

Nederland als gastland voor Internationale Organisaties

rapportnr. 1550

Februari 2018



Ministerie van Buitenlandse Zaken

Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)



Nederland als gastland voor Internationale Organisaties

Peter Wilms
Phil Compernelle
Johan Vonk
Selma van der Haar
Suzanne Kluft
Niels Blokker

Onderzoek in opdracht van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Den Haag, februari 2018

 rapport nr. 1550

© APE Public Economics

Website: www.ape.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Voorwoord

In 2008 verscheen de beleidsdoorlichting *Be our guests*, waarin de toenmalige Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) inzicht verschaftte in de bijdrage van het wervingsbeleid van de rijksoverheid voor het aantrekken van internationale organisaties. Ons land telde toen 32 internationale organisaties, waarvan er 23 waren gevestigd in de gemeente of regio Den Haag. Anno 2017 is dit aantal gestegen naar 41. Veel van de in Nederland gevestigde IO's houden zich bezig met vraagstukken van vrede, recht en veiligheid. Er zijn echter ook IO's actief op terreinen als ruimtevaart, klimaat, water, luchtvaart en informatietechnologie.

In reactie op de IOB-beleidsdoorlichting uit 2008 bevestigde het toenmalige kabinet het eerdere voornemen een vestigingsklimaat te bieden dat zich goed kan meten met de internationale concurrentie en zich kenmerkt als ruimhartig, oplossingsgericht en slagvaardig. Het goede gastheerschap kan alleen maar worden waargemaakt in goede interdepartementale samenwerking, aldus het kabinet. Een strategische agenda, een hoog-ambtelijke vertegenwoordiging in de interdepartementale stuurgroep Gastlandbeleid en versterking van de regie van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) werden als aangrijpingspunten genoemd om dit voornemen vorm te geven.

Op verzoek van IOB heeft APE Public Economics de nu voorliggende evaluatie uitgevoerd van het gastlandbeleid om de stand van zaken op te maken sinds het verschijnen van de beleidsdoorlichting uit 2008.

De evaluatie is begeleid door een klankboordgroep bestaande uit medewerkers van IOB, deskundigen van de Gemeente Den Haag, de Ambassadeur Internationale Organisaties en vertegenwoordigers van de Directie Protocol en Gastlandzaken en Financieel Economische Zaken van het ministerie van BZ en vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Veiligheid, het ministerie van Financiën en de Belastingdienst. IOB is hen zeer erkentelijk voor hun commentaar in de verschillende stadia van het onderzoek. Dank gaat ook uit naar de vertegenwoordigers van de internationale organisaties die hebben gereageerd op de enquête en deelgenomen aan de gesprekken met de onderzoekers. Het rapport bevat een lijst met de geïnterviewde personen.

IOB draagt de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport.

Dr. Wendy Asbeek Brusse

Directeur directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Inhoud

Lijst van afkortingen	8	
Executive summary	10	
1	Inleiding	16
1.1	Scope evaluatie en evaluatievragen	16
1.1.1	Doel van de evaluatie	16
1.1.2	Afbakening	16
1.1.3	Evaluatiethema's en vragen	17
1.2	Evaluatiemethode	20
1.2.1	Deskresearch	20
1.2.2	Enquêtes	20
1.2.3	Casestudies	21
1.2.4	Interviews	22
1.3	Beperkingen van het onderzoek	22
2	Het Nederlandse Gastlandbeleid	23
2.1	Ontwikkeling gastlandbeleid	23
2.1.1	Inleiding	23
2.1.2	Tijdslijn gastlandbeleid	24
2.2	Juridisch kader gastlandbeleid	29
2.3	Organisatie van het gastlandbeleid	31
2.3.1	Organisatie binnen BZ	31
2.3.2	Andere ministeries en uitvoeringsorganisaties	32
2.3.3	Overlegstructuur	33
2.4	Financiële kader	35
2.5	Kosten en baten van het gastlandbeleid	36
2.5.1	Belastinginkomsten	38
2.6	Conclusies	39
3	Werving van nieuwe organisaties	42
3.1	Beleid 2008-2016	42
3.2	Wervingstraject	43
3.2.1	IO's on the move	43
3.2.2	Keuze voor Nederland	44
3.2.3	Keuze van Nederland	44
3.2.4	Wervingsproces	46
3.2.5	Rol Buitenlandse Zaken in wervingsproces	50
3.3	Uitkomsten	53

3.4	Conclusies	53
4	Gastlandbeleid en vestigingsklimaat	56
4.1	Gastlandbeleid en gastheerschap	56
4.1.1.	Evaluatie van de effectiviteit gastlandbeleid en gastheerschap	56
4.1.2.	Gastlandbeleid voor in Nederland gevestigde IO's	57
4.2	IO's perceptie van gastheerschap	58
4.3	Privileges en immuniteiten	60
4.3.1	Harmonisatie	60
4.3.2	Afhandeling klachten over privileges en immuniteiten	61
4.3.3	Rijksbrede kennis van privileges en immuniteiten	62
4.3.4	Coördinatie met betrekking tot privileges en immuniteiten	64
4.4	Huisvesting en beveiliging	65
4.5	Ondersteuning hoven en tribunalen	67
4.6	Registratie en identificatie	67
4.6.1	Identificatiekaarten	69
4.7	Communicatie	70
4.8	Conclusies	70
5	Conclusies en aanbevelingen	74
5.1	Beleid	74
5.2	Werving	75
5.3	Behoud	76
5.4	Opvolging aanbevelingen IOB uit 2008	78
	Bijlagen	81
I.	Terms of Reference	82
II.	Geraadpleegde documenten	92
III.	IO's in Nederland	94
IV.	Respondenten interviews	96
V.	Managementenquête	98
VI.	Werknemersenquête	107
VII.	Interview guidelines case studies	114

Lijst van afkortingen

AMIO	Ambassadeur Internationale Organisaties
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CAK	Centraal Administratie Kantoor
CEPOL	Europese Politieacademie
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CORIA	Coördinatiecommissie voor Internationale Aangelegenheden
DIO	Desk Internationale Organisaties
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DJZ	Directie Juridische Zaken
DPG/NG	Directie Protocol en Gastlandzaken/Nederland Gastland
EBA	Europese Bankautoriteit
EMA	European Medicine Agency
EOM	Europees Openbaar Ministerie
ESA	Europese Ruimtevaartorganisatie
ESTEC	European Space Research and Technology Centre
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
GRC	Galileo Reference Centre
GSA	European Global Navigation Satellite Systems Agency
HCCH	Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
ICMP	Internationale Commissie voor Vermiste Personen
IFB	Internationale Fiscale Behandeling
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IO	Internationale Organisatie
IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
MR	Ministerraad
NCIA	NATO Communications and Information Agency
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NFIA	Netherlands Foreign Investment Agency
NGO	Non-gouvernementele organisatie
ODA	Official Development Assistance
OPCW-JIM	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons - Joint Investigative Mechanism

P&I	Privileges en Immunities
Probas	Protocolaire Basisadministratie
RDW	Rijksdienst voor Wegverkeer
RIO	Rijkswerkgroep Intergouvernementele Organisaties
RSCSL	Restmechanisme van het Speciaal Hof voor Sierra Leone
RVB	Rijksvastgoedbedrijf
SG	Secretaris -generaal
ToR	Terms of Reference
UNICEF-PFP	UNICEF Private Fundraising and Partnerships Division
UN-MICT	Internationaal Restmechanisme voor Straftribunalen

Executive summary

Scope, aims and method of the evaluation

The aim of this evaluation is primarily to take stock of developments in the Dutch host country policy for international organisations since the previous evaluation in 2008¹. Furthermore, the evaluation will serve as input for the planned update of the Dutch host country policy in 2018. The evaluation period encompasses the years 2008 – 2016. The scope of the evaluation is defined by those aspects of the business climate for international organisations (IO's) and the host country policy which are directly influenced by the Dutch Ministry of Foreign Affairs (MoFa), or which should be within the range of influence of the Ministry.² The central evaluation questions concern:

- A description of the development of the Dutch host country policy in the evaluation period;
- The effectiveness of the policy in attracting new IO's in the Netherlands;
- The effectiveness of the policy with regards to established IO's in the Netherlands.

The evaluation is based on 1) desk research of previous studies, policy documents, and project files, 2) surveys amongst management and employees of IO's³, and 3) interviews with management of IO's, policy officers at different Ministries, and other stakeholders.

International organisations in the Netherlands

Historically the Netherlands has long been the host country for international organisations operating in the area of peace and justice. Examples are the Permanent Court of Arbitration (since 1899), the International Court of Justice (since 1945) and The Hague Conference on Private International Law (since 1893). More recently the Netherlands has also attracted IO's in other areas, such as the European Patent Office (since 1973) and Eurocontrol (since 1963). From 1988 onward the Netherlands has actively profiled itself as a host country for international organisations in the area of peace and justice. Since then the number of IO's in the Netherlands has increased steadily. In 1988 there were 13 IO's in the Netherlands. In 2017 this had

¹ IOB (2008). *Be our Guest?*

² ToR.

³ Due to a low response rate the survey amongst employees is not cited extensively in this evaluation.

grown to 41. A large number of these operate in the area of peace, justice and security. These IO's mainly congregate in and around The Hague. However there are also IO's operating in other areas, the EMA being the most recent example.

The Dutch host country policy for IO's

The Dutch host country policy serves a number of policy goals. In the first place the policy is seen as an important instrument to further the development of peace and the international rule of law, as is enshrined in article 90 of the Dutch constitution. This is reflected in the large share of IO's in the Netherlands which operate in this area (especially in and around The Hague). Secondly the settlement of IO's in the Netherlands is expected to provide a positive stimulus to the local economy, directly through additional jobs, and indirectly through additional spending of IO's and their employees in the local economy. Furthermore, the presence of IO's is expected to attract NGO's and knowledge institutions working in the same area as the IO's. Finally the presence of IO's in innovative sectors (e.g. space, medicine) is expected to increase technological innovation in the Netherlands.

The host country policy encompasses both attracting new IO's as well as policy aimed at IO's already in the Netherlands. The main focus of the host country policy moves between a larger focus on attracting new IO's, and providing a good business climate for existing IO's (the policy is characterized as hospitable and generous). Currently there is recognition of the fact that good business climate for IO's is important in attracting new IO's as well.

The host country policy is not the sole responsibility of MoFa. Properly carrying out the host country agreements (and other agreements) between the IO and the Dutch government involves a large range of government actors. For instance the Ministry of Finance has responsibilities in carrying agreements in the area of tax exemptions, the Ministry of Justice and safety works together with international courts in the area of prisoner transport, incarceration and the protection of witnesses and officials. MoFa is the official point of contact for IO's and has a coordinating role.

One of the main findings of this evaluation is that the degree to which the host country policy is institutionally embedded within the Dutch government is limited. There are taskforces, such as the RIO (since 2016) and thematic interdepartmental meetings, which on the whole function properly. But there is no institutionalised mechanism for interdepartmental policy discussions at the senior level. Previous regular meeting between the Secretary Generals of the Ministries involved have stalled. A lot of the interdepartmental discussions and consultation is also done on an ad hoc basis. This has led to differentiation between the policy priorities of the

different Ministries involved in the host country policy. The policy is also not financed centrally. In particular decisions about costs for attracting new IO's and housing costs lie with the Ministries involved, without taking into account the wider national benefits of the presence of IO's in the Netherlands.

Attracting new IO's to the Netherlands

In the evaluation period ten new IO's were settled in the Netherlands. In the same period there were three unsuccessful bids. Most new IO's in the Netherlands were either focused on peace and security, or one of the focus-sectors in the Dutch innovation policy ('topsectorenbeleid'). Two of the newly settled IO's worked in area's strongly related to IO's which were already present in the Netherlands. This is in line with the policy priorities as set out in 2013.

In the evaluation period activities regarding attracting new IO's were often ad hoc and reactive. Often IO's themselves were already interested in the Netherlands as a host country. The choice to start a campaign to attract a new IO was usually made by the Ministry in the area in which the IO operates. Since 2016 the interdepartmental taskforce for international organisations (RIO) has made possible a more structured discussion about priorities, costs and policies. However, there is no clear framework for deciding whether or not to spend resources attracting a new IO. The following factors are used (implicitly or explicitly) in the decision to set up a bid for a new IO:

- Focus on IO's in the area of peace, justice and safety;
- Expansion of IO's already present in the Netherlands;
- Match with Dutch policy priorities (such as innovation policy);
- Costs and expected benefits.

The lead in the bidding process lies with the Ministry closest to the work field of the IO. The moment at which MoFa is involved in a bid differs from case-to-case. A successful bid requires a fast response time and sufficient expertise in the bid team. Apart from the formal bid lobbying behind the scenes is often important as well. This part has in the past been neglected, but in the recent bid for the EMA there was a concerted lobbying effort. The ambassador for International Organisations (AMIO) has a clear coordinating role for attracting new IO's.

Overall it is difficult to assess the effectiveness of Dutch policy in attracting new IO's. There is little information available about missed opportunities, and the information regarding campaigns to attract IO's are spread out across different Ministries.

Business climate for international organisations

The goal of the host country policy aimed at the business climate for IO's has not changed. The Netherlands aims to be a hospitable and generous host country. However this goal has never been operationalized. The business climate for IO's concerns the degree to which the Netherlands is an attractive destination for IO's and their employees. This depends on large number of factors, many of which lie outside of the field of influence of MoFa (for instance, living costs, infrastructure, education, or even the weather). This evaluation focusses on those factors which lie within the field of influence of MoFa (both directly and through its position as coordinating ministry). This means the compliance with host country agreements and other agreements with the IO's, the registration of employees and their families (as well as handing out ID-cards), communication regarding relevant policy changes, housing, safety and security measures and carrying out the privileges and immunities enjoyed by employees of IO's. Even though MoFa has a coordinating role, it does not have any additional powers to carry out its role.

In general the management survey shows that most IO's are satisfied with their presence in the Netherlands. Factors such as living standards, housing arrangements, ease of attracting skilled personnel, and the concentration of multiple IO's in the Hague play a role in the high satisfaction of IO's in the Netherlands. Over 70% of respondents in the management survey is also pleased with services provided by the Dutch government.

A majority of respondents in the management summary (11/17) indicate that they are generally satisfied with their housing arrangements. Interviews have shown, however, that IO's regarded the Dutch government's decision making process on housing issues as slow. This is mainly due to the ad hoc nature of the distribution of costs across Ministries in housing (new) IO's. In multiple interviews a government-wide housing fund for IO's was suggested to reduce time spent on internal negotiations.

IO's are predominantly satisfied with their host country agreements, though differences in the interpretation of the agreements do arise between the IO and the Dutch government. This was noted in the last evaluation and not much has changed during the period covered in this evaluation. Fundamental differences of interpretation regarding the host country agreements are not easily resolved, both when occurring interdepartmentally or between an IO and a department.

With regards to privileges and immunities there is interdepartmental discussion about the level of privileges that should be provided to IO's between the Ministry of Finance and MoFa. This has on occasion led to strained relations with IO's. 65%

of respondents in the management survey is pleased with the way MoFa handles complaints, indicating that there remains room for improvement in this area.

A contributing factor in this is the fact that regarding the concept of 'good' host country policy, ambiguity remains. Questions such as 'How do we balance what an IO might demand and what the Netherlands can and is willing to offer?' and 'How does this change over time (due to factors such as budget and IO specific circumstances)?' remain unanswered or under discussion. Ambiguity and following discussions can lead to delays and strained relationships with IO's, effecting their level of satisfaction with the Netherlands as a host country. Careful, well considered and internally aligned communication is of great importance in preventing situations like these from occurring.

Due to the limited capacity at DPG, the department is more reactive than it would like. Interviews with IO's confirm that a more proactive approach, for example organising informal, introductory and informative meetings, would be appreciated. The DPG members of staff signal approaching risks due to the reduction of their workforce, namely regarding Probas, despite the ongoing process of automation. This regards the security of data for example, and the timely production of management reports.

Recently an e-portal was created in Probas in which the IO's can now register their own (new) members of staff. Despite a number of bugs in the early days of the portal, it is much appreciated by IO's. MoFa employees working with Probas still check the registered staff members and their status against the policy framework of their host country agreement. Though this does not cause problems in the majority of cases, it remains important to specify the legal reasons behind decisions made, as misunderstandings and lack of communication have led to the idea that IO employee statuses are allocated arbitrarily in the past.

Recommendations

General recommendations

1. Carry out earlier recommendations regarding strategy and policy which have been promised in previous policy papers, including formulating a common strategic vision and a central budget for carrying out host country policies.
2. A balanced interdepartmental institutional structure is necessary to carry out the host country policy, which is embedded properly within the government. To achieve this, the RIO taskforce should be coupled with a regular working group at the senior strategic and political level.
3. The Dutch host country policy would benefit from better monitoring. A first step would be to keep track centrally of the means (money and people) which

are invested in the host country policy, by MoFa, as well as other Ministries and municipalities. Furthermore carrying out the policy would be made easier by keeping a central database on contact persons at IO's and ministries. A central logbook per IO could be used to monitor interactions with the IO's. A complaints register could be used to monitor the speed of replies for different types of complaints.

4. MoFa exercises its coordinating role in Dutch host country policy without additional powers to do so. Holding the presidency of an official entry point to the Dutch government could contribute to making hospitality for International Organisations a substantive goal and task within MoFa.

Attracting new IO's

1. A successful bid requires specialized knowledge as well as financial means. A central budget could increase the efficiency and effectiveness of the bid process by decreasing discussions on the divisions of costs between ministries.
2. It is necessary to embed the bid process in the institutional structure (AMIO, RIO, senior strategic working group), and not to let the process be dependent on individuals.
3. Formulate a clear framework on the basis of which a decision can be made whether or not to start a bidding campaign. This will help the bidding process by enabling the process to start faster.

The Netherlands as a host country

1. In order to carry out the host country policy it is again important to embed the policy in institutional structures, where information can be shared, different actors are not surprised, and different government agencies can carry out the policy coherently.
2. The work group of the Ministry of Finance and MoFa which will research possibilities for further harmonisation and possibilities to moderate fiscal privileges is a necessary step to normalize relations after a period of strained interdepartmental relations.
3. A central housing fund can avoid discussions about the divisions of housing costs.
4. Finally, in case the host country policy is made more proactive, the capacity at DPG should be researched.

1 Inleiding

1.1 Scope evaluatie en evaluatievragen

De directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) heeft APE Public Economics gevraagd een evaluatie van het Nederlandse gastlandbeleid uit te voeren. Dit hoofdstuk beschrijft het doel en de scope van de evaluatie, de evaluatievragen en de evaluatiemethode, zoals deze zijn beschreven in de terms of reference voor deze evaluatie (ToR, annex I).

1.1.1 Doel van de evaluatie

IOB heeft in 2008 een beleidsdoorlichting uitgevoerd van het Nederlandse gastlandbeleid. Doel van de evaluatie is de stand van zaken op te maken sinds de beleidsdoorlichting. De resultaten van deze evaluatie worden gebruikt als input voor de actualisering van het gastlandbeleid. Ook dient de evaluatie als bouwsteen voor de beleidsdoorlichting van artikel 4 van de BZ-begroting: *“consulaire belangenbehartiging en het internationaal uitdragen van Nederlandse waarden en belangen en het bieden van een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor internationale organisaties”*.⁴

1.1.2 Afbakening

De evaluatie richt zich primair op de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) met betrekking tot de doeltreffendheid en coherentie van het Nederlandse gastlandbeleid. In de terms of reference voor deze evaluatie wordt gesproken van *“die aspecten van het vestigingsklimaat van internationale organisaties en het gastlandbeleid die het ministerie van Buitenlandse Zaken direct of indirect (onder meer in de rol van coördinator en via het overleg in de interdepartementale Stuurgroep Nederland Gastland) redelijkerwijs kan beïnvloeden, of zou moeten kunnen beïnvloeden”*.

Andere vakministeries en overheidsinstellingen spelen een grote rol in de uitvoering van het gastlandbeleid. De focus van deze evaluatie, volgens de ToR, is echter gericht op BZ en de interactie van BZ met andere ministeries. In lijn met de ToR

⁴ Zie de terms of reference voor deze evaluatie (annex I).

wordt de rol van andere ministeries beschreven, maar niet uitgediept of geëvalueerd. Hierdoor schetst deze evaluatie slechts een partieel perspectief van de uitvoering van het gastlandbeleid sinds 2008.

BZ is het formele aanspreekpunt voor de internationale organisaties (IO's), heeft een aantal uitvoerende taken en een coördinerende functie. Hieronder vallen bijvoorbeeld relatiebeheer/communicatie met IO's, beheer van de zetelverdragen, en coördinatie van beleid en uitvoering.

In de ToR is een nadere afbakening gemaakt van wat wel en niet onderdeel is van deze evaluatie. Deze afbakening is weergegeven in Tabel 1.

Bijlage III geeft een overzicht van alle in Nederland gevestigde internationale organisaties. In een aantal gevallen gaat het daarbij om organen van een IO (die elders haar hoofdvestiging heeft). Voorbeelden zijn het Internationaal Gerechtshof (IGH) en het Internationaal Restmechanisme voor Straftribunalen (MICT), onderdelen van de VN. Gemakshalve zal echter in dit rapport ook in die gevallen over internationale organisaties worden gesproken

Tabel 1: Afbakening evaluatie

De evaluatie richt zich op:	De evaluatie richt zich <i>niet</i> op:
▪ Verdragsrechtelijk opgerichte internationale organisaties, gevestigd in Nederland; ▪ Uitvoering van zetelverdragen; ▪ Toegang en verblijf van (ex-) medewerkers van IO's en hun familieleden; ▪ Informatie over wet- en regelgeving in Nederland; ▪ Huisvesting en beveiliging.	▪ Buitenlandse ambassades; ▪ NGO's; ▪ Internationale bedrijven/multinationals; ▪ Vaststellen van de effecten van de aanwezigheid van IO's in NL (economisch, politiek, imago etc.); ▪ Privileges en maatregelen die buiten de zetelverdragen vallen. ▪ Medische voorzieningen, internationaal onderwijs, conferentiefaciliteiten en bereikbaarheid.

1.1.3 Evaluatiethema's en vragen

In de ToR voor deze evaluatie zijn evaluatievragen opgenomen over de ontwikkeling en achtergrond van het gastlandbeleid, de uitvoering van beleid gericht op het vestigingsklimaat/gastheerschap, het aantrekken van nieuwe IO's en de gedeelde inkomstenbelasting. De vragen zijn te ordenen volgens drie thema's, waarlangs ook het rapport is gestructureerd:

1. **Beleidsomschrijving:** Het eerste deel van de evaluatie betreft de ontwikkeling en de coherentie van het gastlandbeleid. Wat zijn de ontwikkelingen in het beleid sinds 2008? Welke partijen zijn betrokken, en wat zijn de verantwoordelijkheden? Wat zijn de middelen die besteed worden aan het gastlandbeleid?
2. **Evaluatie effectiviteit aantrekken nieuwe IO's ('aantrekken'):** Het derde deel van de evaluatie betreft het aantrekken van nieuwe IO's. In 2013 is in de Ministerraad besloten om meer gestructureerd in te zetten op het uitbreiden van het aantal IO's in Nederland, in plaats van de meer ad hoc procedures die eerder gevolgd werden. Met de effectiviteit van de werving van nieuwe IO's bedoelen we de mate waarin de inzet van Nederland om IO's aan te trekken ook leidt tot daadwerkelijke uitbreiding van het aantal IO's.
3. **Evaluatie effectiviteit van vestigingsklimaat ('behoud'):** Het tweede deel van de evaluatie betreft de effectiviteit van het gastheerschap/vestigingsklimaat. Onder de effectiviteit hiervan verstaan wij de mate waarin het Rijk (en voor deze evaluatie in het bijzonder BZ) erin slaagt om een goed vestigingsklimaat te onderhouden voor IO's. Hierbij is gekeken naar de perceptie van werknemers en het management van IO's van Nederland als gastland, welke factoren van belang zijn voor deze perceptie, de rol van BZ en de mate waarin BZ bijdraagt aan de effectiviteit van het gastheerschap.

De evaluatievragen zoals geformuleerd in de ToR zijn weergegeven in de onderstaande Box 1 (enkele vragen zijn voor de leesbaarheid van het rapport gehergroepeerd – zie voetnoten).

Box 1: Evaluatievragen uit de IOB - terms of reference

Gastlandbeleid

1. Wat is het beleid van BZ en de Rijksoverheid met betrekking tot de acquisitie van en het gastheerschap t.a.v. internationale organisaties in Nederland?
2. Hoe is de verhouding tussen beleid gericht op het behouden van bestaande IO's en beleid gericht op het aantrekken van nieuwe IO's, en op grond van welke overwegingen?
3. Wat is de rol van verschillende overheidspartijen bij de uitvoering van het gastlandbeleid?
4. Op welke wijze is het gastlandbeleid voor IO's ingebed in de Nederlandse overheid (coherentie)?
5. Hoe is BZ omgegaan met de in de beleidsreactie overgenomen aanbevelingen van de eerdere beleidsdoorlichting uit 2008?⁵

Aantrekken nieuwe IO's⁶

6. Waar ligt het zwaartepunt van het beleidsonderdeel "werving van IO's"?
7. Op welke gronden vindt (politieke en/of ambtelijke) belangenafweging plaats en welke belangen zijn doorslaggevend bij besluitvorming over werving?
8. Hoe geeft BZ invulling aan zijn rol? Welke rol spelen de uiteenlopende – ook politieke – spelers onder wie AMIO in het wervingsbeleid?
9. In hoeverre zijn beleidsdoelstellingen bereikt op het gebied van werving nieuwe IO's?

