutch Trading Corporation
<b>Heijden, Joris van der</b>	Financial Services Panama
<b>Huiskamp, Mark</b>	APM terminals
<b>Kop, Jan</b>	Directeur van Belgisch bagger- en constructiebedrijf Jan de Nul
<b>Roeleveld, Bart</b>	Directeur Boskalis Panama
<b>Roelofs, Mark</b>	Directeur Van Oord
<b>Stal, Maarten</b>	International HR consultant, People in Companies
<b>Temminck, Sander</b>	Pan American Land Advisors
<b>Tjon, Glenn</b>	Partner KPMG Panama
<b>Weesie, Hélène</b>	Directeur Heineken Panama (Baru Panama Cervecerias)

### *Officials*

Naam	Functie/Organisatie
<b>Burgos, Alfredo</b>	Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP)
<b>du Bois Moreno, Alfredo</b>	Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP)
<b>Linero Blanc, Marisol</b>	Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP)
<b>Phillips, Matthew</b>	Chargé d'Affaires van het Verenigd Koninkrijk in Panama

## Reis India

### *Ambassade New-Delhi*

Naam	Functie/Organisatie
<b>Acharya, Maya</b>	Senior beleidsadviseur, Economische Zaken
<b>Babu, Jyothi</b>	Senior medewerker, Consulaire Zaken
<b>Bansema, Cees</b>	Plaatsvervangend CdP
<b>Belle, Grace</b>	Administratief medewerkster Landbouwraad
<b>Bhatia, Rajesh</b>	Assistent Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
<b>Bihari, Sharmila</b>	Handelsraad, Economische Zaken
<b>Buiting, Marga</b>	Medewerker, Consulaire Zaken
<b>Doorn, Dicky</b>	Senior medewerker, Consulaire Zaken
<b>Driel, Carin van</b>	BO medewerker
<b>Dubey, Jyoti</b>	Senior medewerker, Consulaire Zaken
<b>Gour, Ruchi</b>	Senior medewerker, Consulaire Zaken
<b>Harbers, Andries</b>	Consulair medewerker, Consulaire Zaken
<b>Jolly, Vinita</b>	Senior medewerker, Consulaire Zaken
<b>Just-van der Kemp, Fransje</b>	Senior secretariael administratief medewerker
<b>Kaur, Jasleen</b>	Project manager, Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA)
<b>Knaapen, Frank</b>	Hoofd Consulaire Interne Zaken
<b>Kohli, Vikas</b>	Senior beleidsadviseur, Wetenschap en Technologie
<b>Krishnan, Anand</b>	Senior beleidsmedewerker
<b>Kshetrapal, Reena</b>	Senior medewerker, Algemene Zaken
<b>Lignac, Meinke</b>	Senior beleidsmedewerker, Politieke Zaken en Publieksdiplomatie
<b>Massey, Daniel</b>	Senior medewerker, Consulaire Zaken
<b>Miltenburg, Mariëlle van</b>	Hoofd Politieke Zaken en Publieksdiplomatie
<b>Muhammed, Afzal</b>	Senior beleidsmedewerker, Politieke Zaken en Publieksdiplomatie
<b>Natarajan, Lakshmi</b>	Medewerker, Consulaire Zaken
<b>Nijdam, Jelle</b>	InnovatieRaad, Wetenschap en Technologie

Naam	Functie/Organisatie
<b>Pal, Ravleen</b>	Senior beleidsadviseur, Economische Zaken
<b>Parashar, Pritam</b>	Senior project manager, NFIA
<b>Pradhan, Peter</b>	Senior medewerker, Consulaire Zaken
<b>Saamena, Sarah</b>	Medewerker, Consulaire Zaken
<b>Samkaria, Uma</b>	Senior medewerker, Consulaire Zaken
<b>Sharma, Akanksha</b>	Beleidsmedewerker, Wetenschap en Technologie
<b>Singh, Ila</b>	Senior beleidsmedewerker, Politieke Zaken en Publieksdiplomatie
<b>Singh, Mukanjay</b>	Assistent Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
<b>Stoelinga, Fons</b>	CdP
<b>Tsibu, Eunice</b>	Secretaresse, Economische Zaken
<b>Versteeg, Maaike</b>	Medewerker, Consulaire Zaken
<b>Vlutters, Jeroen</b>	Eerste ambassadesecretaris, Economische Zaken
<b>Yadav, Rima</b>	Senior beleidsadviseur, Economische Zaken
<b>Zimmerman, Robert</b>	Tweede ambassadesecretaris, Politieke Zaken en Publieksdiplomatie

