

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Inleiding | 4 |
| Samenvatting | 6 |
| Fase 1 – exploratie | 8 |
| Fase 2 – verdieping | 14 |
| 2.1 Uitgangspunten/kaders | 14 |
| 2.2 Een moderne Nederlandse diplomatieke dienst | 18 |
| 2.3 Uitwerking | 20 |
| Fase 3 – toetsing | 27 |
| Fase 4 – aanbevelingen en commentaar | 28 |
| Bijlagen | |
| 1 Terms of Reference van de Groep van Wijzen | 34 |
| 2 Gespreksnotulen 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 2012¹. 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 maken².

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.

¹ 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.

² 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^{ste} 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^{de} 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 Fenedex³), maar er dienen standaarden voor het hele netwerk te komen.

³ Fenedex is een in 1954 opgerichte particuliere vereniging van Nederlandse exporteurs en andere internationaal opererende ondernemingen (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 werkerterreinen. 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-profiel⁴ 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.

⁴ 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^{de} 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.⁵

⁵ 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 "vloeibare" 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 *gedesaggreerde* 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^{ste} 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^{ste} 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.

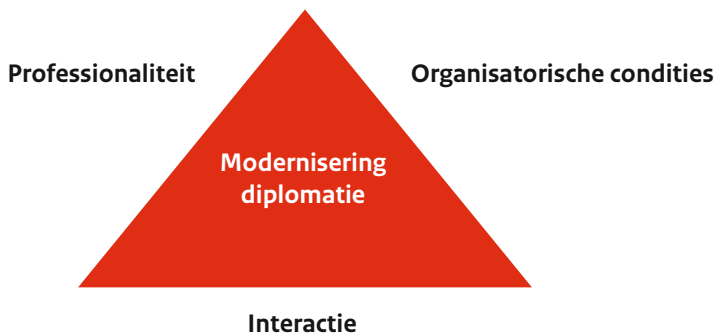
Ten tweede biedt regionalisering andere voordelen voor een flexibele, veerkrachtige en toekomstbestendige organisatie. De Commissie heeft kennisgenomen van analyses over de prijzenswaardige inspanningen die men zich troost om kleine posten open te houden. Men heeft zich hier echt in verdiept, maar juist 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^{ste} 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)⁶. 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 ambassadeur⁷, 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

⁶ 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.

⁷ 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 uitingvorm 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 organisatiemodel 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 be vraagt 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 netwerkopbouw 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. Gespreksnotulen 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 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 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%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.

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

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

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

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

Andere Ministeries Rijksoverheid

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

Vertegenwoordigers Caribische Koninkrijksdelen

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

Maatschappelijk middenveld

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

Overige functionarissen

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

Overige gespreksgenoten

| Naam | Functie/Organisatie |
|-----------------------------------|---|
| Ham, Peter van | Senior onderzoeker – Instituut Clingendael |
| Hocking, Brian | Auteur rapport “Futures for Diplomacy” |
| Melissen, Jan | Hoofd Clingendael Research/Auteur rapport “Futures for Diplomacy” – Instituut Clingendael |
| Okano-Heijmans, Maaike | Senior onderzoeker – Instituut Clingendael |
| Putten, Frans Paul van der | Senior onderzoeker – Instituut Clingendael |
| Quaedvlieg, Winand | Secretaris Internationaal Economisch Beleid – VNO NCW |
| Scholte, Jan Aart | Professor of Politics and International Studies bij Warwick University |
| Silvis, Lennart | Directeur Netherlands Water Partnership |
| Slaughter, Anne-Marie | Architect eerste Quadrennial Diplomacy and Development Review |
| Stienen, Petra | Vml. BZ medewerker |
| Talbott, Strobe | Vml. Deputy Secretary en president van Brookings |
| Ton, Ron | Hoofd Clingendael Academy – Instituut Clingendael |
| Wheelock, Arthur | Directeur National Gallery Washington D.C. |
| Wientjes, Bernard | Voorzitter VNO NCW |
| Wilke, Paul | 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, 'Diplomatie 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.⁸ 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

⁸ 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?*

Groep van wijzen

Adviescommissie modernisering diplomatie

Leden:

Arthur Docters van Leeuwen

Ko Colijn

Tineke Lodders-Elfferich

Pieter Marres

Victor Schoenmakers

Secretariaat:

Margriet Vonno

Tanja Röling

Enita Dautovic

29 mei 2013