Vestigingsklimaat/gastheerschap

10. Wat zijn de ontwikkelingen op dit deel van het gastlandbeleid sinds de beleidsdoorlichting?
11. Op welke wijze geeft BZ invulling aan zijn rol als coördinator van het gastlandbeleid voor IO's van de Rijksoverheid?
12. Wat is de rol van uitvoerende diensten in het kader van goed gastheerschap en hoe vullen zij deze rol in?
13. In welke mate worden beleidsdoelen op het terrein van goed gastheerschap voor IO's behaald (doeltreffendheid)? Hoe beoordelen management en medewerkers van IO's het gastheerschap door Nederland? Wat is er veranderd sinds 2008? Welke factoren zijn belangrijk bij de beoordeling van het vestigingsklimaat? Zijn er positieve/negatieve neveneffecten?

⁵ Deze vraag is uit vestigingsklimaat/gastheerschap weggehaald en aan beleid gevoegd omdat de aanbevelingen niet alleen vestigingsklimaat/gastheerschap betreffen. Deze vraag wordt beantwoord in het concluderend hoofdstuk.

⁶ Voor een logischere volgorde van het rapport wordt eerst werving en dan pas gastheerschap besproken.

1.2 Evaluatiemethode

Om de evaluatievragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van verschillende informatiebronnen. De bevindingen in dit rapport zijn altijd gebaseerd op meer dan één bron (triangulatie). De verschillende bronnen worden hieronder nader toegelicht.

1.2.1 Deskresearch

De deskresearch vormt een belangrijke bron van informatie voor de beleidsomschrijving. In het kader van de deskresearch zijn beleidsdoorlichtingen en beleidsnotities bestudeerd. Deze laatste categorie omvat Kamerstukken, verslagen van werkgroepbijeenkomsten en informatiebronnen zoals de *protocol guide* voor IO's. Door middel van de deskresearch is getracht inzicht te verkrijgen in de context, motivering en doelen van het gastlandbeleid, de beleidsontwikkelingen op dit terrein sinds de laatste evaluatie uit 2008 en de wijze waarop maatregelen tot stand zijn gekomen, evenals het verloop van de uitvoering ervan. In annex II is een overzicht opgenomen van de geraadpleegde documenten.

1.2.2 Enquêtes

Zowel aan het management, als aan de medewerkers van de IO's is een enquête uitgestuurd. De opzet van deze enquêtes volgt grotendeels de opzet van de enquête van de vorige evaluatie van het Nederlandse gastlandbeleid uit 2008. De achterliggende gedachte is dat door dezelfde vragen aan te houden het mogelijk is ontwikkelingen door de tijd heen te beschrijven en analyseren. De management-enquête werd gericht aan het bestuur, dan wel een vertegenwoordiger van de individuele IO's. De medewerkersenquête werd gericht aan alle niet-Nederlandse staf werkzaam bij IO's in Nederland. Belangrijke thema's uit de enquêtes zijn de toegang en het verblijf van personen uit het buitenland, informatie en communicatie, privileges en immuniteiten (P&I) en infrastructurele voorzieningen. De gehele vragenlijst van beide enquêtes is terug te vinden in annexen V en VI.

De respons van beide enquêtes viel tegen in vergelijking met de beleidsdoorlichting in 2008. Om de respons te verhogen zijn nieuwe e-mailadressen opgevraagd bij BZ,⁷ vervolgens zijn ook meerdere herinneringen verstuurd en is een 'nabelronde' uitgevoerd waarin managers van IO's ook persoonlijk zijn benaderd. De voornaamste reden voor de lagere respons lijkt dat de uitnodigingen vaak naar algemene e-mailadressen zijn verstuurd en dus niet altijd bij de juiste persoon terecht zijn gekomen. Voor de managementenquête was de respons 17 van de 41 (41%). Voor de werknemersenquête was de respons 216 (van de ruim 8000 werknemers van IO's

⁷ Het verzamelen van de juiste personen en contactgegevens voor elke IO viel buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Bij aanvang van de studie is afgesproken te werken met de contactgegevens die bij BZ beschikbaar waren.

in Nederland). Deze omvang achten wij te laag om een representatief beeld te geven en om een vergelijking te kunnen maken door de tijd heen. Om deze reden zijn de uitkomsten van deze enquête slechts ter illustratie gebruikt in het rapport.

1.2.3 Casestudies

Ter verdieping en ter toetsing van de resultaten is een zestiental cases nader bestudeerd van zowel recentelijk geworven als reeds langer in Nederland gevestigde IO's. Daarnaast zijn er twee cases geselecteerd van IO's die Nederland in het wervingsproces niet aan heeft kunnen aantrekken. De cases van IO's die zijn aange trokken sinds 2008 en de onsuccesvolle wervingspogingen dienen ter evaluatie van het beleid gericht op het aantrekken van nieuwe IO's. De cases van langer in Nederland gevestigde IO's werden bestudeerd om het Nederlands beleid omtrent het behoud van IO's te evalueren. Tabel 2 geeft een overzicht van de geselecteerde cases.

Voor de casestudies zijn zetelverdragen bestudeerd, alsmede de bij Directie Protocol en Gastlandzaken (DPG) beschikbare documenten, BZ-communicatie intern en communicatie met andere ministeries en met de relevante IO en eventuele *bid-books*. Daarnaast zijn interviews gehouden met zowel vertegenwoordigers van de betrokken IO, als de betrokken medewerkers van BZ en eventuele andere ministeries. In de cases van onsuccesvolle werving is gesproken met betrokken functionarissen van BZ en in het geval van CEPOL ook van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). De vertrouwelijke interviews zijn gevoerd op basis van een semi-gestructureerde vragenlijst (zie bijlage VII). Indien de managementenquête vooraf al was ingevuld door de IO, zijn de antwoorden hieruit gebruikt als input voor het interview.

Tabel 2: Geselecteerde IO's voor casestudies

Succesvolle werving (vanaf 2008)	Onsuccesvolle werving	Behoud
▪ GRC ▪ MICT ▪ Kosovo-rechtbank ▪ OPCW-JIM ▪ UN OCHA Humanitarian Data Centre ▪ EMA	▪ CEPOL ▪ UNICEF	▪ EOB ▪ ESA/ESTEC ▪ Europol ▪ HCCH ▪ HCNM ▪ ICC ▪ ICMP ▪ UNESCO-IHE ▪ OPCW

1.2.4 Interviews

Buiten de casestudies zijn ook interviews gehouden over het Nederlandse gastlandbeleid in meer algemene zin en over de samenwerking tussen BZ en de andere ministeries. Deze interviews dienden ter beantwoording van de onderzoeksvragen over het gastlandbeleid, het vestigingsklimaat en het aantrekken van nieuwe IO's. Respondenten waren de voormalig en huidig AMIO, medewerkers van DPG, JenV, het Rijksvastgoedbedrijf, het Ministerie van Financiën, de Belastingdienst, de gemeente Den Haag, de gemeente Amsterdam en de SG's van BZ en JenV. Onderwerpen die aan de orde kwamen in de interviews waren, onder andere, coördinatie, communicatie en taakverdeling, de kosten van het gastlandbeleid en knelpunten in werving en behoud van IO's.

1.3 Beperkingen van het onderzoek

Een van de beperkingen van het onderzoek is de gebrekkige monitoring van aan het gastlandbeleid gerelateerde activiteiten. Bij de uitvoering van deze evaluatie bleken veel van de aan het team geleverde e-mailadressen voor contactpersonen bij IO's niet te werken (algemene of gedetailleerde adressen). Informatie over IO's, zowel over werving als behoud, is verspreid over verschillende ministeries en mensen daarbinnen. Er is geen centraal overzicht en in het geval van personeelswisselingen leidt dit tot verlies van institutioneel geheugen.⁸ Dit maakt het reconstrueren van het gastlandbeleid moeilijk.

⁸ Dit kwam niet alleen tot uiting tijdens de uitvoeringen van deze evaluatie, maar werd ook bevestigd door verschillende betrokkenen binnen BZ en andere ministeries.

2 Het Nederlandse Gastlandbeleid

Onderzoeksvragen

1. Wat is het beleid van BZ en de Rijksoverheid met betrekking tot de acquisitie (werving) van en het gastheerschap (behoud) t.a.v. internationale organisaties in Nederland?
2. Hoe is de verhouding tussen beleid gericht op het behouden van bestaande IO's en beleid gericht op het aantrekken van nieuwe IO's, en op grond van welke overwegingen?
3. Wat is de rol van verschillende overheidspartijen bij de uitvoering van het gastlandbeleid?
4. Op welke wijze is het gastlandbeleid voor IO's ingebed in de Nederlandse overheid (coherentie)?

2.1 Ontwikkeling gastlandbeleid

2.1.1 Inleiding

IO's in Nederland

Van oudsher zijn op het gebied van de internationale rechtsorde internationale verdragsorganisaties (IO's) in Nederland gevestigd. Voorbeelden zijn het Permanente Hof van Arbitrage (sinds 1899), het Permanente Hof van Internationale Justitie (in 1945 opgevolgd door het Internationaal Gerechtshof) en HCCH (*The Hague Conference on Private International Law*, sinds 1893). In de loop der jaren hebben ook IO's op andere terreinen zich gevestigd in Nederland. Bijvoorbeeld het Europees octrooibureau (sinds 1973) en Eurocontrol (sinds 1963).

Vanaf 1988 is Nederland zich actief gaan profileren als gastland voor IO's op het gebied van internationale rechtsorde, vrede en veiligheid. Sindsdien is het aantal IO's in Nederland flink toegenomen. In 1988 waren er 13 IO's in Nederland gevestigd. Anno 2017 zijn dit er 41. Een groot aantal van de in Nederland gevestigde IO's behoort tot het inhoudelijke gebied van vrede, recht en veiligheid. Dit hangt nauw samen met de reputatie van Den Haag als internationale stad voor vrede en veiligheid. Er zijn echter ook IO's actief op andere terreinen. Voorbeelden zijn ruimtevaart, klimaat, water, luchtvaart en informatietechnologie.

Overwegingen voor het gastlandbeleid

Het Nederlandse gastlandbeleid komt voort uit verschillende overwegingen. Ten eerste wordt het gastlandbeleid gezien als één van de pijlers waarmee invulling wordt gegeven aan artikel 90 in de Grondwet.⁹ Hierin staat dat de Nederlandse regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde zal bevorderen. In de Beleidsdoorlichting ‘Internationale rechtsorde’ werd inderdaad geconcludeerd dat de aanwezigheid van hoven en tribunalen de positie van Nederland als “*pleitbezorger van het internationaal recht*” versterkt.¹⁰

In de tweede plaats wordt in het beleid gewezen op economische voordelen (zie hoofdstuk 2.5). De aanwezigheid van IO’s zou directe en indirecte werkgelegenheid opleveren in Nederland. De indirecte werkgelegenheid zou voortkomen uit bestedingen van IO’s en hun medewerkers in de lokale economie. Daarnaast wordt verwacht dat sommige IO’s bijdragen aan het innovatieklimaat in Nederland, vooral daar waar IO’s aansluiten bij de topsectoren (bijvoorbeeld op het gebied van ruimtevaart). De aanwezigheid van IO’s zou bovendien NGO’s en kennisinstellingen op de werkterreinen van de IO’s aantrekken naar Nederland.¹¹ Zo wordt bijvoorbeeld verwacht dat in het kielzog van de European Medicines Agency (EMA) ook meer bedrijvigheid ontstaat in Nederland op het gebied van gezondheidszorg.

2.1.2 Tijdelijk gastlandbeleid

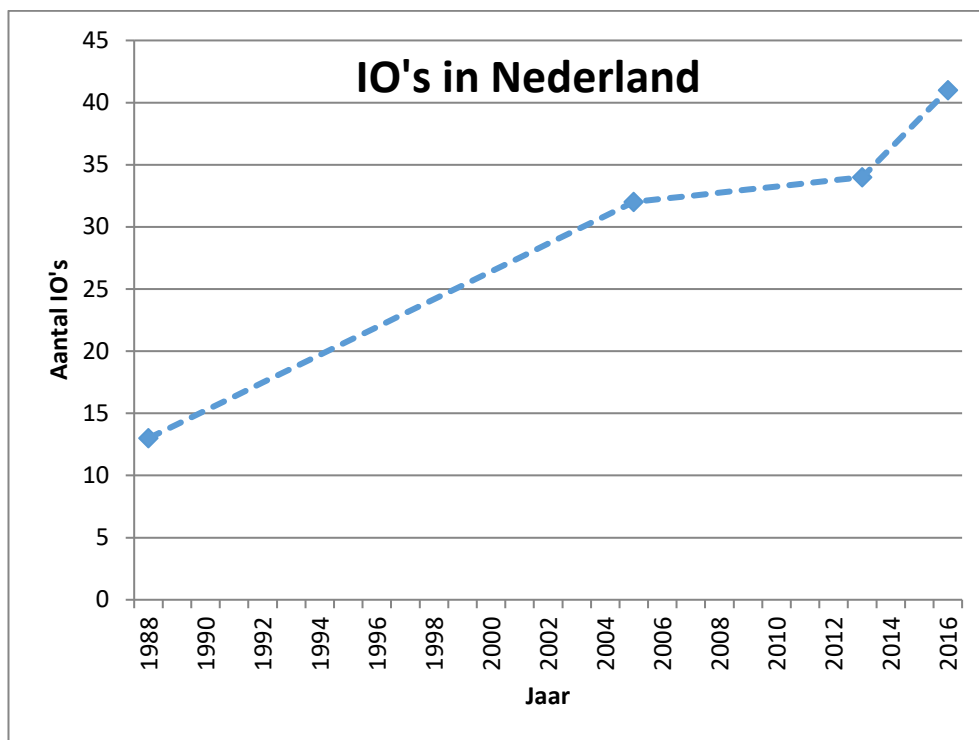
In deze paragraaf schetsen we op hoofdlijnen de beleidsontwikkeling in de afgelopen 15 jaar. Hierbij beschrijven we eerst de periode tot de vorige evaluatie van het gastlandbeleid (2008). Daarna gaan we in op de periode daarna; de evaluatieperiode 2008-2016.

Figuur 1: Ontwikkeling aantal IO’s in Nederland, 1988 – 2016

⁹ Kst. 31 271. Vergaderjaar 2015 – 2016.

¹⁰ IOB (2015). Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid: Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde.

¹¹ Ministerraadnotitie (2013).



Gastlandbeleid 1988- 2008

Als gevolg van een actief wervingsbeleid is het aantal IO's in de periode 1988-2008 meer dan verdubbeld.¹² De grote toename in het aantal IO's stelde echter ook nieuwe eisen aan de verantwoordelijkheden voor Nederland als gastland. Er ontstonden klachten onder de gevestigde IO's en hun medewerkers over Nederland als gastland en over het vestigingsklimaat voor IO's. In een enquête (2005) onder medewerkers van IO's gaf de meerderheid aan ontevreden te zijn over hun vestiging in Nederland.¹³ De medewerkers hadden klachten over hun financiële positie (bijvoorbeeld beperkingen in belastingvoordelen) en de beschikbaarheid van voorzieningen (internationaal onderwijs en gezondheidszorg). Bovendien liepen de genoten privileges sterk uiteen tussen IO's, wat tot onvrede leidde onder medewerkers van IO's die onder minder voordelige zetelverdragen vielen.

In 2001-2002 werd een Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd naar het gastlandbeleid in Nederland. Doel was om een beleidskader te ontwikkelen voor de werving en opvang van IO's. Het onderzoek concludeerde dat er inderdaad te veel verschil was in de toekenning van privileges en immuniteiten (P&I)

¹² IBO (2001). Zetel akkoord? Eindrapport van de werkgroep Beleidskader werving en opvang internationale organisaties.

¹³ IOSA-NL (2005). At Home in Holland? How staff members in International Organisations View Life in the Netherlands, Report on Survey Results.

tussen IO's. Het IBO-rapport deed de aanbeveling om een interdepartementale stuurgroep op te richten om de Ministerraad te adviseren over het al dan niet werven van nieuwe organisaties¹⁴.

In 2005 kwam er een formele kabinetsreactie op het IBO-rapport en de klachten van IO's¹⁵. Deze kabinetsreactie gold als actualisatie van de Kabinetsnota uit 1988. In de reactie werd de ambitie uitgesproken om een aantrekkelijke zetelstaat voor internationale instellingen te zijn met een gastvrij en ruimhartig vestigingsklimaat. Daarmee werd de focus van het gastlandbeleid verlegd van het aantrekken van nieuwe IO's naar het bieden van een gunstig vestigingsklimaat voor reeds aanwezige IO's. Om de onvrede onder IO's tegen te gaan werden de P&I geharmoniseerd en verruimd. Daarnaast werd er ingezet op betere informatievoorziening over beleidsontwikkelingen die relevant zijn voor IO's. In lijn met de aanbevelingen uit het IBO-rapport kondigde de kabinetsreactie de oprichting aan van een interdepartementale stuurgroep onder leiding van de Secretaris-generaal (SG) van BZ. De stuurgroep moest verantwoordelijk worden voor de interdepartementale afstemming van het beleid rondom werving en gastheerschap en daarvoor over een beleidsmatig en financieel mandaat beschikken. In september 2005 is de stuurgroep van start gegaan. Parallel is de Desk Internationale Organisaties (DIO) van de Directie Kabinet en Protocol (DKP)¹⁶ uitgebreid. Deze kreeg tot taak de dienstverlening voor IO's te verbeteren. Om het belang van het gastheerschap te onderstrepen is in 2006 een Ambassadeur Internationale Organisaties (AMIO) aangesteld voor contact met de IO's op hoog-ambtelijk niveau.

De evaluatieperiode: 2008-2016

Redelijk kort na de invoering van deze beleidsveranderingen heeft IOB een beleidsdoorlichting uitgevoerd over de periode juni 2005 tot en met eind 2007. De conclusies van deze beleidsdoorlichting 'Be our guest' staan in Box 2. Hoewel de evaluatoren aangaven dat het nog te vroeg was om definitieve conclusies te trekken over de beleidsaanpassingen uit 2005, signaleerden ze dat de voorgenomen beleidsmaatregelen grotendeels waren uitgevoerd. De P&I waren door middel van aanvullende akkoorden met reeds gevestigde IO's geharmoniseerd en verruimd. Uit enquêtes onder IO's (management en personeel) kwam naar voren dat medewerkers van IO's over het algemeen tevreden waren met de recente beleidsveranderingen. De harmonisering van de P&I's veroorzaakte wel nieuwe verschillen tussen medewerkers van dezelfde IO met verschillende rangen. De werking van het

¹⁴ IBO (2001). Zetel akkoord? Eindrapport van de werkgroep Beleidskader werving en opvang internationale organisaties.

¹⁵ Kst 30178, 2005.

¹⁶ De directie heet nu Directie Protocol en Gastlandzaken (DPG/NG).

Nederlandse zorgsysteem¹⁷ en de beperkte beschikbaarheid van internationaal onderwijs werden nog steeds gezien als verbeterpunten voor het Nederlandse vestigingsklimaat.

In de beleidsreactie die op 11 februari 2008 samen met de beleidsdoorlichting door de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer is toegezonden werd de leidraad van het kabinetstandpunt 2005 onverkort van toepassing verklaard: Nederland diende een vestigingsklimaat te bieden dat zich goed kon meten met de internationale concurrentie en gekarakteriseerd werd als ruimhartig, oplossingsgericht en slagvaardig. In lijn met het Beleidsprogramma ‘Samen leven samen werken’ werd gesteld dat Nederland nog aantrekkelijker moest worden gemaakt voor IO’s (en buitenlandse bedrijven) die zich in Nederland vestigden. Het goede gastheerschap kon alleen maar worden waargemaakt in goede interdepartementale samenwerking. De beleidsreactie erkende dat de potentie van de Interdepartementale Stuurgroep Nederland Gastland op coördinerend en besluitvormend gebied onvoldoende was benut. Een strategische agenda, een hoog-ambtelijke vertegenwoordiging in de stuurgroep en versterking van de regie van BZ werden als aangrijpingspunten genoemd om de gewenste verbetering vorm te geven.

Het voornemen, uitgesproken in de beleidsreactie op de evaluatie van IOB, om de Kamer in de loop van 2009 te informeren over een te ontwikkelen interdepartementale strategische visie, is in de praktijk niet uitgevoerd. Weliswaar is in oktober 2013 door de Ministerraad een actualisering van het beleid geaccordeerd, maar deze notitie is niet aan de Kamer verzonden vanwege concurrentiegevoelige informatie. De notitie die is opgesteld door de AMIO die signaleerde dat het Nederlandse gastlandbeleid kampte met een aantal tekortkomingen:

“Een gebrek aan prioriteit, focus en instrumenten leidt ertoe dat NL in dit veld te traag opereert; de samenwerking tussen departementen kan beter gestroomlijnd worden.”

Deze negatieve constatering steekt schril af tegen de bemoedigende conclusies uit de beleidsdoorlichting van 2008 dat het beleid goed op koers lag en de voornemens uit de beleidsreactie. In de notitie van de AMIO ontbreekt echter een analyse van het in de beleidsreactie aangekondigde beleid. De notitie onderstreepte het financiële en maatschappelijk belang van de huisvesting van IO’s in Nederland. In de notitie werd voorgesteld het wervingsbeleid te herijken van een reactieve werving van IO’s die zich zelf aandienden, naar actieve werving van IO’s in één van de volgende categorieën:

1. Op het terrein van vrede en recht (omwille van artikel 90 Grondwet);

¹⁷ Met de huisarts als poortwachter en een behouden cultuur qua medicijnverstrekking.

2. Aansluitend op de in Nederland gevestigde IO's (voor een multipliereffect en clustervorming);
3. Aansluitend bij de topsectoren.¹⁸

De notitie benadrukte ook het belang van goed gastheerschap, ook voor het aantrekken van nieuwe IO's. De huidige AMIO, die de notitie uit 2013 als uitgangspunt neemt, benadrukt ook het belang om het gastlandbeleid op het gebied van behoud te stroomlijnen voordat de werving geïntensiveerd kan worden. Dit past bij de ervaring in het verleden toen een snelle stijging van het aantal IO's door actieve werving niet werd ondersteund met verbeteringen in het gastheerschap.¹⁹ De oprichting van de Rijkswerkgroep Intergouvernementele Organisaties (RIO) in 2016 was bedoeld om aan dit stroomlijnen bij te dragen.

Ondanks het feit dat de notitie uit 2013 door de Ministerraad is aanvaard menen verschillende geïnterviewde betrokkenen bij ministeries dat deze notitie in de praktijk helaas niet eenduidig en unaniem wordt ondersteund. Niet iedereen staat op dezelfde manier achter het gastlandbeleid. Hierbij zou volgens de geïnterviewden het ontbreken van een transparant, integraal afwegingskader (of aspecten daarvan) een rol spelen. Een afwegingskader zou inzicht bieden in de afwegingen om al dan niet, en zo ja in welke mate, te investeren in een IO (bij werving en behoud) en op die manier de interne discussie binnen de Nederlandse overheid faciliteren. Hierbij zouden overigens niet alleen financiële overwegingen meegenomen moeten worden, maar ook beleidsmatige (inclusief veiligheidsrisico's) en politieke overwegingen om een IO naar Nederland toe te trekken en hier te houden.

¹⁸ O.a. water, agri & food, tuinbouw, hightech systemen en innovatie, logistiek en energie.

¹⁹ IOB (2008)

Box 2: Conclusies IOB beleidsdoorlichting 2008 Be our guest

- De beleidsmaatregelen uit 2005 zijn grotendeels doorgevoerd. Eerste stappen zijn gezet om de privileges en immuniteiten (P&I) te harmoniseren. Fiscale privileges zijn verruimd en verblijfsrechten versoepeld.
- De Stuurgroep Nederland Gastland functioneerde vooral als een platform voor informatie-uitwisseling. De visievorming en beleidsontwikkeling bleef achter, mede door het niveau van deelname.
- De IO's oordeelden overwegend positief over de harmonisering van de privileges en immuniteiten. De medewerkers ervoeren de toekenning van P&I na de harmonisering nog steeds als onrechtvaardig, mede omdat het nieuwe verschillen veroorzaakte tussen mensen met een verschillende status.
- IO's zagen een verbetering in het relatiebeheer door uitbreiding van de capaciteit bij DKP/DIO en door de introductie van de functie van Ambassadeur Internationale organisaties. Het hoge verloop bij DKP werd ervaren als een bedreiging van de continuïteit van de dienstverlening.
- IO's zagen een verbetering in de informatievoorziening door middel van de Protocol Guide for International Organisations, bilateraal contact en voorlichtingsbijeenkomsten van DKP en de Xpat Desk van de gemeente Den Haag. De informatievoorziening over veranderingen in relevante wet- en regelgeving bleef echter achter.
- De IO's en de werknemers waren overwegend tevreden over de vestiging in Nederland vanwege o.a. het stabiele politieke klimaat, de hoge levensstandaard, de goede diensteninfrastructuur en de ondersteuning van de Nederlandse overheid.
- De IO's ervaren knelpunten op het gebied van trage besluitvorming over huisvesting, onvoldoende beveiliging van gebouwen en personen, de toegankelijkheid van de gezondheidszorg en het krappe aanbod van en wachtlijsten voor internationaal onderwijs en kinderopvang.