#### *Consulaat-generaal Mumbai*

Naam	Functie/Organisatie
<b>Leeuwen, Geoffrey van</b>	Consul-Generaal Mumbai

#### *NBSO Ahmedabad*

Naam	Functie/Organisatie
<b>Glas, Job</b>	Hoofd van de vertegenwoordiging

#### *Bedrijfsleven*

Naam	Functie/Organisatie
<b>Crouwel, Bob</b>	Executive Director KPMG Global Services
<b>Heukelom, Robert</b>	Vice President Operations, Danieli-Corus
<b>Leijten, Marijn</b>	Directeur NAFTA
<b>Narayana, JVL</b>	CEO and Managing Director Royal Haskoning DHV
<b>Noord, Vincent van</b>	Managing Partner Bricks India
<b>Sesha, Bharath</b>	President DSM India Pvt.Ltd.
<b>Shroff, Rajju</b>	CEO United Phospor Ltd.



### Officials

Naam	Functie/Organisatie
<b>Cravinho, Joao</b>	Hoofd, EU Delegatie New-Delhi
<b>Marchal, Anne</b>	Hoofd Politieke Afdeling, EU Delegatie New-Delhi
<b>Rana, Kishan</b>	Professor emeritus en oud-ambassadeur van India

### Overig

Naam	Functie/Organisatie
<b>Sharma, Ambika</b>	Hoofd internationale afdeling van werkgeversorganisatie FICCI

## Videoconferenties

### 27 maart 2014

<b>Ambassade New-Delhi</b>	Cees Bansema (Plaatsvervangend CdP)
<b>Ambassade Baku</b>	Rob Gabriëlse (CdP) en Özlem Canel (Plaatsvervangend CdP)
<b>PV NAVO</b>	Marjanne de Kwaasteniet (CdP)

### 2 april 2014

<b>Ambassade Washington</b>	Rudolf Bekink (CdP) en Peter Mollema (Plaatsvervangend CdP)
<b>CG New York</b>	Rob de Vos (CdP) en Jan Kennis (hoofd culturele afdeling)
<b>PV New York</b>	Karel van Oosterom (CdP) en Hedda Samson (hoofd politieke afdeling)
<b>Ambassade Panama Stad</b>	Wiebe de Boer (CdP)
<b>Ambassade San José</b>	Mette Gonggrijp (CdP), Luc Schillings (Plaatsvervangend CdP), Bastiaan Engelhard (beleidsmedewerker), Floris van Eijk (beleidsmedewerker)

### 24 april 2014

<b>Ambassade Brussel</b>	Henne Schuwer (CdP)
<b>Ambassade Kairo</b>	Gerard Steeghs (CdP)
<b>Ambassade Nairobi</b>	Joost Reintjes (CdP)
<b>Ambassade Moskou</b>	Onno Elderenbosch (Plaatsvervangend CdP)

## Bijlage 4 Terms of Reference Adviescommissie Modernisering Diplomatie

De Minister van Buitenlandse Zaken wil verder werken aan de modernisering van de Nederlandse diplomatie. In dat kader lopen er verschillende projecten binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waarbij de Ondernemingsraad nauw betrokken is. De Minister heeft gevraagd om de instelling van een externe klankbordgroep (aan te duiden als Groep van Wijzen) die hem met enige afstand kan adviseren en recente internationale ontwikkelingen kan signaleren. De Minister vraagt de Groep om een nadere analyse waar het ministerie van Buitenlandse Zaken en de diplomatieke dienst voor komen te staan, mede lettend op de taakopvattingen die zich in het buitenland ontwikkelen. De focus ligt daarbij op:

- Economische diplomatie  
Hoe kan het postennetwerk zo effectief mogelijk het Nederlandse bedrijfsleven bijstaan en kan de aandacht voor economische diplomatie verder ingebed worden in de BZ-organisatie? Wat is de link met het ministerie van EL&I?
- De diplomaat van de toekomst  
Wat wordt verwacht van een diplomaat? Welke waarden staan centraal in de diplomatieke dienst en hoe kunnen sociale media effectief worden ingezet?
- De veranderprocessen binnen de organisatie  
De Groep zal een klankbord bieden voor de reguliere veranderingstrajecten die al ingezet zijn. Ligt het Ministerie nog op koers bij de veranderprocessen?