2.2 Juridisch kader gastlandbeleid

Het internationaalrechtelijk kader voor het Nederlandse gastlandbeleid (en voor dat van ieder ander gastland) kenmerkt zich door het uitgangspunt dat iedere IO haar eigen regelingen met de zetelstaat heeft. Daarin verschilt dit kader principieel van dat voor diplomaten werkzaam bij ambassades. Voor deze diplomaten is hoofdzakelijk één verdrag van toepassing, het Verdrag van Wenen inzake diplomatieke betrekkingen (1961).

De regelingen die voor de betrekkingen tussen IO's en hun zetelstaat gelden zijn doorgaans neergelegd in drie verschillende soorten verdragen:

- Het verdrag waarbij de IO is opgericht;
- Een multilateraal verdrag inzake P&I;
- Een zetelverdrag tussen de IO en het gastland ('zetel').

Meestal geldt dat IO's in ieder geval een oprichtingsverdrag en een zetelverdrag hebben. De meeste grotere IO's hebben daarnaast ook nog een multilateraal verdrag inzake P&I. In het oprichtingsverdrag zijn meestal slechts enkele fundamentele basisbeginselen vastgelegd, zoals de regel dat de betreffende organisatie beschikt over de P&I die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van haar taken (bijv. VN-Handvest, art. 105; Statuut ICC, art. 48). Meer specifieke regels zijn soms neergelegd in een multilateraal verdrag waarbij alle of de meeste leden van de organisatie partij zijn (bijv. het VN-verdrag inzake P&I (1946) en het verdrag betreffende de P&I van het Internationaal Strafhof (2002)). Dergelijke multilaterale verdragen worden afgesloten omdat organisaties en hun personeel hun werkzaamheden op het grondgebied van alle lidstaten moeten kunnen uitvoeren. Maar aangezien de meeste van deze activiteiten zich afspelen op het grondgebied van de zetelstaat, worden de meest gedetailleerde regelingen, P&I vrijwel altijd vastgelegd in een zgn. zetelverdrag, gesloten tussen de organisatie en haar zetelstaat.²⁰

Nederland heeft met de meeste hier gevestigde IO's zetelverdragen afgesloten. Enerzijds bevatten deze verdragen veel min of meer gelijke bepalingen (bijv. over immuniteit van de organisatie en over belastingvrijstellingen). Anderzijds lopen deze verdragen ook zeer uiteen. Dat kan bijna niet anders, gegeven de grote verschillen in doelstellingen, lidmaatschap, etc. tussen de betreffende organisaties. De hier gevestigde internationale hoven en tribunalen hebben geheel andere noden dan ESA/ESTEC, het Gemeenschappelijk Grondstoffenfonds, het Informatiebureau van het Europees Parlement en de Nederlandse Taalunie. Multilaterale organisaties zijn anders dan Europese agentschappen. Bovendien zijn sommige zetelverdragen al lang geleden afgesloten, terwijl andere van recente datum zijn. Ten slotte geldt dat verschillen tussen zetelverdragen een weerspiegeling kunnen zijn van verschillen tussen eerder afgesloten multilaterale verdragen inzake P&I.

Het gastlandbeleid moet zowel recht doen aan deze verscheidenheid als ook waar mogelijk IO's gelijk behandelen. De wens tot harmonisatie is begrijpelijk. Gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld. Waarom zouden werknemers van de ene organisatie een bepaalde belastingvrijstelling krijgen en die van een andere organisatie niet? Waarom zouden partners van staf van de ene organisatie wel in Nederland mogen werken en partners van staf van een andere organisatie niet? Daarnaast zijn er ook praktische overwegingen voor enige standaardisatie in plaats van voor elke IO weer uitgebreide onderhandelingen aan te gaan, zelfs over grondbeginselen. Aan de andere kant zijn de verschillen tussen de in Nederland gevestigde organisaties in allerlei opzichten groot en moet goed gastlandbeleid recht doen aan deze verschillen. Gelijke behandeling van ongelijke gevallen is immers

²⁰ Voor meer details kan worden verwezen naar het nog steeds lezenswaardige proefschrift van A.S. Muller, *International Organizations and Their Host States* (1995).

eveneens discriminerend. Ter illustratie: voor internationale straftribunalen is veilig en efficiënt vervoer van gedetineerden van groot belang, voor ESA/ESTEC is noodzakelijk dat toegang tot en verblijf in Nederland van ruimtevaartdeskundigen ook van buiten de EU goed is geregeld.

Het hier kort geschetste juridische kader voor gastlandbeleid geldt niet alleen voor Nederland, maar voor alle landen waar internationale organisaties zijn gevestigd. In belangrijke mate hebben al deze landen dan ook te maken met fundamentele vragen van 'eenheid en verscheidenheid' bij het afsluiten van zetelverdragen en bij de toepassing hiervan in de praktijk. In iedere zetelstaat doen zich bij de toepassing van zetelverdragen in de praktijk kleinere en grotere praktische problemen voor; wel kan de aard van deze problemen uiteenlopen. *"No headquarters agreement is without its problems"*, zoals Rosalyn Higgins (de voormalige president van het Internationaal Gerechtshof) in een recente publicatie relativerend aangaf.²¹

2.3 Organisatie van het gastlandbeleid

Verschillende ministeries en uitvoeringsorganisaties hebben een rol in het gastlandbeleid. BZ is verantwoordelijk voor de coördinatie van het beleid. Hieronder beschrijven we een aantal belangrijke partijen voor de vormgeving en uitvoering van het beleid en de bestaande overlegstructuren.

2.3.1 Organisatie binnen BZ

Directie Protocol en Gastlandzaken

De afdeling Nederland Gastland van de Directie Protocol en Gastlandzaken (DPG/NG)²² ziet toe op de uitvoering van de zetelverdragen, faciliteert het functioneren van IO's in Nederland en dient hiertoe als front office en coördinator voor de overige betrokken (centrale) overheidsinstellingen. Daarbij is het verantwoordelijk voor de registratie van werknemers van IO's en hun gezinsleden in de Protocolaire Basisadministratie (Probas) en geeft DPG de diplomatic ID-cards af. Daarnaast bestaat een groot deel van de werkzaamheden van DPG uit het beantwoorden van vragen, het toelichten van de kaders en grenzen van het gastlandbeleid en het oplossen van problemen en behandelen van klachten van IO's wanneer deze zich voordoen. Indien nodig, vervullen de accounthouders een bemiddelende rol tussen de IO's en de ministeries of uitvoeringsorganisaties.

²¹ Rosalyn Higgins e.a., *Oppenheim's International Law – United Nations* (2017), p. 1192.

²² Voorheen DKP.

AMIO

De AMIO fungeert als hoog-ambtelijke vertegenwoordiger van BZ en valt rechtstreeks onder de Secretaris-generaal. De AMIO heeft een assistent en maakt gebruik van de DPG-staf. Hij treedt op als ambassadeur van het gastlandbeleid en aanspreekpunt voor hoge functionarissen van IO's. Met de aanstelling van de AMIO in 2006 onderstreepte Nederland dat het veel belang hecht aan de aanwezigheid van IO's en dat het zijn rol als gastheer serieus nam. De AMIO is verantwoordelijk voor de strategische vormgeving van het gastlandbeleid op het gebied van werving en behoud van IO's en ziet samen met DPG toe op de juiste naleving van de aangegeven verplichtingen.

2.3.2 Andere ministeries en uitvoeringsorganisaties

De uitvoering van het gastlandbeleid is afhankelijk van de medewerking van betrokken ministeries en uitvoeringsorganisaties. BZ heeft een coördinerende taak binnen het gastlandbeleid. BZ heeft echter geen bijzondere bevoegdheden richting andere ministeries om de coördinerende taak vorm te geven.

Hieronder noemen we enkele instanties die een grote rol spelen in het gastlandbeleid en die we mee hebben genomen in de evaluatie. Daarnaast zijn er nog andere partijen die te maken hebben met IO's, maar buiten de scope van deze evaluatie vallen. Zie annex IV voor een overzicht van de geïnterviewde stakeholders.

Elke IO valt onder de verantwoordelijkheid van één van de ministeries. De toekenning is afhankelijk van het werkveld van de IO. De ondersteuning van hoven en tribunalen valt onder de verantwoordelijkheid van JenV, de organisaties gericht op wetenschap en innovatie onder Economische Zaken (EZ) of Infrastructuur en Milieu (I&M), de NAVO-organisaties onder Defensie en de humanitaire organisaties onder BZ.

Het Ministerie van Financiën is betrokken bij de uitvoering van de fiscale privileges via de Belastingdienst. Daarnaast draagt het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), onderdeel van DG Vastgoed en Bedrijfsvoering Rijk van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), bij aan de zorg voor de huisvesting van IO's. Via zijn uitvoeringsorganisaties voert JenV de afspraken uit rondom de detentie en het vervoer van verdachten en gedetineerde getuigen (DJI), asiel (IND) en beveiliging (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, NCTV en OM).

De gemeente Den Haag profileert zich internationaal als internationale stad van vrede en recht. Ruim twee derde van de internationale organisaties in Nederland is ook in Den Haag gevestigd. Het Bureau Internationale Zaken van de gemeente onderhoudt sinds 2003 nauwe contacten met de internationale organisaties in de stad. De laatste jaren gebeurt dit via een accountmanager per organisatie die als

liaison tussen de IO en de gemeente werkt. Ook andere steden in Nederland zijn geïnteresseerd in het werven van IO's naar hun stad. Zo is Amsterdam tot nu toe vooral gericht op het aantrekken van private bedrijven, maar de gemeente heeft proactief geworven voor de zogenoemde Brexit-agentschappen, EMA en EBA. In principe beslist het Rijk (het leidende ministerie,) vaak in overleg met de IO, welke stad meedoet aan een wervingstraject. In het geval van de EMA, bijvoorbeeld, werd Amsterdam verkozen boven Leiden en Den Haag.

2.3.3 Overlegstructuur

Stuurgroep Nederland Gastland

De Stuurgroep Nederland Gastland was in 2005 ingesteld onder leiding van de SG van BZ. Doel van de stuurgroep was te komen tot interdepartementale afstemming op SG-niveau van het beleid rondom werving en behoud van IO's. Als zodanig zou de stuurgroep beschikken over het benodigde beleidsmatige en financiële mandaat om rijksbrede strategische vraagstukken ter hand te nemen en een visie over het gastlandbeleid te ontwikkelen. In de praktijk bleek het ambtelijke niveau van de aanwezigen echter niet van het oorspronkelijk beoogde niveau, waardoor de agenda van de stuurgroep met name uitvoeringskwesties betrof. In de beleidsdoorlichting uit 2008 werd geconcludeerd dat de stuurgroep in de praktijk meer gebruikt werd voor kennisuitwisseling dan voor strategische beleidsuitvoering. Wat hierbij eveneens een rol speelde is dat er lange tijd geen goed functionerende infrastructuur was voor interdepartementaal overleg tussen technische/specialistische werkgroepen, waardoor uitvoeringskwesties ook in het overleg van de stuurgroep terecht kwamen in plaats van interdepartementaal afgestemd te worden.²³ Gevolg hiervan was dat de noodzaak van (hoog-ambtelijke) vertegenwoordiging in de stuurgroep na verloop van tijd steeds minder onderkend werd, tot op het punt dat het overleg helemaal niet meer plaats vond.

De toezegging in de beleidsreactie op de evaluatie 2008 om de Stuurgroep beter te benutten is dus niet waargemaakt. In 2016 bestaat de Stuurgroep de facto niet meer.

²³ De Stuurgroep is tussen 2005 en 2008 zes keer bij elkaar geweest. In de beleidsdoorlichting *Be Our Guest* (2008) is een lijst van onderwerpen opgenomen die in die periode zijn geagendeerd (p. 74). Voorbeelden van technische uitvoeringskwesties zijn hotelaccommodatie voor delegaties uit minst ontwikkelde landen tijdens plenaire zittingen van de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens (OPCW) en het Internationaal Strafhof (ICC), de samenwerking met de politie Haaglanden en de inrichting van de Internationale Zone in Den Haag.

Rijkswerkgroep Intergouvernementele Organisaties (RIO)

De RIO is in 2016 opgericht. In deze werkgroep zitten vertegenwoordigers van alle ministeries, het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en het Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA). Het mandaat van de RIO staat als volgt beschreven: *“Binnengekomen dossiers worden afgestemd in de RIO. Het kan hierbij gaan om een nieuw in NL te vestigen IO, maar ook om voorstellen tot ingrijpende wijziging van de zetelovereenkomst van een reeds in NL gevestigde IO. Conceptzetelovereenkomsten worden te allen tijde voorgelegd aan de CORIA en de MR. De RIO kan op elk moment besluiten een dossier voor te leggen aan de Stuurgroep NL Gastland.”*²⁴

De RIO komt drie keer per jaar bijeen, maar er is veelvuldig tussentijds contact (per e-mail en bijeenkomsten) tussen leden (bijvoorbeeld als een wervingskans zich voordoet of bij vragen van IO's). Geïnterviewde RIO-leden zijn van mening dat met de RIO het overleg verbeterd is. Betrokken personen weten elkaar te vinden, ondanks personeelwisselingen.

Door het wegvallen van de Stuurgroep Nederland Gastland ontbreekt een 'hoog-ambtelijke kop' die op strategisch niveau als een schakel fungeert tussen politiek en ambtelijk apparaat. De CORIA (waar directeurs Internationale Zaken van de departementen zitting in hebben) vervult deze functie volgens betrokkenen niet. In deze lacune zou kunnen worden voorzien door de RIO te linken aan het ambtelijk voorportaal (onder voorzitterschap van de SG BZ) van de onderraad Defensie en Internationale Zaken (CDIA).²⁵

Andere overleggen

Het gastlandbeleid wordt voorts ook besproken in thematische groepen. Zo is er een Hoven en Tribunalen Overleg, dat goed functioneert. Tot 2015 was er een tripartite overleg tussen BZ, Financiën en de Belastingdienst over fiscale zaken (zie 4.3.4).

Ook daarbuiten is veel bilateraal overleg tussen de ministeries, de uitvoeringsorganisaties en de IO's. Veel van dit overleg vindt ad hoc plaats, bijvoorbeeld als zich een nieuwe IO aandient of er problemen opspelen bij reeds gevestigde IO's.

²⁴ RIO (2016).

²⁵ De CORIA fungeerde als ambtelijk voorportaal voor de RIA. Met het aantreden van het kabinet Rutte III is het stelsel van onderraden gewijzigd als gevolg waarvan de RIA is opgeheven en is vervangen door Commissie voor Defensie en Internationale Aangelegenheden (CDIA).

2.4 Financieel kader

De bekostiging van het gastlandbeleid komt uit verschillende bronnen: de begrotingen van de verantwoordelijke ministeries, HGIS, ODA-fondsen, bijdragen van gemeenten en andere fondsen.²⁶ De totale kosten van het gastlandbeleid zijn dan ook lastig in kaart te brengen omdat ze verdeeld zijn over verschillende ministeries en uitvoeringsorganisaties.

De meeste kosten komen ten laste van het budget van BZ, verantwoordelijk voor het beleid, en JenV, verantwoordelijk voor hoven en tribunalen. Volgens een berekening uit de Ministerraadnotitie uit 2013 bedroegen de bijdragen van de Ministeries van BZ en JenV voor huisvesting, transport en detentie van internationale juridische organisaties²⁷ ongeveer € 40-50 miljoen per jaar in de periode 2003-2013.²⁸

De gastland-uitgaven van BZ worden gefinancierd uit de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). **Error! Reference source not found.**2 geeft een overzicht van de uitgaven voor de post 4.5 van de HGIS: “Een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor internationale organisaties in Nederland”. De kosten die hier zijn opgenomen betreffen vooral bijdragen aan huisvesting (Libanon Tribunaal en International Strafhof). In de periode 2013-2015 heeft BZ voor € 3 mln. bijgedragen aan de huur van het Internationale Strafhof. In 2015 en 2016 zijn extra bijdragen uitgetrokken voor de verhuizing van het Internationale Strafhof en voor het Speciaal Tribunaal Libanon. Het gaat hier om incidentele kosten die in de jaren na 2016 sterk worden afgebouwd.²⁹ Slechts een klein deel van deze uitgaven is gerelateerd aan de overige functies van BZ binnen het gastlandbeleid.³⁰

²⁶ Stappenplan werving IO's, versie I, december 2016.

²⁷ Internationaal straffhof, Internationaal Gerechtshof, permanent Hof van Arbitrage, Speciaal Tribunaal Libanon, Speciaal Hof voor Sierra Leone, HCNM, Europol en Eurojust.

²⁸ Ministerraadnotitie (2013). Nederland Gastland samenvatting. 12 oktober.

²⁹ Zie Kamerstuk 32 734 nr. 15, vraag 65

³⁰ Rijksbegroting 2016

Tabel 2: Uitgaven Buitenlandse Zaken gastlandbeleid 2008-2016 (in 1000 Euro's)

	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16
Totaal	0	0	59	232	18.571	23.549	5.839	10.623	22.586
Libanon Tribunaal								1.847	1.918
Internationaal strafhof								7.906	19.833
NL Gastland								870	835

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken

Veel financiële middelen ten behoeve van het gastlandbeleid worden nu nog ad-hoc vrijgemaakt. De RIO, onder leiding van de AMIO, werkt momenteel aan het in kaart brengen van structurele financieringsmogelijkheden. Structurele financieringsmogelijkheden, zoals een huisvestingsbudget, zouden vertragingen moeten vermijden in de wervingsprocedure. Nu wordt voor elke IO, bij elke nieuwe werving en onderhandeling, weer uitgebreid onderhandeld binnen de Nederlandse overheid, tussen ministeries, over wie de kostendrager dient te zijn. Hierbij wordt vaak geconstateerd dat een enkel ministerie het merendeel van de kosten draagt, terwijl de baten collectief zijn. Een centraal budget zou rekening houden met het nationale belang bij de verdeling van de kosten. Overigens was reeds in de beleidsreactie uit 2008 door de minister van BZ aangekondigd dat een structureel huisvestingsbeleid voor de langere termijn onderdeel zou vormen van de toegezegde strategische visie.

2.5 Kosten en baten van het gastlandbeleid

Er bestaan meerdere onderzoeken naar de economische impact van de reeds in Nederland gevestigde IO's en potentieel te werven IO's. In de meeste onderzoeken wordt uitsluitend gekeken naar de baten van IO's voor de Nederlandse economie. Bestedingen van IO's zijn voor het grootste deel additioneel aan de Nederlandse economie, omdat het gaat om geld dat anders in het buitenland besteed zou zijn.

Bijvoorbeeld, in het Decisio-rapport uit 2013 wordt de economische impact van intergouvernementele organisaties (IO's) onderzocht. In deze studie werden de totale economische baten geschat op € 2,1 miljard.³¹ Directe of indirecte kosten van de IO's zijn in deze studie niet meegenomen. In onderzoek uit 2017 voor de gemeente Den Haag is door Decisio becijferd dat de totale baten voor de economie in de Haagse regio gelijk zijn aan € 5,8 miljard (in dit onderzoek worden niet alleen

³¹ Deze schatting is gebaseerd op berekening van directe economische effecten (bestedingen, arbeidskosten en werkgelegenheid) en indirecte economische effecten (achterwaartse effecten, consumptie-effecten van medewerkers en consumptie-effecten van bezoekers). Immateriële baten worden niet meegenomen in de studie (bijvoorbeeld reputatie NL).

IO's meegenomen, maar ook ambassades, NGO's, kennisinstellingen en internationale scholen).³² De internationale organisatie ESA/ESTEC heeft zelf een onderzoek laten uitvoeren naar de macro-economische waarde van de organisatie voor Nederland.³³ Deze studies worden regelmatig aangehaald door BZ en de Gemeente Den Haag om de argumenten voor het werven van IO's kracht bij te zetten.

Alleen in de kosten-baten analyse van SEO uit 2002 is getracht een benadering te geven van de kosten van werving en huisvesting van IO's. Een dergelijke benadering is hierna niet meer toegepast.³⁴ In het SEO-rapport worden de kosten uitgedrukt in de vestigingskosten en exploitatiebijdragen. De exploitatiebijdrage betreft de uitgaven die de overheid extra doet, omdat een IO in Nederland is gevestigd, ofwel de bijdrage van de overheid minus de bijdrage die de overheid ook zou doen indien de IO in een ander land gevestigd zou zijn. Voorbeelden van dergelijke kosten zijn permanente subsidies voor onderhoud of middelen voor beveiliging. In het rapport worden drie IO's geanalyseerd³⁵, maar ook algemene conclusies opgesteld. Er wordt gesteld dat IO's inderdaad een bestedingsimpuls aan de economie geven, maar dat deze op termijn wel uitwerkt. Desondanks waren in de onderzochte cases de financiële baten groter dan de financiële kosten, ook op langere termijn (na 10 jaar). Het rapport stelt dat alleen in het geval van, bijvoorbeeld, een tijdelijke organisatie met hoge beveiligingskosten die na een korte periode weer vertrekt, er een negatieve financiële impact zou kunnen zijn op de Nederlandse economie.

Daarnaast wordt in de SEO-studie gesproken over zogenoemde 'uitstralingseffecten'; positieve of en negatieve effecten die geen directe financiële waarde kennen. Het rapport geeft als voorbeelden de status van Nederland aan de ene kant en een verhoogd veiligheidsrisico aan de andere kant. Het bestaan van zulke niet-financiële baten, vaak ook gelinkt aan politieke of beleidsoverwegingen, zouden ertoe kunnen leiden dat ondanks een negatief financieel saldo toch wordt besloten te werven.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van relevante studies naar kosten en baten van IO's in Nederland. Dergelijke studies worden vaak gebruikt ter onderbouwing voor de politieke keuze te werven voor nieuwe IO's. De opzet en scope van de onderzoeken verschillen sterk van elkaar.

³² Decisio, 2017, Internationale stad van vrede en recht: de economische impact van internationale organisaties, NGO's, internationale scholen en kennisinstellingen. In opdracht van de gemeente Den Haag.

³³ Triarii, 2016, Eindrapport Waarde van ESTEC voor Nederland. Update 2014 en 2015.

³⁴ De studie uit 2016 naar de waarde van ESTEC voor de Nederlandse economie neemt in haar berekening alleen de bijdrage van Nederland aan ESA mee en dus geen kosten aan huisvesting of onderhoud. Daarnaast zou Nederland ook bijdragen aan ESA als ESTEC niet in Nederland gevestigd was, waardoor dit geen weergave is van de kosten van het huisvesten van ESTEC in Nederland.

³⁵ Het Joegoslavië-tribunaal (ICTY), International Service for National Agricultural Research (ISNAR) en het Regional Headquarters Allied Forces North Europe (AFNORTH).

Auteur	Jaar	Titel	Scope	Uitkomsten
SEO	2002	Kosten-batenanalyse van vestiging en verblijf internationale organisaties.	Kosten en baten van internationale organisaties in Nederland, aan de hand van drie casestudies (ISNAR, ICTY, AFNORTH, waarvan alleen het ICTY nog bestaat).	In alle cases wordt een positief kosten-baten saldo gecalculeerd. Daarbij wordt de kanttekening gemaakt dat in bepaalde gevallen het saldo wel negatief zou kunnen uitvallen. De netto constante waarde van het ICTY wordt geschat op 316 miljoen euro (waarbij rekening is gehouden met het uiteindelijke vertrek van de organisatie).
Decisio	2013	Economisch belang intergouvernementele organisaties in Nederland: Economische impact studie.	Baten van internationale organisaties in Nederland.	De toegevoegde waarde van alle IO's (op moment van onderzoek 34) wordt geschat op 2,1 miljard euro en bijna 21.000 fte.
Decisio	2014	Den Haag 'Internationale stad van vrede en recht': Economische impact van internationale organisaties, NGO's, internationale scholen en kennisinstellingen. Actualisering 2013/2014.	Baten van internationale organisaties, ambassades en consullaten, NGO's, internationale scholen en kennisinstellingen voor de gemeente Den Haag.	Decisio 2014: 5,2 miljard euro aan bestedingen in regio Den Haag, wat een toegevoegde waarde oplevert van circa 3 miljard euro (aan het bbp). In totaal (direct en indirect) leveren de IO's 37.500 banen op in heel Nederland.
Triarii ³⁶	2016	Waarde van ESTEC voor Nederland. Update 2014 en 2015.	Economische meerwaarde van ESTEC in Nederland afgezet tegen de bijdrage van Nederland aan ESA, plus de kwalitatieve bijdrage van de IO op basis van vier casestudies.	Over 2015 wordt de waarde van ESTEC berekend op 318 miljoen euro, over 2014 op 263 miljoen euro.
Decisio ³⁷	2017	Den Haag 'Internationale stad van vrede en recht': Economische impact van internationale organisaties, NGO's, internationale scholen en kennisinstellingen. Actualisering 2016/2017.	Baten van internationale organisaties, ambassades en consullaten, NGO's, internationale scholen en kennisinstellingen voor de gemeente Den Haag.	5,8 miljard euro aan baten voor de economie in de Haagse regio.

Tabel 3: Studies met aandacht voor kosten en baten van IO's in Nederland.

2.5.1. Belastinginkomsten

Leden van de Tweede Kamer hebben tijdens de evaluatieperiode enkele malen vragen gesteld over het Nederlandse gastlandbeleid, en dan met name de kosten

³⁶ Er bestaan vergelijkbare onderzoeken door Triarii met dezelfde opzet uit 2004 en 2011.

³⁷ Decisio heeft hiernaast nog een studie gepubliceerd in 2015, echter betreft deze alleen ontwikkelingen rondom internationale werknemers (en studenten) in het algemeen.

daarvan.³⁸ Zo werd recentelijk, bijvoorbeeld, gevraagd naar de omvang van de belastinginkomsten waar privileges voor zijn afgegeven (oftewel, de belastinginkomsten die dus niet ontvangen zouden zijn).

Op dit moment kan, op basis van bestaande informatie, geen volledig beeld gegeven worden van de fiscale voordelen van verschillende medewerkers bij IO's en bijbehorende belastinginkomsten. Dit vereist informatie die nu niet beschikbaar is.³⁹ Los daarvan geldt dat kosten van IO's hoe dan ook niet veroorzaakt worden door gederfde belastinginkomsten vanwege P&I, omdat als de IO's er niet zouden zijn, deze inkomsten ook niet ontvangen zouden worden.

2.6 Conclusies

Wat is het beleid van BZ en de Rijksoverheid met betrekking tot de acquisitie (werving) van en het gastheerschap (behoud) t.a.v. internationale organisaties in Nederland?

Uit de beleidsstukken komen twee hoofdambities naar voren voor de evaluatieperiode 2008-2016:

- Goed gastheerschap;
- Actieve werving van IO's (vooral op het gebied van vrede en recht of aansluitend bij reeds in Nederland gevestigde IO's of bij de topsectoren).

Het Nederlandse gastlandbeleid komt voort uit verschillende overwegingen. Ten eerste wordt het gastlandbeleid gezien als één van de pijlers waarmee invulling wordt gegeven aan artikel 90 in de Grondwet.⁴⁰ Hierin staat dat Nederland zich inzet voor de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. In de tweede plaats wordt in het beleid gewezen op economische voordelen. Verschillende studies hebben deze economische baten van IO's in Nederland in kaart proberen te brengen. Het ontbreekt in deze studies echter aan inzicht in de kosten van IO's (bij werving en behoud) en niet-financiële overwegingen (zoals veiligheid of reputatie van Nederland).

³⁸ Zie bv. Tweede Kamer 2015-2016, 3 1271, nr. 19, vraag 14: Bij de uitgaven voor het beleidsartikel «het vestigingsklimaat voor internationale organisaties in Nederland» is sprake van verborgen kosten, zoals de gederfde belastinginkomsten door het toekennen van belastingvrijstelling wanneer dat juridisch niet verplicht is of kosten van lagere overheden en andere overheidsdienstverleners. Hoe worden resultaten en conclusies – bijvoorbeeld ten aanzien van doelmatigheid – gedestilleerd uit deze verborgen kosten?

³⁹ Ministerie van Financiën/Belastingdienst.

⁴⁰ Kamerstuk 31 271. Vergaderjaar 2015 – 2016.

Een belangrijke conclusie van deze evaluatie is dat er geen sprake is van een breedgedragen, strategisch en geprioriteerd beleid. De constatering in de ministerraadnotitie 2013 lijkt daarmee weinig aan actualiteit te hebben verloren.

Hoe is de verhouding tussen beleid gericht op het behouden van bestaande IO's en beleid gericht op het aantrekken van nieuwe IO's, en op grond van welke overwegingen?

Er is vanaf eind jaren tachtig tot nu een schommeling waar te nemen wat betreft het zwaartepunt in de verhouding tussen beleid gericht op behoud en beleid gericht op werving van IO's. In de eerste jaren werd er veel aandacht besteed aan het aantrekken van IO's, met een sterke groei in het aantal in Nederland gevestigde IO's tot gevolg. Daarna kwam er echter meer aandacht voor het gastheerschap en behoud, naar aanleiding van kritische geluiden van de IO's. Dit heeft bijvoorbeeld bijgedragen aan de creatie van de functie van AMIO als gezicht van Nederland als gastland. Sinds 2013 is het beleid om nieuwe IO's te werven geïntensiveerd.

Wat is de rol van verschillende overheidspartijen bij de uitvoering van het gastlandbeleid?

BZ heeft een coördinerende taak binnen het gastlandbeleid. Als coördinerend ministerie houdt BZ toezicht op de uitvoering van verdragen en afspraken met de organisaties en is BZ formeel contactpunt voor de IO's. Daarnaast is BZ verantwoordelijk voor de registratie van medewerkers van IO's en is BZ het eerste contactpunt voor IO's bij vragen of klachten. Waar noodzakelijk speelt BZ een bemiddelende rol tussen de IO's en andere betrokken partijen. BZ heeft echter geen bijzondere bevoegdheden richting andere ministeries om de coördinerende taak vorm te geven. De uitvoering van het gastlandbeleid ligt ook bij de betrokken ministeries en uitvoeringsorganisaties. Ministeries zijn inhoudelijk betrokken daar waar er IO's op hun werkterrein liggen.

Uitvoering van het gastlandbeleid vergt dus afstemming tussen BZ, andere betrokken ministeries en uitvoerende partijen en IO's. Het beeld van deze afstemming is wisselend en varieert van soepel en vertrouwenwekkend (het Hoven en Tribunalen Overleg, RIO) tot stroef dan wel non-existent (hoog-ambtelijke Stuurgroep Nederland Gastland, tripartite fiscale overleg BZ, Financiën en Belastingdienst).

Op welke wijze is het gastlandbeleid voor IO's ingebed in de Nederlandse overheid (coherentie)?

Het gastlandbeleid is slechts beperkt ingebed in de Nederlandse overheidsstructuur. De RIO en interdepartementale, thematische werkgroepen vormen belangrijke overlegstructuren binnen het gastlandbeleid, die goed functioneren. Naast deze structuren is ook veel ad hoc werkoverleg tussen betrokkenen. Echter, vaste

overlegstructuren en eenduidige besluitvorming op hoger strategisch niveau ontbreken.

De financiering van werving en behoud van IO's is niet centraal geregeld. Met name de kosten van werving komen bij specifieke ministeries terecht (vaak JenV en BZ), zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de nationale baten van het aantrekken van IO's en creëren van een goed vestigingsklimaat.

3

Werving van nieuwe organisaties

Onderzoeksvragen

1. Waar ligt het zwaartepunt van het beleidsonderdeel werving van IO's?
2. Op welke gronden vindt (politieke en/of ambtelijke) belangenafweging plaats en welke belangen zijn doorslaggevend bij besluitvorming over werving?
3. Hoe geeft BZ invulling aan zijn rol? Welke rol spelen de uiteenlopende – ook politieke – spelers onder wie AMIO in het wervingsbeleid?
4. In hoeverre zijn beleidsdoelstellingen bereikt op het gebied van werving nieuwe IO's?

3.1 Beleid 2008-2016

In de Ministerraadsnotitie uit 2013 is de ambitie gesteld om de werving van IO's te intensiveren. De focus van de werving moest komen te liggen op IO's:

- Werkzaam op het gebied van vrede, recht en veiligheid;
- Aansluitend op de reeds Nederland gevestigde IO's (bijvoorbeeld uitbreidingen);
- Passend bij de topsectoren.

Later is daar nog aan toegevoegd: IO's die de Nederlandse reputatie op het gebied van kennis, innovatie en technologie versterken.⁴¹

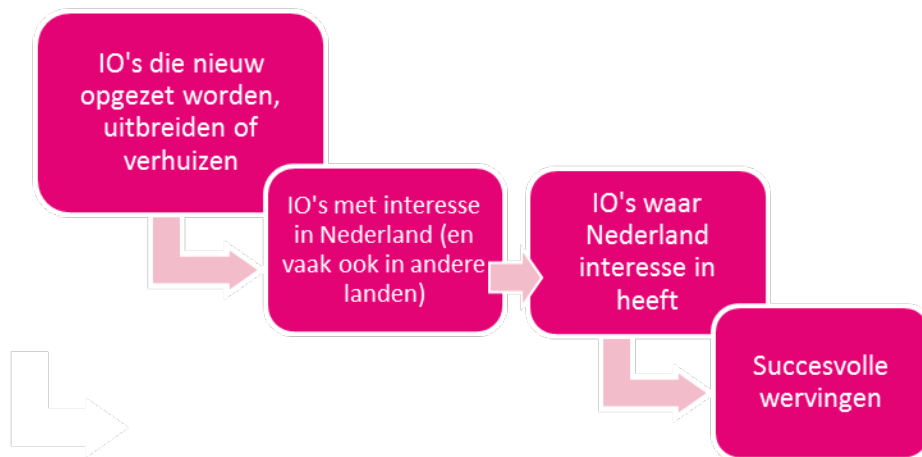
De expliciete aandacht voor werving was een accentverschuiving ten opzichte van het kabinetsstandpunt van 2005, toen er nog vooral aandacht was voor het verbeteren van het gastheerschap en de communicatie naar IO's. Daarnaast werd in 2013 in de Ministerraad nogmaals besloten dat de werving meer actief en gestructureerd diende te gebeuren.⁴² De huidige AMIO benadrukt echter dat werving investeringen vereist in het gastheerschap voor de reeds in Nederland gevestigde IO's (communicatie richting IO's, interministeriële samenwerking) en beklemtoont daarmee de samenhang tussen de beide componenten van het gastlandbeleid.

⁴¹ AMIO (2016). Stappenplan.

⁴² Ministerraad (2013).

3.2 Wervingstraject

Een “succesvolle” werving bestaat uit verschillende componenten:



IO's on the move

Het totale aantal IO's dat opgezet werd of verhuisde en dus potentieel had om zich nieuw in Nederland te vestigen sinds 2008, is moeilijk te achterhalen. Dit is afhankelijk van beleidsontwikkelingen bij IO's, met name bij de VN, NAVO en de EU. Zo waren er in 1990 drie EU-agentschappen en in 2017 45, die verspreid werden over Europa en dus ook voor Nederland mogelijkheden voor werving schiepen.⁴³ De zoektocht naar een efficiëntere VN, bijvoorbeeld, leidde ertoe dat VN-organisaties, of onderdelen daarvan, verhuizing uit het dure Genève overwogen (bijvoorbeeld UNICEF's Private Sector Partnerships). Internationale ontwikkelingen als Brexit leidden ook tot potentiële werving. Zo verhuizen twee agentschappen, de European Banking Agency (EBA) en de European Medicines Agency (EMA). Beide waren wervingskandidaten voor alle EU-landen, waarbij Nederland zich in een vroeg stadium inzette om de EMA naar Amsterdam te halen.

Werving in dit stadium is in de eerste plaats afhankelijk van goede interne coördinatie. Daarnaast is kennis van IO's essentieel, waaronder ook van de verschillende factoren die hun huisvesting bepalen. Dit vereist een proactieve houding ten opzichte van werving. Zo heeft bijvoorbeeld het ministerie van VWS in overleg met BZ en NFIA relevante informatie achterhaald over de EMA. De permanente vertegenwoordigingen in New York en Genève hebben ook geregeld verkennende gesprekken met IO's om het potentieel van Nederland als vestigingsland te benadrukken. Voor het Data Centre van UN-OCHA heeft Nederland een onderzoek betaald naar de wenselijkheid en haalbaarheid van zo'n centrum (al dan niet in Nederland)

⁴³ <https://euagencies.eu/>.

om zo al in een vroeg stadium invloed uit te oefenen op de keuze van vestigingsland, met succes.

Omdat werving in deze fase over een onbekend potentieel gaat en veel werk achter de schermen vereist, is het niet precies vast te stellen hoe effectief BZ hierin is. Wel wordt door betrokkenen, ook bij IO's, bevestigd dat een proactieve houding een positieve invloed kan hebben (zie ook 3.2.4 over de politieke processen die werving beïnvloeden).

3.2.1 Keuze voor Nederland

Van het aantal IO's dat zich ergens gaat vestigen, neemt een deel Nederland hierbij serieus in overweging (al dan niet na een proactieve houding van Nederland in aanloop van deze beslissing). In interviews worden de volgende redenen genoemd:

- De beschikbaarheid van personeel;
- De beschikbaarheid van onderzoeksfaciliteiten (vaak gedeeld met soortgelijke of aanverwante IO's);
- De reputatie van Nederland in het veld van vrede, recht en veiligheid (bijvoorbeeld voor wat betreft gevangenvervoer) en als locatie voor IO's op dat gebied (met name Den Haag, bijvoorbeeld in de *international zone*);
- Vestigingsklimaat, waaronder internationaal onderwijs en bereikbaarheid.

Het Nederlandse gastlandbeleid gaat ook uit van synergie (of cluster)-effecten door de aanwezigheid van verschillende IO's, met name op het gebied van vrede, recht en veiligheid.⁴⁴ In de interviews wordt dit erkend in het geval van gedeelde faciliteiten (zo deelt Europol faciliteiten met Eurojust en ook ESA/ESTEC deelt met Galileo), maar wordt ook aangegeven dat dit potentieel nog onvoldoende benut wordt door IO's zelf, of onvoldoende gefaciliteerd wordt door de Nederlandse overheid.

Precies hoeveel IO's interesse hadden, of getoond hebben, in Nederland als vestigingsplaats is niet bekend. Meestal wordt pas een officieel verzoek om een voorstel ingediend, als ook het potentiële gastland interesse heeft geuit. Het aantal officiële verzoeken dat is ingediend tijdens de evaluatieperiode is niet vastgelegd.

3.2.2 Keuze van Nederland

Volgens het Stappenplan werving IO's (2016) dienen de volgende stappen genomen te worden als een IO aangeeft geïnteresseerd te zijn in Nederland als vestigingsplaats:

1. Besluitvorming over politieke steun;
2. Besluitvorming over financiële steun;
3. Vinden van passende huisvesting;

⁴⁴ AMIO (2016). Stappenplan.

4. Uitonderhandelen zetelovereenkomst (na acceptatie van Nederlands aanbod voor vestiging).

Nederland is niet altijd geïnteresseerd in de IO's die zich in Nederland willen vestigen. Soms past de IO, bijvoorbeeld, niet bij het Nederlandse beleid. Na voorbereiding in de RIO, wordt het besluit tot financiële steun genomen door de Stuurgroep NL Gastland⁴⁵, de Minister van BZ en eventueel de verantwoordelijke ministeries (gezien de financiële en beleidsinhoudelijke implicaties) en/of de MR. De RIO besluit of en op welk moment de Tweede Kamer geïnformeerd wordt over dit besluit.⁴⁶

Er bestaat echter nog geen duidelijk omschreven afwegingskader voor het al dan niet werven van IO's. Uit de analyse van het wervingsproces voor verschillende IO's blijken de volgende criteria mee te spelen bij de keuze al dan niet te werven:

- Focus op IO's op het gebied van vrede, recht en veiligheid;
- Uitbreidingen/toevoegingen aan reeds in Nederland gevestigde IO's;
- Wel of niet passend bij het Nederlands buitenlands beleid, inclusief topsectoren;
- Wel of niet passend bij het Nederlands overheidsbeleid;
- Financiële ruimte en verwachte opbrengsten.

Bij de werving wordt al snel uitgegaan van economische baten voor de desbetreffende stad of het Rijk, zonder dat dit per geval wordt meegenomen in de keuze voor het al dan niet werven. In het geval van de EBA en EMA is volgens de gemeente Amsterdam voor het eerst gebruik gemaakt van een intern rapport waarin de kosten en baten van beide organisaties met elkaar werden vergeleken. De IO ESA/ESTEC heeft zelf een onderzoek laten uitvoeren naar de macro-economische waarde van de organisatie voor Nederland, maar dit was niet tijdens de werving.⁴⁷ Wel werden meer algemene onderzoeken uitgevoerd, waarin het economische voordeel van IO's) werd doorgerekend (zie ook hoofdstuk 2.5).

Het impliciete afwegingskader voor het gastlandbeleid houdt echter niet alleen rekening met de doelstellingen van het gastlandbeleid (economische en immateriële baten van IO's in Nederland). Bij keuzes om al dan niet te werven, wordt ook de coherentie met het bredere Nederlandse overheidsbeleid in overweging genomen. In sommige gevallen is dit een explicieter deel van de afweging dan in andere.

⁴⁵ De stuurgroep NL gastland komt niet meer bij elkaar, maar wordt nog wel genoemd in het 'Stappenplan werving Internationale Organisaties (IO's)' uit 2016, dat is opgesteld door de AMIO.

⁴⁶ Procedure volgens AMIO (2016). Stappenplan.

⁴⁷ Triarii (2016). Eindrapport Waarde van ESTEC voor Nederland. Update 2014 en 2015.

Als voorbeeld kan worden genoemd dat ondanks dat Nederland een fervent voorvechter was van het International Impartial Independent Mechanism (IIIM) voor Syrië, werd besloten hiervoor niet te werven. Hierbij speelden de hoge kosten en het afbreukrisico een grotere rol dan de Nederlandse steun voor het mechanisme.⁴⁸ In het geval van EOM, het Europees Openbaar Ministerie, stopte de Tweede Kamer, door niet akkoord te gaan met de oprichting (ondanks steun Kabinet), de komst van EOM naar Nederland.

3.2.3 Wervingsproces

Sinds 2008 heeft Nederland gewerkt aan de werving van de volgende 14 IO's:

1. European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL)
2. Europees Openbaar Ministerie (EOM)
3. European Global Navigation Satellite Systems Agency (GSA)
4. European Medicines Agency (EMA)
5. Galileo Reference Centre (GRC)
6. Internationale Commissie voor Vermiste Personen (ICMP)
7. Internationaal Restmechanisme voor Straftribunalen (UN-MICT)
8. Kosovo-rechtbank⁴⁹
9. NATO Communications and Information (NCIA)
10. OPCW-UN Joint Investigative Mechanism (JIM) 2015
11. Restmechanisme van het Speciaal Hof voor Sierra Leone (RSCSL)
12. UNICEF Division of Private Fundraising and Partnerships (UNICEF-PFP)
13. UNICRI Centre for Artificial Intelligence and Robotics
14. UN-OCHA Centre for Humanitarian Data

Werving betekent echter niet dat in elk van deze gevallen ook actieve campagnes gevoerd zijn. In sommige gevallen, bijvoorbeeld, had de IO al besloten naar Nederland te komen (zoals Kosovo Tribunaal of ICMP) of ging het om een uitbreiding van een reeds in Nederland gevestigde IO (JIM, UN-MICT) en behoefde er dus relatief weinig moeite gedaan te worden. In het geval van Galileo was geen werving nodig omdat deze aan Nederland werd gegund na het verliezen van de wervingscampagne voor de GSA. Desalniettemin moest ook in al deze gevallen een onderhandelingsproces plaatsvinden, waarbij vergelijkingen gemaakt werden met andere landen (bijvoorbeeld wat betreft huisvesting of P&I voor medewerkers).

Een officiële wervingscampagne, zoals bijvoorbeeld bij UNICEF, UNOCHA of EMA, gebeurt middels internationale aanbestedingsprocedures. In het geval van de

⁴⁸ Referentie BZ-memo.

⁴⁹ Kosovo Specialist Chambers and Specialist Prosecutor's Office.

Brexit agentschappen (EMA en EBA), bijvoorbeeld, werd hierbij met zogenoemde *objective criteria* gewerkt: ⁵⁰

- Beschikbaarheid ruimte;
- Toegankelijkheid locatie;
- Aanbod onderwijs voor kinderen van werknemers;
- Aanbod sociale zekerheid, zorg en arbeidsmogelijkheden voor kinderen en partners van werknemers;
- Waarborg voor continuïteit van activiteiten agentschappen.

Daaraan werd het belang van de geografische spreiding⁵¹ van agentschappen toegevoegd, met extra nadruk op locaties onder de nieuwe lidstaten (*acceding states*).

Box 3 beschrijft op basis van een analyse door BZ⁵² en een artikel van R.S. Groen *The policy of attraction* (2016) hoe Nederland zich onderscheidt van concurrenten als Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk.

⁵⁰ <http://www.consilium.europa.eu/media/21503/22-euco-conclusions-agencies-relocation.pdf>.

⁵¹ Op basis van de Joint Statement and Common Approach on Decentralised Agencies.

⁵² BZ (2013). Concurrentiepositie NL t.o.v. Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland. Gebaseerd op rapportage van de posten.

Box 3: Internationale vergelijking wervingsbeleid

Werving

Net als Den Haag profileren ook steden als Genève en Wenen zich als internationale hoofdsteden op het gebied van vrede, recht en veiligheid. Daarnaast hebben deze steden al regionale VN-hoofdkantoren. In Duitsland is Bonn in opkomst als gastheer van IO's en de concurrentie elders groeit ook: de afgelopen jaren zijn er verschillende IO's of afdelingen van IO's uit Genève vertrokken naar landen zoals Tsjechië, de Filipijnen, Maleisië en India.⁵³

Volgens de vergelijkende studie hebben landen verschillende strategieën om IO's aan te trekken en te behouden:

In Nederland verschilt het aanbod voor huisvesting per geval, terwijl Zwitserland en Oostenrijk een duidelijke, vaste structuur hebben opgezet. Zwitserland is ruimhartig: in Genève worden gratis grond en gebouwen beschikbaar gesteld aan nieuwe IO's. Ook worden er gratis conferentiefaciliteiten geboden. Daarnaast kunnen IO's rentevrije leningen afsluiten voor de aankoop of bouw van een pand. De onderhoudskosten zijn echter voor rekening van de IO zelf (met als gevolg veel achterstallig onderhoud). Oostenrijk heeft in 1979 het Vienna International Centre (VIC) opgericht voor de huisvesting van VN-organisaties. Voor het symbolische bedrag van 1 Oostenrijkse Schilling per jaar konden IO's zich hier voor 99 jaar vestigen. Aanvullend is er een gemeenschappelijk fonds voor groot onderhoud gefinancierd door de VN, de stad Wenen en de overheid van Oostenrijk. Bonn heeft ook een VN-campus, waar een aantal voormalige regeringsgebouwen gratis beschikbaar gesteld zijn aan VN-organisaties.

Qua P&I zijn Zwitserland en Oostenrijk ook ruimhartiger dan Nederland en Duitsland. Daar geldt voor alle IO's de 'meest begunstigde clause'. In Zwitserland zijn privileges gestandaardiseerd voor alle IO's.

De studie uit 2016 stelt dat naast huisvesting en P&I, locatie-factoren een belangrijke rol speelt in het aantrekken van IO's. Den Haag, Geneve en Wenen zijn redelijk vergelijkbaar op terreinen qua levensstandaard, klimaat en economisch ontwikkeling.⁵⁴

Voor elk wervingstraject roept de AMIO (sinds 2016 in overleg met de RIO-leden) een kerngroep samen⁵⁵ met belanghebbenden vanuit de RIO en elders (bijvoorbeeld ook de potentiële stad). Het verantwoordelijke ministerie kiest de uiteindelijke stad uit voor potentiële vestiging.

Ook al wordt er met officiële bids en objectieve criteria gewerkt, vaak is de uiteindelijke selectie het resultaat van politieke processen. Hierbij is van belang dat BZ en betrokken ministeries, de kansen op succesvolle werving van tevoren goed weten in te schatten. Het Nederlandse internationale netwerk is hier van belang om

⁵³ Groen (2016). 'The policy of attraction'.

⁵⁴ *ibid.*

⁵⁵ Volgens AMIO (2016). Stappenplan.

tijdig en op grond van voldoende informatie (informeel vaak) een inschatting te maken.

Bovendien vereist werving naast een concurrerend bid ook een actieve lobby op verschillende niveaus. Te denken valt aan ministers die pleiten op verschillende bijeenkomsten voor hun land en hoofden van IO's die bezoeken brengen aan kandidaten en daar met alle egards ontvangen dienen te worden. In verschillende interviews wordt de 'wervingsmentaliteit' van de gemeente Den Haag geroemd⁵⁶ (en soms ook gevreesd in geval van onvoldoende aansluiting bij de prioriteiten van het Rijk).