### Leden Groep van Wijzen:

De leden van de Groep van Wijzen zijn aangezocht op grond van hun brede en langdurige ervaring op verschillende maatschappelijke terreinen.

- Arthur Docters van Leeuwen, de voorzitter, is een ervaren verandermanager met een lange staat van dienst bij de (semi-)overheid
- Tineke Ladders-Elfferich brengt een brede politieke en bestuurlijke ervaring in
- Ko Colijn bezit een diepgaande kennis van de internationale diplomatie
- Pieter Marres is een oud-ambassadeur die persoonlijke ervaring heeft met alle facetten van het diplomatieke handwerk en poste en vanuit het departement
- Victor Schoenmakers is Directeur European & International Affairs van het Havenbedrijf Rotterdam.

Door deze brede mix van ervaring kan de Groep een kruisbestuiving bieden tussen verschillende invalshoeken rond de internationale diplomatie.

### Status:

De Groep van Wijzen (GvW) wordt ingesteld als formele adviescommissie die de Minister van Buitenlandse Zaken adviseert. De voorgenomen instelling van de Groep van Wijzen is conform de Wet op de ondernemingsraden voor advies voorgelegd aan de

Ondernemingsraad van het departement van Buitenlandse Zaken.

De Groep zal regelmatig bijeenkomen en daarnaast op gezette tijden de minister een terugkoppeling geven van de bevindingen. Zij wordt ondersteund door een ambtelijk secretariaat vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

**Rol:**

De Groep van Wijzen zal als klankbord functioneren. Zij zal geen directe rol spelen in het reeds ingezette bezuinigingstraject. Zij zal een adviserende, activerende en aanjagende rol vervullen. De focus van de Groep van Wijzen is op doelen, oriëntatie en taken van de diplomatieke dienst, met een accent op economische diplomatie. In voorkomende gevallen kan de minister ook vragen om als klankbord op te treden op specifieke onderwerpen. De Groep van Wijzen vervult de rol van een externe denktank voor de Minister van Buitenlandse Zaken en rapporteert aan de Minister. Het is aan de Minister om te bezien hoe hij omgaat met aanbevelingen van de GvW, die in voorkomend geval via de reguliere kanalen binnen de BZ-organisatie zullen worden uitgewerkt, inclusief de daarbij behorende medezeggenschap.

**Tijdpad:**

De Groep van Wijzen wordt voor een periode van twee jaar ingesteld, per 1 maart 2012, met de mogelijkheid tot verlenging.

**Communicatie:**

Via de Bestuurder is regulier overleg voorzien met de Ondernemingsraad over de instelling van de Groep van Wijzen. De Groep zal alleen in overleg met het Ministerie zich verstaan met de media.

**Contacten:**

Zowel met individuele medewerkers als met BZ-ers in georganiseerd verband voorziet de Groep gesprekken te voeren. Zij acht het van belang om zich breed te oriënteren en met direct betrokkenen zowel op het departement als op de posten te spreken. Onder het thema economische diplomatie zullen ter oriëntatie en informatie ook gesprekken gevoerd worden met strategische contactpersonen uit het bedrijfsleven. Naast contacten met vakorganisaties, zoals VNO-NCW, ministerie EL&I, MKB-Nederland en FME, zal ook gesproken worden met eigenaren en bestuursvoorzitters van individuele bedrijven. Mevrouw Meiny Prins, die vanwege agendatechnische redenen geen voltijds lid van de Groep van Wijzen kon blijven, zal betrokken worden bij het organiseren van een bijeenkomst met internationale MKB-bedrijven die veel met Nederlandse ambassades werken.