In het geval van UNICEF-PFP (2014) wordt gezegd door betrokkenen bij BZ dat het gebrek aan aandacht voor de politieke kant van werving de kansen van Nederland verkleind zou hebben. Ook al besloot UNICEF-PFP uiteindelijk helemaal niet te verhuizen uit Genève, verschillende betrokkenen wezen op de weinig enthousiaste houding van de Nederlandse overheid toentertijd.⁵⁷ De ontvangst door de stad Den Haag was bijvoorbeeld volgens deze betrokkenen enthousiaster dan die van het Rijk.

De werving voor de EMA (2017) werd dan ook, met succes, anders aangepakt. Er was sprake van een breed gevoel van urgentie en commitment op hoog politiek niveau, waardoor snel beslissingen werden genomen en structuren ontwikkeld konden worden (bijvoorbeeld de vergelijkende studie van Brexit-organisaties, de selectie van de stad, het opstellen van een kerngroep, het aantrekken van een speciale lobbyist met een groot internationaal netwerk op het gebied van politiek en gezondheidszorg, gesprekken met andere Europese landen, contact met ambassades).

Opvallend is ook dat in verschillende wervingsprocessen na het indienen van een bid nog verder onderhandeld is, met aanpassingen in het gebodene. Bijvoorbeeld in het geval van UNICEF-PFP werd twee weken na het uitgebrachte bod gevraagd om een extra tegemoetkoming aan verhuiskosten (*upfront costs*, €10 miljoen). Ondanks dat het Nederlandse bod vervolgens werd opgehoogd (de huurbijdrage kon omgezet worden naar een vast bedrag van tevoren), was deze werving toch ongeslaagd.

⁵⁶ Zo heeft de gemeente Den Haag geregeld overleg met Europarlementariërs om op de hoogte te blijven van bewegingen rond EU-agentschappen. Ook gooit de gemeente een rode loper uit bij verkenningbezoeken van IO's.

⁵⁷ Ook nu nog is er binnen BZ verschil van mening over het belang van deze wervingsactie (interviews en schriftelijke commentaren).

Aan de andere kant werd Galileo aan Nederland aangeboden als troostprijs voor het verliezen van de aanbesteding voor het GSA (Agentschap voor satellietnavigatie) aan Tsjechië, ondanks een goed Nederlands bod en mogelijke synergiën met ESTEC (European Space Research and Technology Centre) dat al in Noordwijk gevestigd is. Maar zelfs in dit geval vonden pittige onderhandelingen plaats in het voortraject. Zo is negen maanden lang onderhandeld over het zetelverdrag voor Galileo, met name over de vraag welke internationale conventie leidend zou zijn (de Conventie van Wenen volgens BZ en het Protocol inzake de Immunities en Privileges van de Europese Unie volgens de EU).⁵⁸

3.2.4 Rol Buitenlandse Zaken in wervingsproces

Coördinatie

BZ heeft ook bij de werving een coördinerende rol. Verzoeken komen echter vaak binnen via vakministeries. BZ heeft vervolgens niet per se de leiding over het hele wervingsproces, maar de AMIO functie ontwikkelt zich vanaf 2006 steeds duidelijker in richting van hetaanspreekpunt over alles aangaande IO's, inclusief de werving.

Het moment waarop vervolgens BZ wordt ingeschakeld, als deze niet zelf leidend is, varieert. In het geval van CEPOL, bijvoorbeeld, wordt gezegd dat het verzoek voor een bid veel te laat is binnengekomen bij BZ voordat actie ondernomen werd). Maar in alle andere gevallen werd BZ in een vroeg stadium bij de werving betrokken.

Meestal wordt het wervingsproces geleid door het vakministerie dat beleidsmatige banden heeft met de IO. Zo had I&M de leiding over de werving van GSA, en vervolgens Galileo GRC. JenV leidt de wervingsprocessen voor hoven en tribunalen. Dit heeft als voordeel een beter inzicht in de noden en wensen van de IO en meer (informele) relaties die ingezet kunnen worden tijdens de werving. Het versterkt ook de coherentie tussen het gastlandbeleid en sectorbeleid van de Nederlandse overheid. Aan de andere kant betekent dit ook dat vakministeries (of directies, ook binnen BZ zelf) uit beleids- en budgettaire overwegingen soms andere prioriteiten stellen dan gewenst zou zijn vanuit een ministerie overstijgend en breed gastlandbeleid dat het aantrekken van IO's vooropstelt.⁵⁹

Bij de werving is het van belang snel in actie te komen, vanuit verschillende plekken informatie te vergaren, met parallelle activiteiten invloed uit te oefenen (formeel

⁵⁸ Dit heeft onder andere implicaties met betrekking tot de definitie van een huishouden.

⁵⁹ Interviews met betrokkenen in BZ en vakministeries. In het geval van UNICEF-PFP, bijvoorbeeld, werd geoordeeld dat de leiding van het wervingsproces door DMM in plaats van de AMIO tot minder enthousiasme leidde, wat meegespeeld zou hebben bij de aanpak van deze werving.

en informeel) en snelle beslissingen te nemen met vaak significante budgettaire implicaties. Hiervoor is het van belang dat mensen elkaar tijdig weten te vinden. Het ontwikkelen van standaardinformatie voor bidbooks zou ook nuttig zijn (bijvoorbeeld over internationaal onderwijs, wat altijd een selectiecriteria is). Tijdens de evaluatieperiode ontbrak voor de werving lange tijd een geschikte overlegstructuur, maar sinds de RIO en dankzij individuele inzet van verschillende betrokkenen is de responsetijd verbeterd.

Concurrentiefactoren

Bij de werving kan gebruik gemaakt worden van de goede reputatie van Nederland als vestigingsplaats. Reeds in Nederland woonachtige werknemers van IO's bevestigen dat Nederland een aantrekkelijke vestigingsplaats is (hoofdstuk 4). Den Haag scoort bijvoorbeeld goed op de aanwezigheid van internationaal onderwijs en de fysieke infrastructuur. Maar een reputatie dient uiteraard levend en positief gehouden te worden. De manier waarop er met IO's die al in Nederland gevestigd zijn omgegaan wordt, speelt daarbij een rol.⁶⁰

De kansen op succesvolle werving van EU-agentschappen door Nederland worden wel verlaagd naarmate meer gewicht wordt toegekend aan de geografische spreiding van IO's, binnen en buiten Europa. Dit speelde bij de Europese besluitvorming inzake CEPOL een grote rol, bij de werving van het EMA niet.

Huisvesting is ook een belangrijk selectiecriteria bij de werving. De meeste IO's verwachten dat hun huisvesting door het gastland geregeld en betaald wordt. In tegenstelling tot bijvoorbeeld Zwitserland waar gewerkt wordt met vaste structuren, verschilt het aanbod voor huisvesting in Nederland van geval tot geval. Als zich een nieuwe IO aandient, wordt er een geschikte locatie gezocht. Dit gebeurt vaak in overleg met het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). De huisvestingsbijdrage door Nederland varieert van een bijdrage aan de huur tot een geheel nieuw gebouw (Europol en Eurojust), met verschillende looptijden. Niet alleen het Rijk, maar ook de gemeenten nemen een deel van de huisvestingskosten voor hun rekening. Ook het voorstel tot onderhoud verschilt per bod. Omdat de kosten uiteindelijk voor het grootste deel gedragen worden door het verantwoordelijke ministerie, verschillen de afspraken naar gelang het beleid en budget van deze ministeries (en de afspraken over kostendeling).⁶¹

⁶⁰ In het geval van de EMA waren er geruchten dat de reputatie van Nederland aangetast werd door de lopende onderhandelingen over privileges met de NCIA (volgens geïnterviewden).

⁶¹ Er is nog weinig sprake van innovatieve financieringsmechanismen in samenwerking met de private sector (public-private partnerships).

De aangeboden P&I, zoals verwoord in de zetelverdragen, spelen ook een vooraanstaande rol in de competitie voor IO's. De zetelverdragen worden onderhandeld na succesvolle werving, maar tijdens het wervingsproces spelen P&I al zeker een rol. Zo wordt in sommige landen elke IO een 'meest begunstigde clause' beloofd. In Nederland is dit niet standaard⁶². Elk bid krijgt zijn eigen invulling.

Wervingstraject: capaciteit en middelen

Duidelijk is dat de werving specifieke capaciteiten vereist, zowel van mensen als middelen.

Vaak wordt er per wervingstraject gewerkt met een kerngroep met daarin ambtenaren van verschillende ministeries en afdelingen. Naast kennis over de IO in kwestie is kennis en capaciteit op het gebied van huisvesting van groot belang. Er kan gebruik gemaakt worden van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), maar deze is naast adviseur ook belanghebbende partij in onderhandelingen. Volgens betrokkenen heeft ook JenV sterke capaciteit op het gebied van huisvesting.

Voor juridisch advies met betrekking tot P&I wordt meestal BZ-DPG ingeschakeld, voor de zetelverdragen DJZ. In het algemeen wordt de samenwerking en kennisuitwisselingen tijdens het wervingsproces positief beoordeeld. Men weet elkaar en de benodigde informatie of expertise te vinden via het eigen netwerk. Betrokkenen geven aan dat vooral de laatste paar jaar de samenwerking verbeterd is. De RIO heeft daarbij een katalyserende rol gespeeld.

Het wervingstraject heeft ook budgettaire implicaties. Zo dient vaak een voorinvestering gedaan te worden voor de huisvesting. Tijdens het wervingsproces voor GSA werd bijvoorbeeld alvast een stuk grond aangekocht in Noordwijk. Bij verschillende wervingstrajecten werden haalbaarheidsstudies uitgevoerd om de werving kracht bij te zetten. Bij de werving speelt hetzelfde als bij het behoud van IO's (zoals beschreven in hoofdstuk 4): waar slaan de kosten neer? Verschillende betrokkenen beklagen zich erover dat er geen rijksbreed 'wervingsbudget' is waarmee dergelijke wervingskosten centraal gefinancierd kunnen worden.⁶³ Het gebrek aan zo'n 'wervingsbudget' heeft weliswaar nog niet direct geleid tot een mislukte werving, maar volgens betrokkenen had de responstijd en samenwerking baat gehad bij het committeren van middelen speciaal voor werving.

⁶² Tot nu toe is deze clause alleen in de zetelverdragen met de OPCW, ICC en BOIE opgenomen.

⁶³ Dit staat nog los van de discussies over een rijksbreed huisvestingsbudget, zoals besproken in hoofdstuk 2. De kosten voor huisvesting vinden vooral plaats na werving. Voorfinanciering kan wel al tijdens werving plaatsvinden.

3.3 Uitkomsten

Tabel 5 geeft een overzicht van de 10 IO's en uitbreidingen van bestaande IO's, die in de periode 2008-2017 naar Nederland zijn gekomen. Hieruit blijkt dat de meeste IO's uit die periode onder de pijler 'vrede, recht en veiligheid' vallen (6/10). Twee daarvan zijn rechtsopvolgers van bestaande IO's in Nederland, UN-MICT en OPCW-JIM. Zoals beschreven, werd Galileo aan Nederland aangeboden zonder actieve werving, maar als resultaat van onsuccesvolle werving voor GSA.

Tabel 5: Nieuwe internationale organisaties 2008-2017

Internationale Organisatie	Jaar ⁶⁴	Pijler	Uitbreiding of nieuw in NL ⁶⁵
Internationaal Restmechanisme voor Straftribunalen (UN-MICT)	2010	Vrede, recht en veiligheid	Uitbreiding ⁶⁶
Restmechanisme van het Speciaal Hof voor Sierra Leone (RSCSL)	2012	Vrede, recht en veiligheid	Nieuw
NATO Communications and Information (NCIA)	2012	Vrede, recht en veiligheid	Nieuw
Kosovo-rechtbank	2015	Vrede, recht en veiligheid	Nieuw
OPCW-UN Joint Investigative Mechanism (JIM)	2015	Vrede, recht en veiligheid	Uitbreiding
Internationale Commissie voor Vermiste Personen (ICMP)	2015	Vrede, recht en veiligheid	Nieuw
Galileo Reference Centre (GRC)	2016	Topsector	Nieuw
UN-OCHA Centre for Humanitarian Data	2017	Topsector	Nieuw
UNICRI Centre for Artificial Intelligence and Robotics	2017	Topsector	Nieuw
European Medicines Agency (EMA)	2017	Topsector	Nieuw

3.4 Conclusies

De analyse van de wervingsprocessen op basis van documenten van BZ, interviews met betrokkenen bij BZ en andere vakministeries en, waar mogelijk, met IO's leidt tot de volgende antwoorden op de evaluatievragen.

⁶⁴ Vestigingsjaar. Besluiten tot vestiging worden vaak langer van tevoren genomen.

⁶⁵ Nieuw in NL kan zijn a) bestaande internationale organisatie die verhuist naar NL of b) nieuwe internationale organisatie die zich vestigt in NL.

⁶⁶ Strikt genomen is UN-MICT geen uitbreiding maar een rechtsopvolger.

Waar ligt het zwaartepunt van het beleidsonderdeel werving van IO's?

In de evaluatieperiode werd de afweging om al dan niet in te zetten op een nieuw te werven IO vaak ad hoc en opportunistisch genomen (wanneer een mogelijke nieuwe IO interesse toonde). De beslissingen werden veelal genomen door de beleidsinhoudelijke ministeries. In de Ministerraadnotitie uit 2013 wordt ingezet op IO's op het terrein van vrede en recht en op IO's die inhoudelijk aansluiten bij de sectoren genoemd in het topsectorenbeleid. De meeste geworven IO's vallen ook binnen deze sectoren. Met de instelling van de RIO die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleid op het gebied van werving van IO's wordt ingezet op een meer structurele afweging en worden afspraken gemaakt over de kostendeling.

Op welke gronden vindt (politieke en/of ambtelijke) belangenafweging plaats en welke belangen zijn doorslaggevend bij besluitvorming over werving?

Er bestaat nog geen duidelijk omschreven afwegingskader voor het werven van IO's. Uit de analyse van het wervingsproces voor verschillende IO's blijken de volgende criteria mee te spelen bij de keuze om al dan niet te werven:

- Focus op IO's op het gebied van vrede, recht en veiligheid;
- Uitbreidingen/toevoegingen aan reeds in Nederland gevestigde IO's;
- Wel of niet passend bij het Nederlands buitenlands beleid, inclusief topsectoren;
- Wel of niet passend bij het Nederlands overheidsbeleid;
- Financiële ruimte en verwachte opbrengsten.

Een systematische en transparante afweging zou het gastlandbeleid, en zeker het wervingsproces, vergemakkelijken door aan alle partijen, met verschillende belangen, duidelijk te maken waarom er al dan niet geworven wordt.

Hoe geeft BZ invulling aan zijn rol? Welke rol spelen de uiteenlopende – ook politieke – spelers onder wie AMIO in het wervingsbeleid?

BZ heeft bij de werving een coördinerende rol. Verzoeken komen echter vaak binnen via vakministeries. BZ heeft vervolgens niet per se de leiding over het hele wervingsproces, maar de AMIO functie ontwikkelt zich steeds duidelijker tot het aanspreekpunt over alles aangaande IO's, inclusief de werving. Het moment waarop vervolgens BZ wordt ingeschakeld, als deze niet zelf leidend is, varieert.

Succesvolle werving vereist een snelle respons door een op maat gesneden taskforce met voldoende kennis over de IO, werving, huisvesting en P&I (en beschikking over standaard bidbooks met de benodigde informatie over Nederland). Volgens betrokkenen zou het wervingsproces ook baat hebben bij voldoende financiële middelen.

Succesvolle werving bestaat allereerst uit een naadloze interne coördinatie en afstemming, ook met lokale overheden. Dit vormt de basis voor een goed voorbereid, formeel uitgebracht bid en voor lobbyactiviteiten die voor, tijdens en na het uitbrengen van een voorstel worden uitgevoerd. Volgens geïnterviewden is dit aspect van het wervingstraject in het verleden soms tekortgedaan (door onkunde of gebrek aan motivatie voor de werving). Bij het meest recente succesvolle wervingstraject voor de EMA is aan lobbyen wel veel aandacht besteed.

De snelle respons was gedurende een groot deel van de evaluatieperiode vooral te danken aan individuen en minder aan institutionele structuren. Volgens de betrokkenen is het wervingsproces gedurende de laatste jaren van de evaluatieperiode sterk verbeterd. De kerngroepen, sinds 2016 met leden uit de RIO en daarbuiten, werken goed en weten de benodigde informatie en besluiten bij elkaar te krijgen ondanks een gebrek aan institutioneel geheugen en wisselende capaciteit (door personeelwisselingen, bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting).

In hoeverre zijn beleidsdoelstellingen bereikt op het gebied van werving van nieuwe IO's?

In negen jaar tijd zijn 10 IO's aangetrokken en aan Nederland verbonden, met drie onsuccesvolle wervingsacties. De stijging in het aantal aangetrokken IO's ten opzichte van de vorige evaluatieperiode past bij de beleidsdoelen zoals gesteld in 2013. Zo ook de focus op IO's die:

- Werkzaam zijn op het gebied van vrede, recht en veiligheid (6/10);
- Aansluiten op de reeds Nederland gevestigde IO's (2/10);
- Passen bij de topsectoren (4/10).

Deze beleidsdoelen zijn dus bereikt.

Het is echter moeilijk te beoordelen in hoeverre dit het resultaat is van een effectief uitgevoerd gastlandbeleid. Er is namelijk geen benchmark (bijvoorbeeld: hoe veel IO's hadden er kunnen komen? Welke kansen zijn gemist?). Er is ook geen directe link te leggen met het beleid en de uitvoering van de Nederlandse overheid, omdat naast objectieve criteria voor selectie ook vele andere, minder beïnvloedbare en (internationaal-)politieke, factoren meespelen.

Een reconstructie van gebeurtenissen wordt ook bemoeilijkt, omdat er onvoldoende monitoring plaatsvindt van de wervingsprocessen. Informatie is verspreid onder verschillende actoren en ministeries, zonder een centraal 'logboek'. Gebrekkige monitoring belemmert niet alleen een evaluatie, maar leidt waarschijnlijk ook tot inefficiëntie in het wervingsproces door verlies aan informatie en institutioneel geheugen.

4 Gastlandbeleid en vestigingsklimaat

Onderzoeksvragen

1. Wat zijn de ontwikkelingen op dit deel van het gastlandbeleid sinds de voorgaande evaluatie?
2. Op welke wijze geeft BZ invulling aan zijn rol als coördinator van het gastlandbeleid voor IO's van de Rijksoverheid?
3. Wat is de rol van verschillende overheidspartijen bij de uitvoering van het gastlandbeleid?
4. Wat is de rol van uitvoerende diensten in het kader van goed gastheerschap en hoe vullen zij deze rol in?
5. In welke mate worden beleidsdoelen op het terrein van goed gastheerschap voor IO's behaald (doeltreffendheid)? Hoe beoordelen management en medewerkers van IO's gastheerschap door Nederland? Wat is er veranderd sinds 2008? Welke factoren zijn belangrijk bij de beoordeling van het vestigingsklimaat? Zijn er positieve/negatieve neveneffecten?

4.1 Gastlandbeleid en gastheerschap

4.1.1. Evaluatie van de effectiviteit gastlandbeleid en gastheerschap

In dit hoofdstuk kijken we naar de effectiviteit van het gastlandbeleid met betrekking tot het vestigingsklimaat. In hoeverre en hoe dragen BZ en de andere uitvoerders van het beleid bij aan een goed vestigingsklimaat? Het vestigingsklimaat is de mate waarin Nederland een aantrekkelijk land is voor IO's en hun medewerkers om zich te vestigen. Het gastlandbeleid is slechts een van de vele factoren die het vestigingsklimaat vormen. Op de meeste van deze factoren heeft BZ bovendien beperkte invloed (bijvoorbeeld de kosten van levensonderhoud, infrastructuur, onderwijs, gevoel van veiligheid, recreatiemogelijkheden).

Deze evaluatie concentreert zich op de uitvoering van het gastlandbeleid, de relaties tussen de Nederlandse overheid en de IO's zoals gefaciliteerd door BZ (als gastheer). Het gaat dus om het Nederlandse gastheerschap als onderdeel van het vestigingsklimaat.

4.1.2. Gastlandbeleid voor in Nederland gevestigde IO's

Tijdens de evaluatieperiode zijn er geen grote wijzigingen geweest in het beleid ten aanzien van het behoud van IO's en het bijbehorend vestigingsklimaat. Het streven is nog steeds om een 'gastvrij en ruimhartig' gastlandbeleid te voeren, waarin 'de verschillende partijen die de gastlandrol vervullen in gezamenlijkheid efficiënt en slagvaardig opereren'.⁶⁷ In het gastlandbeleid wordt ook het belang van een goed vestigingsklimaat voor werving van nieuwe IO's onderkend.⁶⁸

Er bestaat echter geen omschrijving of definitie van wat een 'goed' vestigingsklimaat precies is en wat het daarbij behorende gastheerschap precies inhoudt. Er zijn geen specifieke doelen gesteld aan het vestigingsklimaat of het behoud van IO's in Nederland (bijvoorbeeld targets met betrekking tot tevredenheid IO's of aantal incidenten). Op basis van de gevoerde interviews lijkt het impliciete doel te zijn dat nieuwe IO's naar Nederland (willen) komen vanwege het vestigingsklimaat (en in competitie met andere aantrekkelijke landen) en dat nog geen IO's vertrokken zijn uit onvrede met het vestigingsklimaat.

Wat het gastheerschap betreft, de afspraken zijn in grote lijnen uiteengezet in internationale verdragen en verder gespecificeerd in zetelverdragen tussen de IO's en het Rijk. In de praktijk moeten afspraken met IO's geïnterpreteerd worden en worden omgezet in een praktische relatie tussen Nederland en de IO's. Uit interviews met ministeries komt naar voren dat hierbij een balans gezocht moet worden tussen de uiteenlopende, en soms veeleisende, wensen van de IO's en datgene wat de Nederlandse overheid kan en wil aanbieden. Dit houdt ook in dat niet aan alle wensen van de IO's tegemoet gekomen kan en moet worden.

Het ontbreken van duidelijkheid over wat 'ruimhartig' gastlandbeleid is, leidt echter telkens weer tot interne discussies, met name tussen de ministeries van BZ en Financiën, wat de relatie met de IO's negatief kan beïnvloeden (bijvoorbeeld door vertraging in trajecten, gebrek aan eenduidige interpretatie zetelverdragen).

In dit hoofdstuk wordt als eerste gekeken naar de perceptie van IO's (management) op het vestigingsklimaat en gastheerschap in Nederland.⁶⁹ Vervolgens wordt gekeken naar de manier waarop de uitvoering van het gastlandbeleid door BZ, en andere partijen, bijdraagt aan een goed gastheerschap. Het gaat hierbij om:

- Privileges en immuniteiten (P&I's);

⁶⁷ Zie: Ministerraadnotitie 2013, kabinetsstandpunt 2005, beleidsreactie evaluatie IOB 2008

⁶⁸ Ministerraadnotitie 2013

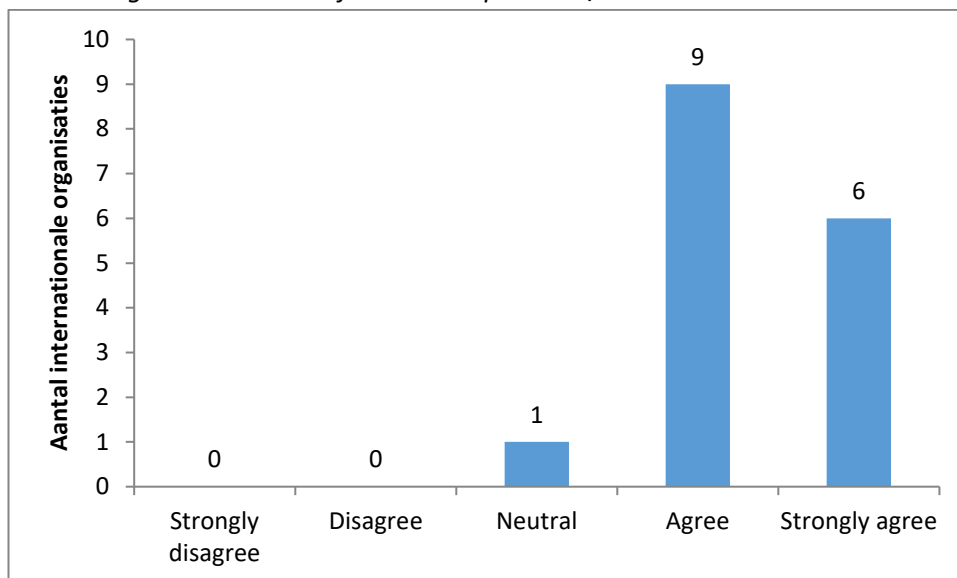
⁶⁹ Binnen de scope van deze evaluatie ontbreekt de mogelijkheid van een benchmark of het reconstrueren van een counterfactual, d.w.z. hoe zou de relatie met IO's, als onderdeel van het vestigingsklimaat, geweest zijn zonder of met een ander gastlandbeleid?

- Huisvesting en beveiliging;
- Registratie en uitgifte identificatiebewijzen;
- Communicatie.

4.2 IO's perceptie van gastheerschap

In enquêtes onder het management van IO's en interviews is gevraagd naar de algemene tevredenheid van IO's over hun aanwezigheid in Nederland.⁷⁰ Hieruit blijkt dat IO's overwegend positief gestemd zijn. In de managementenquête is IO's gevraagd in welke mate zij het eens zijn met de stelling dat zij tevreden zijn met hun vestiging in Nederland (zie Figuur 2).⁷¹ De meeste respondenten geven aan zich te kunnen vinden in deze stelling. Hierbij spelen een aantal factoren een rol. In de eerste plaats vinden IO's dat de prettige leefomstandigheden in Nederland, en specifiek in Den Haag, het makkelijk maken om personeel vast te houden. Een aantal IO's geeft aan erg tevreden te zijn met de huisvesting van de organisatie in Nederland vanwege de uitstraling en het comfort van het pand, of de ondersteuning van de Nederlandse overheid bij recente renovatie of verhuizing. Daarnaast wordt de aanwezigheid van andere IO's gewaardeerd. In de internationale zone van Den Haag zitten IO's op het gebied van vrede en veiligheid dicht bij elkaar.

Figuur 2: Mate waarin IO's het eens zijn met de stelling - In general, your organisation is satisfied with its presence/location in the Netherlands.



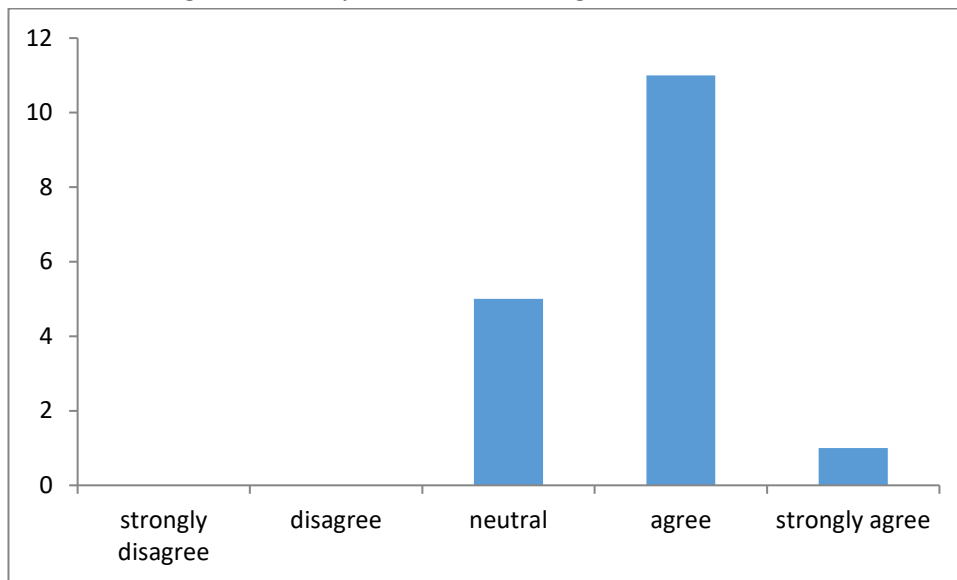
Bron: enquête onder management van IO's.

⁷⁰ Zoals besproken in hoofdstuk 1 kan de enquête onder werknemers van IO's niet gebruikt worden vanwege te lage response.

⁷¹ De werknemersenquête bevestigt dit beeld. Meer dan 90% van de respondenten is overwegend tevreden in Nederland te werken en te wonen.

Het management van de IO's is in het algemeen tevreden met de dienstverlening van de Nederlandse overheid. Ruim 70% van de respondenten in de management-enquête geeft aan dat ze tevreden zijn met de dienstverlening (zie Figuur 3).

Figuur 3: Mate waarin IO's het eens zijn met de stelling - In general, your organisation is pleased with the services provided to international organisations by the Dutch central government.



Bron: enquête onder management van IO's.

In het algemeen zijn IO's ook tevreden met hun zetelverdrag (10/17⁷²), al is er in enkele gevallen wel ruimte voor interpretatieverschillen (6/17⁷³). De voornaamste interpretatiekwesties betreffen de indeling van personeel in de verschillende P&I categorieën. Ook in interviews met IO's komt dit veelvuldig aan de orde.

Al is het management van de IO's over het algemeen tevreden over het Nederlandse gastheerschap, toch zien zij ook een aantal verbeterpunten. Zoals hieronder besproken wordt, gaat het hierbij bijvoorbeeld om de uitvoering van P&I's en de interpretatie van zetelverdragen.

⁷² Management van IO's die het eens zijn met de stelling: *In general, your organisation is pleased with the current headquarter agreement*

⁷³ Management van IO's die het eens zijn met de stelling: *The headquarters agreement is clear and leaves no room for differences of interpretation*

4.3 Privileges en immuniteiten

4.3.1 Harmonisatie

Om de onafhankelijke positie van IO's te waarborgen worden in de zetelverdragen P&I vastgelegd voor de IO en haar medewerkers. Teneinde te voorkomen dat het gastland met fiscale maatregelen druk kan uitoefenen op de uitvoering van de taak van de IO met een internationale verantwoordelijkheid, en om te garanderen dat personeel van IO's gelijk behandeld wordt zijn bijvoorbeeld, gebouwen waarin IO's worden gehuisvest onschendbaar voor het nationale recht en genieten medewerkers fiscale privileges.

In 2005 zijn binnen Nederland privileges van verschillende IO's voor een groot deel geharmoniseerd (zie Box 4). Uit de beleidsdoorlichting uit 2008⁷⁴ kwam naar voren dat de meeste IO's het harmonisatieproces als positief hadden ervaren, maar dat nog steeds voorkomende verschillen tussen het personeel van een IO als onrechtvaardig werd bestempeld.⁷⁵ Kritiekpunten waren het verschil in genoten P&I tussen diplomaten en personeel en de uitsluiting van P&I voor medewerkers met de Nederlandse nationaliteit of een duurzame verblijfstatus.⁷⁶

Anno 2017 is het beeld redelijk gelijk gebleven. IO's geven aan in principe tevreden te zijn over de hoogte van de P&I, maar verschillen tussen medewerkers en uitsluiting van Nederlandse werknemers (of met een duurzame verblijfsstatus) worden nog steeds als onrechtvaardig ervaren. Ook de verschillen tussen IO's worden door respondenten in interviews als onrechtvaardig beschouwd.

Box 4: Harmonisaties privileges en immuniteiten

- In 2005 heeft de toenmalige regering in een kabinetsstandpunt plannen aangekondigd voor de harmonisatie van de P&I, naar aanleiding van de beleidsdoorlichting uit 2002 en de kritiek over de grote verschillen in de P&I tussen verschillende IO's.
- Voor de harmonisatie werd aangesloten bij het 'Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer' uit 1961. Het regime dat van kracht was voor diplomatieke medewerkers van ambassades werd daarmee overgeheveld naar medewerkers van IO's. De hoogste categorie medewerkers van IO's werd qua status gelijkgesteld aan diplomaten (AO-status) en de tweede categorie aan administratief en technisch personeel op ambassades (BO-status).
- In aanvullende overeenkomsten met de IO's werden de P&I uit de zetelverdragen verruimd naar een standaardpakket. Als P&I in de bestaande zetelverdragen op punten

⁷⁴ IOB (2008). Be our guest.

⁷⁵ Terwijl ruim de helft van de respondenten destijds de harmonisatie aanmerkten als een verbetering, vond tegelijkertijd 43% van de respondenten het P&I systeem niet rechtvaardig.

⁷⁶ IOB (2008). Be our guest.

ruimer waren dan dit standaardpakket (bijvoorbeeld een ruimere interpretatie van AO-status), dan bleven die hogere voorwaarden gelden. Ondanks de algehele verruiming van de P&I, bleef er dus op bepaalde punten verschil tussen de IO's.

- De harmonisatieslag is echter nog niet uitgeput. Een juridische analyse van de P&I's in de zetelverdragen (2016) maakte duidelijk dat definities tussen en binnen IO's nogal eens verschillen (family members, exemption from income tax, immuniteit voor claims verkeersincidenten, vrijstelling van income taks voor pensioenen)⁷⁷.

4.3.2 Afhandeling klachten over privileges en immuniteiten

Uit de enquête en interviews met ministeries en IO's komen voorbeelden naar voren van incidenten waarbij P&I niet nagekomen werden. Bijvoorbeeld, IO-medewerkers met diplomatieke status die gefouilleerd worden op Schiphol, of geprivilegieerde medewerkers die onterecht worden aangeslagen voor inkomstenbelasting. Ook zijn werknemers van IO's opgeschrikt door boetes voor het niet betalen van de zorgpremie (van CAK/CJIB), terwijl dit niet voor hen van toepassing is (zelfs bij langdurig verblijf in Nederland). Uitvoeringsfouten worden in de hand gewerkt door de complexiteit en variatie van de zetelverdragen. Voor een deel zijn klachten terug te voeren tot een tekortschietende coördinatie op rijksniveau en – in vervolg hierop – een gebrek aan kennis (zie 4.3.3)

Zonder dat dit formeel is vastgelegd, lijkt er in de praktijk sprake te zijn van een escalatiemodel waarbij eerst door instanties en IO's zelf wordt gezocht naar een oplossing.

Dit geldt vooral de gevallen waar er duidelijk sprake is van een uitvoeringsfout, aan de kant van de Nederlandse overheid en/of de IO. Op het gebied van fiscale privileges, bijvoorbeeld, komt het voor dat de belastingaangifte van een IO-medewerker per abuis in het reguliere belastingtraject terechtkomt in plaats van bij het team IFB. De betreffende medewerker (of de IO) heeft in zulke gevallen vaak zelf contact met de IFB.

Wanneer een IO er toch niet uitkomt of klachten heeft, dan wordt DPG ingeschakeld. Alle IO's hebben een accounthouder toegewezen gekregen die verantwoordelijk is voor het relatiebeheer. De accounthouders van DPG kunnen een deel van de kwesties zelf afhandelen. Andere zaken verwijzen ze door naar het desbetreffende ministerie of uitvoeringsorgaan. In zulke gevallen speelt DPG een (vaak tijdsintensieve) bemiddelende rol. In de managementenquête onder IO's geeft 65% van de respondenten aan tevreden te zijn met de wijze waarop BZ klachten en vragen

⁷⁷ A. Cnossen, Conclusies en aanbevelingen n.a.v. juridische analyse P&I's IO's, 23-12-2016.

afhandelt met betrekking tot P&I. Al signaleren een aantal IO's in de enquête en in interviews dat het oplossen van klachten lang kan duren.

Bij de volgende stap, daar waar het gaat om fundamentele interpretatieverschillen over de zetelverdragen en de toepassing daarvan, zijn zaken vaak minder eenvoudig op te lossen. Discussiepunten betreffen bijvoorbeeld de definitie van kerntaken van IO's, zoals nodig is voor de beoordeling van de vrijstelling van omzetbelasting en de vrijstelling van accijnzen. Het gaat hierbij overigens niet alleen om P&I, maar ook om afspraken gemaakt over huisvesting of beveiliging. Uit interviews met ministeries en IO's blijkt dat deze discussies voor betrokken IO's een grote bron van irritatie vormen, omdat dit de indruk wekt dat Nederland de gemaakt afspraken niet nakomt. In dergelijke gevallen probeert de accounthouder van DPG, of de AMIO zelf, erop toe te zien dat er een oplossing wordt gevonden door bilateraal overleg met de betreffende instantie of ministerie.

4.3.3 Rijksbrede kennis van privileges en immuniteiten

De uitvoering van zetelverdragen, en de P&I-afspraken daarin, vereist specialistische kennis bij uitvoerende instanties. DPG is gespecialiseerd op dit gebied, maar trekt ook regelmatig extra expertise aan van binnen en buiten BZ (bijvoorbeeld DJZ, de juridische dienst van BZ). Uit de evaluatie blijkt dat de praktische uitvoering van P&I, onder andere, continue scholing en training vergt in de omgang met geprivilegieerden. Een voorbeeld van hoe dit vormgegeven kan worden, is het handboek voor de omgang met geprivilegieerden voor politiefunctionarissen (zie box 5).⁷⁸ Geïnterviewden bij ministeries en IO's geven aan dat waar deze kennis ontbreekt (zowel op de ministeries als bij uitvoerende diensten) het risico op uitvoeringsfouten en discussie over de juiste interpretatie van overeenkomsten toeneemt. In de meeste interviews met IO's werden voorbeelden genoemd van uitvoeringsfouten in de evaluatieperiode (bijv. bij gemeenten, politie, belastingdienst). Er wordt geen klachtenregister bijgehouden, dus het is niet mogelijk om de ontwikkeling van het aantal uitvoeringsfouten cijfermatig te duiden.

Box 5: Handleiding omgang met geprivilegieerden

BZ heeft in 2014 een handleiding gepubliceerd voor politiefunctionarissen over de omgang met geprivilegieerden. Hierin wordt inhoudelijk uitleg gegeven over immuniteit, de geschiedenis ervan in Nederland en de correcte manier van omgang met zij die immuniteit genieten.

Op de identiteitskaart afgegeven door BZ kan aan codes afgelezen worden tot welke categorie personeel de betrokkenen behoort. De categorie-indeling heeft een relatie met de mate van immuniteit. Belangrijk hierbij is het onderscheid tussen absolute en functionele

⁷⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2014). Handleiding voor de omgang met geprivilegieerden (aangepaste versie). Den Haag, februari 2014.

immunititeit. Functionele immunititeit heeft alleen betrekking op die handelingen die een persoon uit hoofde van zijn functie uitvoert. Zo kan bijvoorbeeld een diplomaat met functionele immunititeit wel worden aangehouden voor huiselijk geweld, maar een diplomaat met absolute immunititeit niet. Alle geprivilegieerden kunnen staande gehouden worden en zijn verplicht tot het dragen van hun identiteitsbewijs.

Er wordt in de handleiding benadrukt dat het van groot belang is voor de internationale betrekkingen van Nederland dat geprivilegieerden correct en respectvol worden behandeld. IO's zijn positief over de politie in de regio Haaglanden,.

Binnen de Belastingdienst is er een gespecialiseerd team Internationale Fiscale Behandeling (IFB), dat de belastingen van alle medewerkers van IO's (en ambassade-personeel) afhandelt (zie box 6).

Box 6: Team Internationale Fiscale Behandeling (IFB)

Privileges betreffen vrijstellingen van nationale en lokale belastingen. Dit kan gaan om omzetbelasting op diensten en levering van goederen, de loonheffing, de inkomstenbelasting op het salaris van de organisatie, delen van Box 3 inkomen, invoerrechten en accijns op tabak, alcohol en motorbrandstof.

De meeste privileges worden uitgevoerd door de Belastingdienst. Binnen de Belastingdienst is het team Internationale Fiscale Behandeling (IFB) ingesteld om de fiscale privileges van IO's, ambassades en consulaten uit te voeren. Het IFB is een landelijk opererend team dat competent is voor de belastingaangelegenheden van de IO's en hun werknemers op basis van de afspraken in de zetelverdragen en andere geldende overeenkomsten en wettelijke kaders. Voor operationele kwesties over de interpretatie van de zetelverdragen, incidenten en vragen van IO's heeft het team IFB veelvuldig en goed contact met DPG.

4.3.4 Coördinatie met betrekking tot privileges en immuniteiten

Hoewel BZ de zetelverdragen, met daarin de P&I, opstelt met de IO's (en in overleg met andere ministeries), valt de uitvoering van de P&I voor een groot deel buiten de directe invloedssfeer van BZ. De uitvoering van immuniteiten ligt bij instanties zoals de politie, de CJIB, de RDW en de douane. Op het gebied van privileges is het vooral de Belastingdienst die uitvoering geeft aan de fiscale privileges die zijn opgenomen in de zetelverdragen. Ook de verantwoordelijke vakministeries zijn betrokken bij beleidsvraagstukken en de interpretatie van de zetelverdragen.

Een goede uitvoering van het gastlandbeleid vergt daarom afstemming tussen de betrokken ministeries over beleidsmatige zaken en de interpretatie van de overeenkomsten met de IO's. Uit de evaluatie blijkt dat dergelijke afstemming op dit moment sterk varieert, waarbij sommige partijen zeer goed en andere partijen slecht samenwerken.

Op het gebied van fiscale privileges⁷⁹ bestaan hardnekkige knelpunten in de coördinatie van beleid en uitvoering. Deze worden met de bestaande overlegstructuren niet opgelost. Tot 2015 bestond er een tripartite overleg tussen het Ministerie van Financiën, de Belastingdienst en BZ/DPG. Het overleg in dit gremium is op initiatief van BZ gestaakt omdat de samenwerking niet langer tot het gewenste resultaat leidde. De verhoudingen waren inter- en intradepartementaal op de proef gesteld.⁸⁰ Het ging hier niet zozeer om specifieke gevallen van verschillen in interpretatie van zetelverdragen van IO's, maar meer om uiteenlopende visies op de noodzaak en mogelijkheden om P&I aan te passen. Bij het ministerie van Financiën speelt de wens tot versoering van P&I (bij bestaande en nieuwe IO's) in het verlengde van harmonisatie. Volgens dit ministerie zou een aantal privileges maatschappelijk draagvlak ontberen en niet meer passen bij de tijd (bijvoorbeeld de vrijstelling van accijnzen op tabak, drank en benzine). BZ waakt er echter voor dat eenmaal gemaakte afspraken tussen Nederland en de IO's niet eenzijdig worden opgeheven, al staat het ministerie zeker wel open voor verdere harmonisatie van P&I's vanwege te behalen voordelen in de uitvoering (efficiencyvoordelen en vermijding van fouten in de uitvoering).

Onzekerheid over zetelverdragen heeft, volgens BZ, invloed op de concurrentiekracht en betrouwbaarheid van Nederland als gastland. Daarom dienen aanpassingen in zetelverdragen volgens dit ministerie voorzichtig aangepakt te worden, omdat hierover grote gevoeligheid bestaat bij IO's, vooral op het gebied van P&I's. Dit vereist een rijksbrede afweging en overleg tussen de betrokken partijen binnen de Nederlandse overheid (BZ, Financiën) en vervolgens zorgvuldig voorbereide communicatie en overleg met de IO's. Het recente initiatief om in een gezamenlijke

⁷⁹ Privileges rondom inkomensbelasting zijn wel duidelijk en staan buiten discussie.

⁸⁰ Reconstructie op basis van interviews betrokken partijen.

werkgroep Financiën/BZ tot een inventarisatie van de (verschillen tussen de) zetelverdragen te komen, is een eerste stap om te komen tot hernieuwde, gestructureerde interdepartementale afstemming rondom de uitvoering van fiscale privileges.

4.4 Huisvesting en beveiliging

In de meeste zetelverdragen zijn afspraken gemaakt over de organisatie en bekostiging van huisvesting en beveiliging van de IO. DPG heeft een medewerker die verantwoordelijk is voor de huisvestingsportefeuille van IO's. Deze medewerker denkt mee met de IO's en begeleidt het proces met andere actoren zoals de RVB, andere ministeries en de gemeenten.

De afspraken in de zetelakkoorden of in aanvullende huisvestingsarrangementen gelden voor een vaste periode, meestal vijf of tien jaar. Na afloop van die periode kan de Nederlandse overheid nog aanvullende ondersteuning bieden. Hier is geen vast beleid voor, het is een kwestie van maatwerk. In overleg met de IO's probeert BZ een passende oplossing te vinden die aansluit op de behoeften en voorkeuren van de IO. Bijvoorbeeld, voor een groeiende organisatie wordt aanvullende of andere ruimte gezocht (mogelijk ook met cofinanciering door Nederland). Zoals de recente evaluatie van de herhuisvesting van Eurojust concludeerde, is dit aspect van het gastheerschap een complexe onderneming, alleen al gezien de hoeveelheid betrokken partijen (Eurojust met een 28-koppig bestuur, JenV, BZ, RVB ontwikkeling en RVB beheer, gemeente Den Haag, design team, de contractmanager, directievoerder en de aannemer met onderaannemers).⁸¹

De managementenquête toont dat IO's over het algemeen tevreden zijn met hun huisvesting in Nederland (11/17⁸²), vooral vanwege de uitstraling en de staat van hun gebouw. Dit wordt bevestigd in de interviews. De IO's die recentelijk te maken hebben gehad met een verhuizing of renovatie zijn positief over de ondersteuning die ze hebben ontvangen van de Nederlandse overheid.⁸³

Wel blijkt uit de managementenquête en interviews dat IO's het besluitvormingsproces over huisvesting bij de Nederlandse overheid traag vinden. Uit interviews met verschillende ministeries blijkt dat vertragingen vaak te maken hebben met het ad-hoc karakter van de verdeling van de huisvestingskosten binnen de Nederlandse

⁸¹ Kwink Groep en TU Delft, 2017, Evaluatie New Premises Eurojust, in opdracht van de RVB

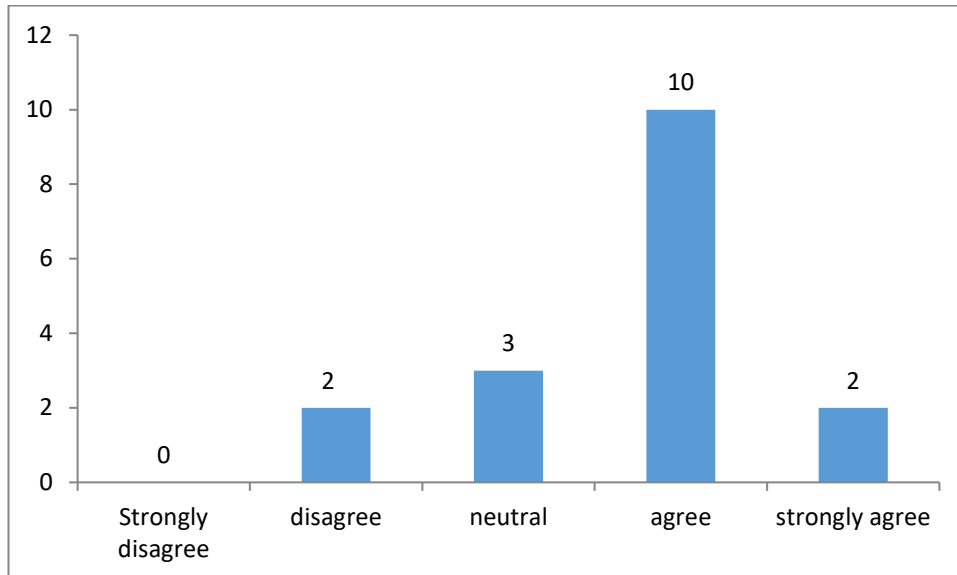
⁸² Aantal IO's dat het eens is met de stelling: *Your organisation is satisfied with its current accommodation*.

⁸³ Dit beeld wordt ook bevestigd door de recente evaluatie van herhuisvesting van Eurojust (Kwink Groep en TU Delft, 2017, New Premises Eurojust).

overheid. Ministeries die veel IO's onder zich hebben (zoals JenV) zullen veel meer kosten dragen dan andere, terwijl de potentiële baten van IO's rijksbreed zijn. Doorgaans wordt hiervoor een oplossing gevonden die tot tevredenheid stemt van de betrokken partijen, maar het interne onderhandelingsproces is wel tijdrovend. In verschillende interviews is de mogelijkheid van een rijksbreed huisvestingsfonds geopperd als oplossing voor een betere kostendeling van huisvestingskosten en daarmee ook een snellere besluitvorming.

Nederland is als gastland ook verantwoordelijk voor de externe beveiliging van IO's. IO's zijn zelf verantwoordelijk voor de interne beveiliging (screening bezoekers, beveiligde ruimtes, etc.), maar die beveiliging moet wel aan de Nederlandse wetgeving voldoen. IO's hebben daarover in het algemeen zelf contact met gemeente, politie, AIVD en NCTV. De verantwoordelijkheden zijn op deze manier duidelijk verdeeld. Uit de managementenquête en in interviews met IO's komt naar voren dat IO's tevreden zijn over de beveiliging (zie Figuur 4).⁸⁴ Slechts een aantal IO's dringt aan op meer beveiliging, bijvoorbeeld omdat er in gebouwen vertrouwelijk en gevoelig materiaal bewaard wordt. Ook zijn IO's gevoelig voor de bedrijvigheid om hun gebouwen heen. Zo wezen twee IO's op gebouwen in hun buurt die een veiligheidsrisico zouden vormen.

Figuur 4: Mate waarin IO's het eens zijn met de stelling - The external protection and security of our organisation is satisfactory.



Bron: managementenquête.

⁸⁴ In de enquête onder medewerkers geeft ongeveer 95% van de respondenten aan zich veilig te voelen in Nederland.

4.5 Ondersteuning hoven en tribunalen

Hoven en tribunalen hebben relatief veel ondersteuning nodig van JenV bij de uitvoering van hun taken. Het bieden van dergelijke ondersteuning is arbeidsintensief. Het gaat hierbij om, bijvoorbeeld:

- Detentie;
- Gevangenenvervoer;
- Visums voor familieleden van gevangenen en getuigen;
- Getuigenbescherming;
- Bescherming van aanklagers, president en griffier (*principals* bescherming).