De Groep van Wijzen zal zich ook oriënteren bij nog nader te bepalen Ministeries van Buitenlandse Zaken van andere landen. Daarnaast zal zij waar nuttig contact leggen met andere nationale en internationale overheidsorganen en maatschappelijke organisaties.

**Reizen:**

De leden van de Groep zullen (veelal op individuele basis) voor hun werkzaamheden een aantal posten bezoeken. Zij willen zich oriënteren op het brede spectrum van vertegenwoordigingen, van de eenmanspost, de posten met taakspecialisaties tot de grote post met een meerjarig interdepartementaal beleidskader.

**Remuneratie:**

De leden van de Groep van Wijzen worden aangesteld volgens de reguliere afspraken die gelden voor adviescommissie van de Rijksoverheid.

1. Voor de voorzitter van de Groep geldt een arbeidsduurfactor van 10% 36. Aan de voorzitter van de Groep wordt een vaste vergoeding per maand toegekend, ter hoogte van 10% van het maximumbedrag van salarisschaal 18 van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984.
2. Voor de leden van de Groep geldt een arbeidsduurfactor van 7% 36. Aan de leden van de Groep wordt een vaste vergoeding per maand toegekend, ter hoogte van 7% van het maximum van salarisschaal 18 van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984.
3. Reis- en verblijfkosten en overige onkosten worden naar redelijkheid vergoed door de Minister van Buitenlandse Zaken, met toepassing van de regelingen die gelden voor personeel werkzaam bij de sector Rijk.

**Uitvoeringsbesluiten:**

Indien de werkzaamheden van de Groep van Wijzen leiden tot mogelijke voorgenomen uitvoeringsbesluiten van de Bestuurder die binnen de Wet op de ondernemingsraden advies- of instemming plichtig zijn, zullen deze uiteraard tijdig aan de Ondernemingsraad worden voorgelegd conform de reguliere procedure.

the 1990s, the number of people in the UK who are aged 65 and over has increased from 10.5 million to 13.5 million, and the number of people aged 75 and over has increased from 4.5 million to 6.5 million (Office for National Statistics 2000).

There is a growing awareness of the need to address the needs of older people, and the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people. The Department of Health (2000) has set out a strategy for the health care system to meet the needs of older people. The strategy is based on the following principles:

- To ensure that older people have access to the same range of health care services as younger people.
- To ensure that older people are able to live independently in their own homes for as long as possible.
- To ensure that older people are able to participate in the community and in social activities.

The strategy also sets out a number of key objectives for the health care system to meet the needs of older people:

- To reduce the number of older people who are admitted to hospital.
- To reduce the length of stay of older people in hospital.
- To reduce the number of older people who are admitted to care homes.
- To reduce the number of older people who are admitted to residential care.

The strategy also sets out a number of key actions for the health care system to meet the needs of older people:

- To improve the training and education of health care professionals to meet the needs of older people.
- To improve the recruitment and retention of health care professionals to meet the needs of older people.
- To improve the quality of care for older people.
- To improve the access of older people to health care services.

The strategy also sets out a number of key indicators for the health care system to meet the needs of older people:

- The number of older people who are admitted to hospital.
- The length of stay of older people in hospital.
- The number of older people who are admitted to care homes.
- The number of older people who are admitted to residential care.

The strategy also sets out a number of key messages for the health care system to meet the needs of older people:

- Older people are a diverse group of people with different needs.
- Older people should be treated as individuals and not as a homogeneous group.
- Older people should be able to live independently in their own homes for as long as possible.
- Older people should be able to participate in the community and in social activities.

## **Adviescommissie modernisering diplomatie**

Tussenrapport 2013

Slotrapport 2014

### **Leden:**

Arthur Docters van Leeuwen

Ko Colijn

Tineke Lodders-Elfferich

Pieter Marres

Victor Schoenmakers

### **Secretariaat:**

Margriet Vonno

Joost Nuijten

Tanja Röling

Enita Dautovic

Marleen Monster

Deze brochure is een uitgave van:  
Het Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag  
© Buitenlandse Zaken | mei 2014