De afstemming tussen BZ en JenV is de laatste jaren sterk verbeterd en wordt nu als zeer goed betiteld. Naast de persoonlijke inzet van de betrokken medewerkers aan de kant van zowel BZ als JenV draagt ook het hoven- en tribunalenoverleg hieraan bij. Discussies tussen JenV en BZ gaan met name over waar de kosten van de ondersteuning van hoven en tribunalen neerslaan.

De IO's die met JenV samenwerken zien een duidelijk leereffect bij de uitvoering van de ondersteunende diensten. Met de komst van de eerste hoven in de jaren '90 moest de organisatie nog vorm krijgen. De zetelverdragen waren destijds ook een stuk minder gedetailleerd, wat veel interpretatiekwesties oproep. Bij de meer recente hoven (het Internationaal Strafhof en de daarna opgerichte tribunalen) zijn de zetelverdragen veel verder uitgewerkt. Dit leidt ook tot minder discussie en een efficiëntere samenwerking.

4.6 Registratie en identificatie

BZ is verantwoordelijk voor de registratie van de medewerkers van IO's, met bijbehorende juridische implicaties. Alle medewerkers van IO's en van ambassades staan geregistreerd in de Protocollaire Basisadministratie (Probas). Probas bevat tevens gezinsleden van medewerkers van IO's, en ook persoonlijk assistenten en bedienden (en hun gezinsleden). Het systeem wordt beheerd door de afdeling Nederland Gastland van DPG in lijn met de Beleidsregels Protocollaire Basisadministratie⁸⁵. De Probas-medewerkers verzorgen onder andere de registratie van nieuwe medewerkers, de verwerking van veranderingen in persoonsgegevens, de afgifte van verblijfsdocumenten, officiële verklaringen voor asielaanvragen en de afhandeling van allerlei vragen. In sommige gevallen moeten Probas-medewerkers vragen doorverwijzen naar de IND en de Belastingdienst, wanneer vragen op het terrein van deze instanties liggen.

⁸⁵ Staatcourant Nr. 17543 2015.

Tijdens de evaluatieperiode is een aantal veranderingen in het systeem doorgevoerd. Er wordt gewerkt aan de digitalisering van de archieven van Probas en is er gewerkt aan de gegevensbescherming. In 2017 werd het systeem aangepast aan de nieuwe beveiligingseisen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) die in 2018 in treedt. In het kader van de bescherming van persoonsgegevens heeft Probas de afgelopen jaren ook geïnvesteerd in het afsluiten van gebruiksconvenanten met afnemers. Alleen afnemers die staan vermeld in de Beleidsregels Protocolaire Basisadministratie⁸⁶ mogen gegevens uit Probas ontvangen.⁸⁷

Begin 2017 is DPG overgestapt op een nieuwe versie van Probas. Deze versie is gekoppeld aan een e-portaal waar de IO's zelf hun gegevens in kunnen zien en aanpassingsverzoeken kunnen indienen. De meeste IO's geven aan tevreden te zijn met de introductie van het e-portaal. De overgang naar de nieuwe versie van Probas en het e-portaal is echter ook gepaard gegaan met enige technische startproblemen die extra werk voor IO's met zich mee hebben gebracht (bijvoorbeeld door verlies van gegevens, of slechte koppeling naar andere instanties). Op lange termijn verwachten de IO's echter een verbetering in de registratie. Maar ook voor BZ is dit een vooruitgang. Het e-portal geeft beter inzicht in de gegevens die DPG beheert en het is eenvoudiger om mutaties door te voeren zonder formulieren in te vullen.

Het e-portal zou er bijvoorbeeld toe moeten leiden dat de status van IO-medewerkers eenduidig en sneller wordt vastgesteld (bijvoorbeeld al dan niet duurzaam verblijf). Voorheen selecteerden Probas medewerkers de status van IO-medewerkers op basis van de functiebeschrijving, juridische afspraken in het zetelverdrag en het Nederlandse immigratiebeleid, terwijl IO's nu zelf via het e-portal nieuwe medewerkers aanmelden met bijbehorende status. Probas medewerkers moeten de opgaaf vervolgens wel nog controleren en toetsen aan de betreffende beleidskaders. In de periode 2008-2017 is het aantal IO's flink toegenomen. Dit zien we ook terug in het aantal actieve personen in Probas. Het totale aantal geregistreerde personen in Probas (inclusief ambassadepersoneel) is toegenomen van 18.729 in 2012 naar 21.282 in 2017. Ongeveer 75% hiervan betreft medewerkers en familieleden van IO's. Naar schatting zijn dit er in 2017 bijna 16.000. Ongeveer 57% daarvan zijn medewerkers van IO en 43% familieleden. Door de overgang naar het nieuwe Probas is er op dit moment helaas geen gedetailleerd overzicht van het exacte aantal medewerkers en familieleden van IO's en de bijbehorende status te verkrijgen.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Dit betreffen: Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (AIVD); Het Ministerie van Defensie (MIVD en de Koninklijke Marechaussee); De gemeenten; De Nationale Politie; De Immigratie- en Naturalisatiedienst; De Sociale Verzekeringsbank; Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu; De waterschappen; en De RDW.

Tabel 6: Probas

	2012	2017 ⁸⁸
Aantal IO's	33	41
Actieve personen in Probas	18.729	21.282
Aantal actieve personen IO's (uitgaande van 75%)	14.047	15.962

4.6.1 Identificatiekaarten

De Probas-medewerkers zijn ook verantwoordelijk voor de uitgifte van identiteitskaarten voor geprivilegieerden. Begin 2017 is DPG overgestapt op een andere leverancier van de kaarten.

In interviews stellen verschillende IO's dat de door DPG gehanteerde verwerkingstijd van 4 tot 6 weken niet altijd wordt gehaald sinds de vernieuwing van Probas. Zij vermoeden dat de capaciteit bij DPG niet toereikend is. Hierbij speelt mee dat de nieuwe leverancier een paar maanden nodig had om de juiste kaarten te kunnen drukken, zodat er 6 maanden lang geen ID-kaarten werden gedrukt. In de tussentijd heeft DPG papieren verklaringen uitgegeven. Een klein deel van de IO-medewerkers heeft hierdoor problemen ondervonden omdat de papieren verklaringen in sommige landen of door sommige bedrijven (telecom, huur) niet werden geaccepteerd. Eind 2017 zijn de achterstanden die zijn opgetreden bij de opstart van het nieuwe systeem geheel ingelopen.

Tussen 2012 en 2017 is de personele capaciteit van DPG met ongeveer 25% afgenomen.⁸⁹ De functie informatiemanager is hierbij komen te vervallen. Tegelijkertijd is het aantal IO's en werknemers, als ook het aantal afgegeven ID-kaarten, in de periode 2012-2016 met circa 31% toegenomen (zie Tabel 7). Ondanks de verdere automatisering van Probas zien DPG-medewerkers zelf risico's ontstaan, bijvoorbeeld voor de veiligheid van de gegevens en de tijdige productie van managementinformatie.

Desalniettemin zien IO-medewerkers die al ruime tijd in Nederland verblijven verbetering in de geboden diensten. Een voorbeeld is de registratie van het BSN-nummer op de ID-kaart. Dit vergemakkelijkt de identificatie bij de gemeente of bij zorgaanbieders. De ID-kaarten worden ook steeds beter herkend door instanties zoals de politie, douane en zorgaanbieders. Dit geldt vooral voor de regio Den Haag.

Tabel 7: Aantal afgegeven ID-kaarten 2012-2017 (sept)

Jaar	ID-kaarten
2012	4603

⁸⁸ Oktober 2017.

⁸⁹ Bron: reconstructie en schatting van DPG.

2013	5054
2014	5634
2015	5591
2016	6046
2017 (tot september)	4948

4.7 Communicatie

Op het gebied van communicatie gaat het gastlandbeleid, en de rol van BZ, voornamelijk om het uitdragen van beleidswijzigingen die de IO's en hun medewerkers aangaan.

In de managementenquête en interviews signaleren IO's dat Nederlandse ministeries en uitvoerende diensten proactiever zouden kunnen opereren. IO's geven aan behoefte te hebben aan meer informeel contact met BZ (DPG). Ze stelden de kennismakingsgesprekken met de nieuwe plaatsvervangend directeur DPG op prijs. Verschillende IO's gaven in interviews het voorbeeld dat er minder op uitnodigingen tot kennismaking met hun contactpersonen bij de Nederlandse overheid werd ingegaan, of dat de belastinginspecteur niet meer langskomt om bij de IO's vragen te beantwoorden. Dit beeld wordt bevestigd in interviews met ministeries, waarin werd aangegeven dat bezuinigingen in combinatie met een verhoogde werkdruk als gevolg van een toenemend aantal IO's, ertoe leiden dat ministeries en diensten inderdaad steeds meer een reactief beleid voeren (meer dan ze zouden willen). Ook vanuit DPG wordt aangegeven dat er momenteel weinig ruimte is om proactief naar buiten te treden. Gezien de huidige capaciteit is het gastlandbeleid met name reactief. Wel worden er minstens één keer per jaar door DPG bijeenkomsten georganiseerd over P&I-onderwerpen waarvoor alle IO's worden uitgenodigd.

IO's noemden daarnaast ook dat niet alle informatie door de Nederlandse overheid en gemeenten in de Engelse taal geleverd wordt. Recente voorbeelden die veel genoemd werden waren de verspreiding van Jodium-pillen en het sms-alarm 'NL-alert'. Het betreft in deze gevallen echter algemene overheidscommunicatie, en niet de directe communicatie gericht op de IO's waarvoor BZ verantwoordelijk is. Informatie direct gericht aan IO's door BZ is namelijk wel altijd in het Engels beschikbaar.

4.8 Conclusies

Wat zijn de ontwikkelingen op dit deel van het gastlandbeleid sinds de voorgaande evaluatie?

Tijdens de evaluatieperiode zijn er geen grote wijzigingen geweest in het beleid ten aanzien van het behoud van IO's. In alle beleidsnota's in de evaluatieperiode wordt

als streven genoemd een ‘gastvrij en ruimhartig’ gastland beleid te voeren, waarin ‘de verschillende partijen die de gastlandrol vervullen in gezamenlijkheid efficiënt en slagvaardig opereren’. Ook het belang van een goed vestigingsklimaat voor werving van nieuwe IO’s wordt onderkend.

Het beleid is echter verder niet expliciet ingevuld: wat is gastvrij en ruimhartig? Waar liggen de grenzen aan wat Nederland kan en wil doen voor IO’s ten opzichte van hun wensen? In de praktijk moeten afspraken met IO’s worden omgezet in een praktische relatie tussen Nederland en de IO’s. Hierbij moet een balans gezocht worden tussen de uiteenlopende, en soms veeleisende, wensen van de IO’s en datgene wat de Nederlandse overheid kan en wil aanbieden. Deze vraag leidt telkens weer tot interne discussies tussen het ministerie van BZ en Financiën, wat de relatie met de IO’s belast (bijvoorbeeld door vertraging in trajecten, gebrek aan eenduidige interpretatie zetelverdragen).

Op welke wijze geeft BZ invulling aan zijn rol als coördinator van het gastlandbeleid voor IO’s van de Rijksoverheid?

BZ is verantwoordelijk voor het beheer en de toepassing van de zetelverdragen en de coördinatie van het gastlandbeleid, maar heeft geen bijzondere bevoegdheden om deze rol te vervullen. Hierdoor is BZ afhankelijk van andere ministeries en uitvoerende diensten om het gastlandbeleid uit te voeren. Een goede uitvoering van het gastlandbeleid vergt afstemming tussen de betrokken ministeries over beleidsmatige zaken, kostenverdeling en de interpretatie van de overeenkomsten met de IO’s.

Een positieve impuls aan afstemming mag worden verwacht van de recente oprichting in 2016 van de RIO en de daaraan verbonden kerngroepen. Ook op het gebied van de ondersteuning van hoven en tribunalen is de relatie tussen BZ en JenV de laatste jaren verbeterd. Voorts is de samenwerking met lokale overheden, met name de gemeente Den Haag, goed te noemen. Echter niet op alle terreinen loopt de afstemming soepel. Het tripartiete overleg tussen BZ, Financiën en de Belastingdienst komt sinds 2015 niet meer bij elkaar, terwijl er toch regelmatig kwesties zijn met betrekking tot P&I waar afstemming tussen alle drie de partijen noodzakelijk is. Besluitvorming rondom huisvestingskosten verloopt relatief traag, mede als gevolg van interne discussie over kostenverdeling. Betrokkenen bij ministeries zien in een rijksbreed huisvestingsfonds een mogelijke oplossing voor een betere kostenverdeling en een snellere besluitvorming.

Wat is de rol van uitvoerende diensten in het kader van goed gastheerschap en hoe vullen zij deze rol in?

De uitvoering van de P&I valt voor een groot deel buiten de directe invloedssfeer van BZ. De uitvoering van immuniteiten ligt bij instanties zoals de politie, de CJIB,

de RDW en de douane. Op het gebied van privileges is het vooral de Belastingdienst die uitvoering geeft aan de fiscale privileges die zijn opgenomen in de zetelverdragen.

Door de variatie in de zetelverdragen en tussen de verschillende P&I-statussen van werknemers is het gastlandbeleid complex in de uitvoering. Hoven en tribunalen vinden dat ze goed ondersteund worden in de uitvoering van hun werk door uitvoerende diensten op het terrein van justitie. Continue training en scholen bij uitvoeringsinstanties helpt, net als goede informatievoorziening aan IO's.

In welke mate worden beleidsdoelen op het terrein van goed gastheerschap voor IO's behaald (doeltreffendheid)? Hoe beoordelen management en medewerkers van IO's gastheerschap door Nederland? Wat is er veranderd sinds 2008? Welke factoren zijn belangrijk bij de beoordeling van het vestigingsklimaat? Zijn er positieve/negatieve neveneffecten?

Het gastlandbeleid heeft geen specifieke doelen gesteld zodat de effectiviteit van het gastlandbeleid niet is vast te stellen. Maar de enquête en interviews onder IO's laten zien dat de meerderheid over het algemeen tevreden is met Nederland als gastland (vestigingsklimaat en gastheerschap). Belangrijke factoren bij de tevredenheid zijn de locatie van de IO, de aanwezigheid van andere IO's, de samenwerking met de autoriteiten en de beschikbare voorzieningen. 71% van respondenten in de managementenquête is tevreden met de dienstverlening die zij krijgen van de Nederlandse overheid. In de managementenquête geeft 65% van de respondenten aan dat ze tevreden zijn met de wijze waarop BZ klachten en vragen afhandelt met betrekking tot P&I. Hier ligt dus nog wel ruimte voor verbetering.

IO's zijn overwegend tevreden over de zetelverdragen, ook al zijn er op sommige terreinen interpretatieverschillen tussen de IO en het Rijk. Dit is weinig veranderd sinds de vorige evaluatie in 2008. Fundamentele interpretatieverschillen over de zetelverdragen en de toepassing daarvan, zijn vaak niet eenvoudig op te lossen, zowel intern binnen de Nederlandse overheid en tussen de overheid en de IO.

Hierbij lijkt ook te spelen dat er geen eenduidigheid is over wat 'goed' gastheerschap zou moeten inhouden. Wat is de balans tussen wat een IO zou wensen en wat Nederland kan en wil bieden? En hoe verandert dit in de tijd (bepaald door budget, maatschappelijk draagvlak, omstandigheden van de IO). Onduidelijkheid en daaropvolgende discussies of vertragingen leiden tot gevoeligheden bij IO's, wat een weerslag heeft op hun tevredenheid over Nederland als vestigingsland. Goed voorbereide en intern afgestemde communicatie is van groot belang om dit te kunnen voorkomen.

Door de teruglopende personele capaciteit, gekoppeld aan een toename van het aantal IO's stelt DPG zich reactiever op dan zij zelf zou willen. In interviews met IO's blijkt ook dat er behoefte aan is aan meer proactief handelen (in de vorm van informele bijeenkomsten, kennismakingsgesprekken, informatiebijeenkomsten). Op het gebied van Probas zien DPG-medewerkers door de afname in de capaciteit, ondanks de verdere automatisering, risico's ontstaan, bijvoorbeeld voor de veiligheid van de gegevens en de tijdige productie van managementinformatie.

Op het gebied van registratie is recentelijk een e-portaal ingericht waarin IO's zelf nieuw personeel kunnen registreren. Ondanks een aantal kinderziektes wordt het e-portaal sterk gewaardeerd door IO's.

5

Conclusies en aanbevelingen

5.1 Beleid

Achtereenvolgende kabinetten hebben vanaf 1988 in verschillende nota's uitgedragen dat Nederland belang hecht aan de vestiging van IO's. Nederland dient een vestigingsklimaat te bieden dat zich goed kan meten met de internationale concurrentie en dat wordt gezien als ruimhartig, slagvaardig en oplossingsgericht. Met deze woorden is in de kabinetsreactie op de beleidsdoorlichting in 2005 de doelstelling van het gastlandbeleid omschreven en herhaald in de beleidsreactie op de beleidsdoorlichting uit 2008.

In die beleidsdoorlichting is vastgesteld dat belangrijke stappen zijn gezet om tot een effectief gastlandbeleid te komen, maar dat verdergaande verbeteringen noodzakelijk waren. In de beleidsreactie werd toegezegd dat op korte termijn een integrale, toekomstgerichte visie op het Nederlands beleid inzake IO's zou worden opgesteld. De door de Ministerraad aanvaarde beleidsnotitie uit 2013 bevestigde het beeld dat verbeteringen noodzakelijk waren in enerzijds de prioriteitstelling in het beleid en anderzijds de samenwerking tussen ministeries.

De huidige evaluatie laat zien dat volgt dat wat betreft de noodzaak tot prioritering en focus in het beleid, de aanbeveling uit de IOB-beleidsdoorlichting van 2008 en het streven daartoe uit 2013 nog steeds relevant is.⁹⁰ Een gevoel van urgentie lijkt te hebben ontbroken gedurende een groot deel van de evaluatieperiode. Er bestaat nog altijd geen strategische, integrale visie op Nederland Gastland met een bijbehorend breed gedragen afwegingskader voor het bepalen van de hoogte van investeringen die de Nederlandse staat bereid is te maken voor het werven en behouden van IO's. Ook een rijksbreed budget – dat het belang van individuele ministeries overstijgt – ontbreekt, evenals een effectief coördinatiemechanisme op hoog-ambtelijk niveau met een duidelijk mandaat die de verschillende niveaus en instellingen aan elkaar verbindt. Deze afwegingen worden nu op verschillende momenten en niveaus gemaakt, leiden tot langdurige interdepartementale discussies en vertraagden de besluitvorming over (proactieve) werving, investeringen in het gastlandbeleid en verdeling van kosten.

⁹⁰ Dit kwam in 2001 al aan bod bij de IOB over internationale organisaties.

De constatering in de beleidsdoorlichting van 2008 dat de uitgangspositie van de verschillende ministeries in hun houding tegenover de aanwezigheid van IO's in Nederland zeer uiteenliep, heeft dan ook nog weinig aan actualiteit ingeboet. Net als toentertijd leidde dit in deze evaluatieperiode tot tegengestelde opvattingen over de interpretatie van "ruimhartig" en de daaraan verbonden politieke en financiële besluiten. Deze tegengestelde opvattingen manifesteerden zich vooral op het vlak van de fiscale privileges. Het overleg tussen de ministeries van Financiën en BZ heeft tijdens de evaluatieperiode (2008-2016) een dieptepunt bereikt. Dat neemt niet weg dat er in de samenwerking tussen ministeries, ook duidelijke verbeteringen waarneembaar zijn. De oprichting van de RIO door de AMIO in 2016 draagt bij aan een meer coherente interdepartementale uitvoering van het beleid, maar ontbeert nog een schakel naar hoog-ambtelijke politiek-strategische niveau.

Aanbevelingen:

1. Voer de aanbevelingen uit met betrekking tot strategie en beleid die in verschillende eerdere beleidsnotities zijn toegezegd, waaronder het opstellen van een integrale strategische visie, inclusief een afwegingskader en een rijksbreed budget, voor Nederland als gastland.
2. Een evenwichtige, rijksbrede institutionele structuur is een noodzakelijke voorwaarde voor een coherent gastlandbeleid. Ook deze aanbeveling is niet nieuw en sluit aan bij eerdere toezeggingen dat de strategische sturing en coördinatie zal worden versterkt. Het technisch-operationele niveau van de RIO en de werkgroepen dient verbonden te worden met het politieke en hoog-ambtelijk strategische niveau. Op politiek niveau is het denkbaar de Raad voor Defensie en Internationale Aangelegenheden (als onderraad van de Ministerraad) te benutten om strategische en beleidsmatige aangelegenheden op het terrein van IO's voor te bereiden. Ambtelijk kunnen deze vraagstukken aan de orde worden gesteld in het ambtelijk voorportaal van deze onderraad onder leiding van de SG van BZ.
3. Het gastlandbeleid, en de ontwikkeling daarvan, zou baat hebben bij betere monitoring. Reeds in de beleidsdoorlichting 2008 is aanbevolen de uitvoering te monitoren en incidenten, klachten en doorlooptijden systematisch bij te houden.

5.2 Werving

Vanaf 2013 is een duidelijke groeiversnelling waarneembaar in het aantal IO's dat voor Nederland kiest. De toename van het aantal IO's heeft vooral plaatsgevonden in de (brede) aandachtsgebieden die Nederland heeft geformuleerd bij de werving. Dit resultaat past binnen de verbreding van de focus in het gastlandbeleid naar de actieve werving van IO's sinds 2008.

Er is moeilijk een directe link te leggen met het beleid en de uitvoering van de Nederlandse overheid, omdat naast objectieve criteria voor selectie (waaronder aspecten van het vestigingsklimaat zoals internationaal onderwijs), ook vele andere, minder tastbare en vaak politieke, factoren meespelen in de keuze van vestigingsplaats van een IO.

Het wervingsproces is de laatste jaren van de evaluatieperiode volgens betrokkenen sterk verbeterd. De kerngroepen, met leden uit de RIO en daarbuiten, werken goed samen en weten de benodigde informatie en besluiten bij elkaar te krijgen ondanks een gebrek aan institutioneel geheugen en wisselende capaciteit (door personeelwisselingen, bijvoorbeeld op gebied van huisvesting). Het stappenplan werving IO's heeft potentie om het wervingsproces stroomlijnen, o.a. door het opstellen van formats voor bidbooks (bijvoorbeeld over het vestigingsklimaat).

Aanbevelingen:

1. Succesvolle werving vereist naast capaciteit ook financiële middelen. Een centraal wervingsbudget (bijvoorbeeld voor onderzoeken, opties) kan het wervingstraject versoepelen omdat dit discussies over de kostenverdeling voorkomt.
2. Noodzakelijke voorwaarde is dat het wervingsproces geborgd wordt in de institutionele structuur (AMIO, RIO, hoog-ambtelijk voorportaal, onderraad, MR) en niet afhankelijk is van de persoonlijke inzet van individuen. Zie ook aanbeveling 5.1.2 over de institutionele structuur.
3. Formuleer een duidelijker afwegingskader, met economische en politieke determinanten. Dit helpt bij de werving om het proces indien nodig sneller te kunnen opstarten (of eerder de keuze te maken niet te werven).

5.3 Behoud

IO's zijn over het algemeen tevreden met hun vestiging in Nederland. Nederland wordt gezien als een veilig land met een goede levensstandaard. De aanwezigheid van andere IO's, met name in de regio Den Haag, wordt gezien als een pluspunt. Ook over de huisvesting is men in het algemeen tevreden.

Het management van IO's is ook overwegend tevreden over de relatie met de Nederlandse overheid ('gastheerschap'), waaronder DPG als accounthouder. Ook de mogelijke efficiëntieslag door het invoeren van een e-portaal voor registratie wordt ondersteund. Dit neemt niet weg dat IO's ook knelpunten ervaren die voor een deel zouden kunnen worden ondervangen door een betere interdepartementale afstemming (met één mond praten), en een minder reactieve invulling aan het gastlandbeleid door BZ en betrokken ministeries en uitvoerende diensten. Ook betrokkenen bij ministeries en de uitvoerende diensten geven zelf aan dat zij liever een

pro-actievere relatie zouden aangaan met IO's. Momenteel is de capaciteit hiervoor echter beperkt.

IO's geven ook aan dat de besluitvorming rondom huisvestingskosten relatief traag verloopt (bijvoorbeeld bij aankomst van de IO, een veranderde situatie van de IO of aflopen van overeenkomsten), mede als gevolg van ad hoc financiering die vooral ten laste komt van het verantwoordelijke ministerie. Respondenten zien in een centraal huisvestingsfonds een oplossing voor een betere kostendeling en een snellere besluitvorming.

Voor een deel zijn uitvoeringsfouten en interpretatiekwesties bij de uitvoering van zetelverdragen (en met name P&I) te wijten aan de complexiteit en diversiteit in de zetelverdragen. Harmonisatie heeft de complexiteit voor een deel kunnen verminderen, maar zetelverdragen blijven per definitie maatwerk en vereisen een goede samenwerking tussen de verschillende overheidsinstanties, specialistische kennis (vb. bij IFB) of training (vb. bij politie). Ook hierbij geldt dat kwesties zo snel mogelijk moeten worden hersteld en dat interpretatieverschillen tijdig interdepartementaal worden gecommuniceerd en opgelost.

Aanbevelingen:

5. Ook voor het vestigingsklimaat en behoud van IO's blijkt de noodzaak van een evenwichtige institutionele structuur en een geprioriteerd beleid, waarbinnen noodzakelijke informatie wordt uitgewisseld, partijen niet voor verrassingen worden gesteld, en coherent en op eenduidige wijze invulling gegeven kan worden aan het gastlandbeleid voor IO's. De instelling van de RIO is hiervoor een noodzakelijke stap die een vervolg moet krijgen door de instelling van een hoog-ambtelijk orgaan op strategisch niveau waarmee de lacune van de weggevallen Stuurgroep Gastland kan worden opgevuld.
6. Gezien de specifieke beleidsmatige zaken die spelen rond privileges is het overleg tussen BZ en Financiën rond harmonisatie en versobering een noodzakelijke eerste stap om, na een periode van stroeve institutionele samenwerking, ook daar beter samenspel te krijgen.
7. Ook bij het behoud is veel discussie over de verdeling van huisvestingskosten. Een centraal huisvestingsfonds voorkomt dergelijke discussies.
8. Tot slot moet worden onderzocht of de capaciteit bij DPG (en andere betrokken organisaties) voldoende is wanneer wordt geïnvesteerd in een meer proactief gastlandbeleid.

5.4 Opvolging aanbevelingen IOB uit 2008

Onderstaand wordt een overzicht gegeven van de aanbevelingen gedaan door IOB in 2008 en worden conclusies getrokken over de mate waarin hier opvolging aan is gegeven.

1) Het huidige niveau van inspanning dient te worden bestendigd waarbij sprake dient te zijn van een goed samenspel van de bij het gastlandbeleid betrokken departementen.

2) De interdepartementale Stuurgroep Nederland Gastland dient beter te worden benut.

De interdepartementale Stuurgroep Nederland Gastland is een stille dood gestorven. Daarmee ontbreekt een strategisch gremium voor coördinatie en besluitvorming over het gastlandbeleid dat op basis van een rijksbreed vastgestelde visie en afwegingskader overleg voert over werving van nieuwe IO's en over het financiële kader van het gastlandbeleid (inclusief de rijksbrede verdeling van huisvestingskosten). Aan het einde van de evaluatieperiode is een aantal noodzakelijke stappen gezet: de SG-Stuurgroep bestaat weliswaar niet meer, maar de RIO zorgt voor betere afstemming op uitvoeringsniveau.

3) Ontwikkelen langetermijnvisie en ambitieniveau.

Een breed gedragen langetermijnvisie met een duidelijk afwegingskader ontbreekt nog steeds. Dit hindert de slagvaardigheid van het gastlandbeleid door terugkerende interne discussies tussen betrokken partijen over het ambitieniveau van het gastlandbeleid (P&I, afweging kosten ten opzichte van potentiële baten). Centrale budgetten, bijvoorbeeld voor werving of huisvesting, zouden ook deel moeten zijn van een coherent, rijksbreed gastlandbeleid.

4) Verdere verbetering van informatie en communicatie.

IO's geven aan dat er op het gebied van communicatie nog verbetering mogelijk is. De Nederlandse overheid spreekt niet altijd met één stem. Gezien de huidige capaciteit voor de uitvoering van het gastlandbeleid bij verschillende ministeries is de communicatie richting IO's vooral reactief en dus probleem-gerelateerd. IO's geven aan behoefte te hebben aan meer proactieve (informele) contactmomenten. Op lokaal niveau, bijvoorbeeld de gemeente Den Haag, is er veelvuldig contact. Alle betrokkenen verwachten positieve effecten van het vernieuwde registratiesysteem Probas.

5) Bezetting Gastlandbeleid

De capaciteit voor de uitvoering van het gastlandbeleid is beperkt. Het behoud van cruciale kennis, opgebouwde werkrelaties en institutioneel geheugen is essentieel bij de uitvoering van het gastlandbeleid.

6) Systematische monitoring van de beleidsuitvoering verdient aandacht.

Systematische monitoring van de beleidsuitvoering en het centraal bijhouden van contacten en afspraken met IO's ontbreekt nog steeds. Informatie is verspreid over verschillende ministeries. Dit verhindert het lerend vermogen van betrokken partijen en zorgt voor verlies aan informatie op institutioneel niveau (kennis wordt afhankelijk van individuen).

Bijlagen

- I. Terms of Reference
- II. Geraadpleegde documenten
- III. IO's in Nederland
- IV. Respondenten interviews
- V. Managementenquête
- VI. Werknemers enquête
- VII. Interview guidelines case studies

I. Terms of Reference

Evaluatie van het Nederlandse gastlandbeleid met betrekking tot internationale organisaties

Aanleiding

In 2005 verscheen het Kabinetsstandpunt met betrekking tot het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) beleidskader Werving en opvang van Internationale Organisaties. Hiermee kondigde het kabinet een accentverschuiving aan in het gastlandbeleid: in plaats van het aantrekken van 'nieuwe' IO's op Nederland grondgebied werd nu meer de nadruk gelegd op het bieden van een goed vestigingsklimaat voor de reeds in Nederland gevestigde IO's. Dit werd mede ingegeven door de uitkomsten van een enquête onder medewerkers van in Nederland gevestigde IO's. Hieruit bleek dat er ontevredenheid bestond over de toegang en het verblijf van personen uit het buitenland, de informatie en communicatie, de P&I en de infrastructurele voorzieningen. In 2008, vrij snel na deze beleidsaanpassing, verscheen een beleidsdoorlichting van IOB van de operationele begrotingsdoelstellingen omtrent de kwaliteit van Nederland als gastland voor IO's.

Sindsdien zijn er bijna acht jaar verstreken. Aanvankelijk was een nieuwe beleidsdoorlichting voorzien van wat nu valt onder beleidsdoelstelling 4.5 van de BZ-begroting. De Tweede Kamer en de minister van Financiën huldigen echter het standpunt dat het instrument van een beleidsdoorlichting bij voorkeur betrekking heeft op één heel begrotingsartikel in plaats van een onderliggende beleidsdoelstelling en op artikelen met een fors financieel beslag. In 2016 heeft het kabinet in een brief aan de TK bevestigd dat het gastlandbeleid voor IO's beschouwt als een van de vier pijlers ter invulling van de beleidsdoelstelling uit artikel 90 van de Grondwet (bijdragen aan versterking van de internationale rechtsorde).

Sinds eind 2016 is de Ambassadeur Internationale Organisaties (AMIO) samen met de BZ-Directie Protocol en Gastland (DPG) in overleg met de departementsleiding om doelstellingen t.a.v. het gastlandbeleid rijksbreed uit te werken. AMIO stelt voor om: (1) het gastlandbeleid te verankeren als kerntaak voor BZ, en (2) de interdepartementale samenwerking handen en voeten te geven door middel van rijksbreed gedragen doelstellingen, zoals een vaste financiële voorziening voor huisvesting van IO's uit de HGIS-middelen, strakkere aansturing van uitvoerende diensten en, bij acquisitietrajecten, een aparte afweging van de economische en politieke belangen voor NL als gastland.

De beperkte BZ-begrotingsmiddelen die gemoeid zijn met artikel 4.5 en het nieuwe beleid-in-voering zijn voor IOB de overwegingen om in plaats van de aanvankelijk voorgenomen beleidsdoorlichting een effect-evaluatie te verrichten van de voornaamste Gastlandactiviteiten sinds het verschijnen van de vorige IOB-studie in 2008.

Doel van deze evaluatie

Het primaire doel van deze evaluatie is het ministerie van BZ (onder wie de AMIO, de medewerkers van DPG en de departementsleiding) en het overleg van Secretarissen-Generaal (SGO) tijdig van input te voorzien voor het nieuwe gastlandbeleid. Dit betekent dat de evaluatie van het tot dusver gevoerde gastlandbeleid uiterlijk eind 2017 gereed dient te zijn – conform de toezegging van de minister van BZ aan de Tweede Kamer.

Hiernaast beoogt deze evaluatie een bouwsteen te leveren voor de beleidsdoorlichting van het brede beleidsartikel 4 van de BZ-begroting: consulaire belangenbehartiging en het internationaal uitdragen van Nederlandse waarden en belangen en het bieden van een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor IO's.

Focus

Bij de uitvoering van het gastlandbeleid is een groot aantal partijen betrokken. De evaluatie zal zich hoofdzakelijk beperken tot die maatregelen en aspecten van het vestigingsklimaat die het ministerie van BZ direct of indirect – bijvoorbeeld via overleg en coördinatie met de andere relevante Rijksoverheidsspelers en met de Gemeente Den Haag – kan beïnvloeden. Tot de directe (primaire) verantwoordelijkheden behoren bijvoorbeeld relatiebeheer/communicatie met IO's, beheer en toepassing van zetelverdragen, en coördinatie van beleid en uitvoering. Indirecte (secundaire) verantwoordelijkheden zijn verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de coördinerende rol van BZ. Bijvoorbeeld het aanspreken van departementen/uitvoeringsorganisaties als zetelverdragen niet nagekomen worden, of het coördineren van aanpak van probleempunten in het vestigingsklimaat.

De focus van de evaluatie ligt bij IO's die gecreëerd zijn via een verdragsrechtelijke overeenkomst waaraan staten deelnemen.

De evaluatie richt zich op:	De evaluatie richt zich <i>niet</i> op:
▪ Verdragsrechtelijk opgerichte intergouvernementele organisaties, gevestigd in Nederland. ▪ Uitvoering van Zetelverdragen ▪ Toegang en verblijf van medewerkers van IO's en afhankelijke gezinsleden. ▪ Informatie over relevante wet- en regelgeving in Nederland ▪ Huisvesting en beveiliging.	▪ Buitenlandse ambassades ▪ NGO's ▪ Internationale bedrijven/multinationals. ▪ Financiële analyse van veronderstelde positieve en veronderstelde negatieve gevolgen van de aanwezigheid van IO's in NL (economisch, politiek, imago etc). ▪ Privileges en maatregelen die buiten de zetelverdragen vallen. ▪ Medische voorzieningen, internationaal onderwijs, conferentiefaciliteiten en bereikbaarheid.⁹¹

De praktijk in de uitvoering van zetelverdragen is een van de onderzoeksonderwerpen. Ook toegang en verblijf van medewerkers van IO's en afhankelijke gezinsleden, informatie over wet- en regelgeving in Nederland en huisvesting en beveiliging zullen worden onderzocht. Er wordt echter geen omvattend onderzoek gedaan naar de algehele kwaliteit van het Nederlandse vestigingsklimaat voor IO's, mede omdat deze in twee voorgaande onderzoeken, nl. een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) uit 2002 en een IOB-beleidsdoorlichting voor de periode 2005-2008, al uitvoeriger aan de orde zijn gesteld. Bovendien is "vestigingsklimaat" een beleids-thema dat (ook) is belegd bij het ministerie van EZ/National Foreign Investment Agency (NFIA). NFIA monitort de kwaliteit van het NLse vestigingsklimaat continu. Een financiële kosten-baten analyse van mogelijk positieve en negatieve effecten van de aanwezigheid van IO's valt buiten het bestek van dit onderzoek. Wel zal informatie die verkregen wordt uit de bureaustudie aangewend worden om waar mogelijk beleidsmatige informatie te verschaffen over de veronderstelde effecten van de IO's voor Nederland. Anders dan het vorige IOB-onderzoek zal deze evaluatie wèl nadrukkelijk ingaan op het beleid sinds 2008 gericht op het aantrekken van nieuwe IO's.

Het Nederlandse gastlandbeleid voor internationale organisaties

2.1 Achtergrond

De Nederlandse overheid heeft de afgelopen jaren veel energie gestoken in het werven van 'nieuwe' IO's en regionale kantoren van bestaande IO's die elders een hoofdkantoor hebben. Hierdoor zijn er inmiddels bijna 40 in Nederland gevestigd

⁹¹ De te verrichten enquête (zie elders in deze ToR) onder de medewerkers van in Nederland gevestigde IO's zal echter zoveel mogelijk een herhaling vormen van de in 2008 door IOB gehouden enquête, en dus wel ingaan op kwesties als medische voorzieningen, onderwijs e.d., en langs die weg dus eventuele knelpunten in het vestigingsklimaat aan het licht kunnen brengen die in de evaluatie kunnen worden gesignaleerd.

(zie bijlage 1). Nederland concurreert hiermee met andere landen als Zwitserland, Oostenrijk, Duitsland en recentelijk ook Denemarken.

In het kabinetsstandpunt van 2005 werd het belang van de aanwezigheid van IO's in Nederland nog eens onderstreept. Als zetelstaat zou Nederland zijn reputatie als legal capital of the world, goed gastheer voor internationale instellingen met de bijbehorende infrastructuur en pleitbezorger voor een versterkte internationale rechtsorde (artikel 90 van de Grondwet) verder vergroten. Ook zou de aanwezigheid van steeds meer internationale instellingen ook andere Nederlandse beleidsdoelstellingen en belangen van Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen helpen bevorderen. Zo zou er volgens het kabinet een economisch belang voor Nederland liggen in de extra consumptieve bestedingen en werkgelegenheid verbonden aan de aanwezigheid van IO's en hun medewerkers en familieleden. Het imago van Nederland als internationaal georiënteerd land zou tevens een wervende factor zijn in het aantrekken van toeristen, buitenlandse bedrijven, wetenschappers en ngo's.

In het kabinetsstandpunt van 2005 werd het accent verlegd van de werving van nieuwe organisaties centraal naar verbetering van de kwaliteit van het gastheerschap en het vestigingsklimaat voor al in Nederland aanwezige IO's. Zowel het gastheerschap als het vestigingsklimaat stonden namelijk stevig ter discussie na de publicatie van een enquête waaruit bleek dat maar liefst driekwart van de buitenlandse medewerkers van in Nederland gevestigde internationale instellingen aangaf een andere vestigingsplek te prefereren. Het kabinet wilde in reactie hierop zorgen dat Nederland voortaan niet slechts zou voldoen aan zijn juridische (minimum)verplichtingen maar zou uitgroeien tot een aantrekkelijke zetelstaat. Leidraad zou zijn dat "Nederland als zetelstaat een vestigingsklimaat biedt dat zich goed kan meten met de internationale concurrentie ter zake en dat wordt gezien als gastvrij en ruimhartig, slagvaardig en oplossingsgericht."

Hiertoe werd een verbetertraject voorgesteld met maatregelen op het gebied van:

- toegang en verblijf van personen uit het buitenland
- informatie en communicatie
- P&I
- operationele/infrastructurele voorzieningen.

De beleidsdoorlichting van IOB uit 2008 stelde ruim twee jaar na de start van dit traject vast dat er goede vooruitgang was geboekt. IOB vond het echter nog te vroeg om verstrekkende conclusies te trekken en vroeg om blijvende aandacht voor goede informatieverstrekking (onder meer via regelmatig contact van de IO's met de SG van BZ en tijdige en Engelstalige informatie over wijzigingen in voor expats relevant beleid.) De procedure en de criteria voor de toekenning van de status voor Duurzaam Verblijf (DV) bleven volgens IOB problematisch, net als zaken rondom

herhuisvesting, renovatie of uitbreiding en de beveiliging van gebouwen en personeel. Stroperigheid van de besluitvorming en bureaucratie werden als grootste knelpunten gezien. IOB pleitte voor continue aandacht voor het relatiebeheer via de Desk Internationale Organisaties, voor de rol van de Ambassadeur Internationale Organisaties (AMIO) en voor het interdepartementale overleg via de Stuurgroep Nederland Gastland.

Eind 2013 is in de Ministerraad een interne beleidsnotitie besproken en geaccordeerd, waarin toch weer een aantal accentverschuivingen werden voorbereid zonder helemaal te worden uitgewerkt. Aangezien het document “concurrentiegevoelige” informatie zou bevatten, is het niet naar de Tweede Kamer gestuurd en is de status van het stuk ongewis. In het document wordt verwezen naar noodzaak van een hernieuwd commitment voor het gastlandbeleid en de mogelijkheid om actiever te gaan werven, in reactie op gemiste kansen bij de vestiging van een aantal organisaties op het gebied van vrede en recht, het domein waarop Nederland (en Den Haag in het bijzonder) zich wil profileren. Er zouden spelregels moeten worden afgesproken om mogelijkheden voor werving te identificeren, een aparte financieringsvoorziening te treffen en hierover besluiten te nemen. Zie verder onder aanpak van de evaluatie.

In april 2016, presenteerde de AMIO uiteindelijk een voorstel voor de oprichting van de Rijkswerkgroep Internationale Organisaties en een bijbehorend Plan van Aanpak voor het uitvoeren van de werving van nieuwe IO's. Dit Plan was de uitkomst van interdepartementaal overleg over een meerjarig financieel raamwerk, een draaiboek “Werving IO's” en een model gastlandovereenkomst (zetelverdrag) om onnodige diversiteit tussen de verdragsovereenkomsten tegen te gaan.

2.2 Beleidsactoren

Er zijn uiteenlopende instanties verantwoordelijk voor het gastlandbeleid tav IO's. De voornaamste spelers zijn:

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken

AMIO

- De Ambassadeur Internationale Organisaties (AMIO) is verantwoordelijk voor een samenhangend strategisch gastlandbeleid van BZ en andere relevante overheden betreffende IO's in Nederland, inbegrepen het beleid inzake de werving, vestiging in Nederland en de facilitering van die organisaties. AMIO houdt i.o.m. DPG/NG (Nederland Gastland) toezicht op de naleving van verplichtingen van Nederland als gastland en begeleidt huisvestingsprojecten ten behoeve van IO's, waaronder de permanente huisvesting van het Internationaal Strafhof en het Vredespaleis. AMIO streeft samen met o.a. de gemeente Den Haag naar

een goed vestigingsklimaat en naar een positief imago van Nederland als gastland. AMIO vertegenwoordigt Nederland in diverse gastland commissies.

DPG/NG

- De Afdeling Nederland Gastland van de Directie Protocol en Gastland (DPG/NG) voert het kabinetsbeleid Nederland gastland uit en fungeert als eerste aanspreekpunt voor de ca. 100 ambassades en 40 IO's (in totaal een kleine 22.000 personen). DPG is het front office voor de overige betrokken (centrale) overheidsinstellingen en is verantwoordelijk voor de registratie van werknemers van IO's en hun gezinsleden in de Protocolaire Basisadministratie (Probas) en geeft de diplomatic ID-cards af. Daarnaast is DPG verantwoordelijk voor de beleidsmatige aansturing en de operationele uitvoering van werkzaamheden aangaande het Corps Diplomatique en de IO-gemeenschap, waaronder het oplossen van de dagelijkse problemen. DPG-NG coördineert de aanmelding van (honnoraire) consuls en militaire attachés. DPG begeleidt ook in operationele zin de vestiging in ons land van nieuwe IO's. Ten slotte ligt er een verantwoordelijkheid voor wat betreft de in Nederland aanwezige van verdachten en getuigen van de Hoven en Tribunalen.

De deelnemers aan de Rijkswerkgroep Internationale Organisaties en de kerngroepen hiervan

De recent door AMIO ingestelde Rijkswerkgroep Internationale Organisaties (RIO) neemt op uitvoerend niveau de voorbereiding van de mogelijke werving van nieuwe IO's ter hand. Hierin zijn alle departementen vertegenwoordigd, evenals het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en het Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA). Met de oprichting hiervan geeft AMIO invulling aan de beleidsdoelstelling van het kabinet uit 2013 om beter en pro-actiever te opereren als gastland voor (nieuwe) intergouvernementele organisaties. De RIO opereert op beleids- en uitvoerend niveau. In het Plan van Aanpak voor de RIO staat vermeld dat de werkgroep in principe driemaal per jaar bijeenkomt. Als een nog niet in NL gevestigde internationale organisatie en/of regionaal kantoor interesse toont in vestiging in Nederland of als Nederland actief wil werven, stelt de RIO op voorstel van AMIO een kerngroep van belanghebbende overheidsspelers samen. Deze kerngroep bepaalt in overleg met de AMIO welke andere spelers bij het wervingsproces worden betrokken en informeert de RIO over de voortgang.

Kerngroep Hoven en Tribunalen Overleg

Deze inmiddels ingestelde kerngroep van belanghebbende spelers buigt zich over het beleid gericht op het werven van hoven en tribunalen. De groep beziet ook de vraag of hoven en tribunalen een aparte categorie van IO's vormen die enerzijds al een zekere vorm van standaardisatie kennen van de zetelverdragen, maar anderzijds ook elk hun specifieke gastlandovereenkomst nodig hebben.

Evaluatiekader

3.1 Reikwijdte en beperkingen

Afbakening

Deze evaluatie betreft de doeltreffendheid, doelmatigheid en coherentie van de beide componenten van het gastlandbeleid, nl. het goede gastheerschap voor de in Nederland gevestigde IO's en het aantrekken van nieuw te vestigen IO's. Het onderzoek beperkt zich tot die aspecten van het vestigingsklimaat van IO's en het gastlandbeleid die BZ direct of indirect (onder meer in de rol van coördinator en via het overleg in de interdepartementale Stuurgroep Nederland Gastland) redelijkerwijs kan beïnvloeden, of zou moeten kunnen beïnvloeden. Andere uitvoerders van het gastlandbeleid worden betrokken daar waar dit inzicht biedt in de ervaren knelpunten en succesfactoren bij de uitvoering van het gastlandbeleid.

Onderzoekperiode

Aansluitend op de voorgaande IOB-beleidsdoorlichting, die het beleid voor de periode begin 2001 - eind 2007 analyseerde, en de begrotingsperiode januari 2006 - december 2007 omvatte, zal deze geplande nieuwe evaluatie het overheids- en BZ-optreden sinds januari 2008 onderzoeken en opnieuw zoveel mogelijk de meest recente beleidsontwikkelingen meenemen. Voor de berekening van het met het beleid gemoeide budget zal zoveel mogelijk de begrotingsperiode januari 2008 - december 2016 worden gehanteerd.

Aard van de informatie

Deze evaluatie berust deels op feitelijke gegevens over de dienstverlening van Nederland als gastland. De analyse van de afspraken uit de zetelverdragen levert immers concrete informatie over welke afspraken over de vestigingsvoorwaarden dienen te worden nageleefd. Maar de beoordeling van de (verbetering of verslechtering van) kwaliteit van de naleving hiervan en de dienstverlening zelf zullen deels ook berusten op de waarnemingen en oordelen van vertegenwoordigers van de betrokken van IO's. Uiteraard zal wel zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van uiteenlopende bronnen (vervolggesprekken) om deze oordelen te verifiëren.

3.2 Evaluatievragen

Deze evaluatie onderzoekt de doeltreffendheid, doelmatigheid en de coherentie van het door BZ gevoerde gastlandbeleid. Hiertoe worden de volgende deelvragen onderzocht:

Gastlandbeleid

- Wat is het beleid van BZ en de Rijksoverheid met betrekking tot de acquisitie van en het gastheerschap tav IO's in Nederland?
- Wat is de rol van verschillende overheidspartijen bij de uitvoering van het gastlandbeleid?
- Op welke wijze is het gastlandbeleid voor IO's ingebed in de Nederlandse overheid (coherentie)?
- Hoe is de verhouding tussen beleid gericht op het behouden van bestaande IO's en beleid gericht op het aantrekken van nieuwe IO's, en op grond van welke overwegingen?

Vestigingsklimaat/gastheerschap

- Op welke wijze geeft BZ invulling aan zijn rol als coördinator van het gastlandbeleid voor IO's van de Rijksoverheid?
- Hoe is het ministerie omgegaan met de in de beleidsreactie overgenomen aanbevelingen van de eerdere beleidsdoorlichting uit 2008?
- Wat zijn de ontwikkelingen op dit deel van het gastlandbeleid sinds de voorgaande evaluatie?
- In welke mate worden beleidsdoelen op het terrein van goed gastheerschap voor IO's behaald (doeltreffendheid)? Hoe beoordelen management en medewerkers van IO's gastheerschap door Nederland? Wat is er veranderd sinds 2008? Welke factoren zijn belangrijk bij de beoordeling van het vestigingsklimaat? Zijn er positieve/negatieve neveneffecten?
- Wat is de rol van uitvoerende diensten ihkv goed gastheerschap en hoe vullen zij deze rol in?

Aantrekken nieuwe IO's

- Waar ligt het zwaartepunt van het beleidsonderdeel "werving van IO's"?
- Op welke gronden vindt (politieke en/of ambtelijke) belangenafweging plaats en welke belangen zijn doorslaggevend bij besluitvorming over werving?
- Hoe geeft BZ invulling aan zijn rol? Welke rol spelen de uiteenlopende – ook politieke – spelers onder wie AMIO in het wervingsbeleid?
- In hoeverre zijn beleidsdoelstellingen bereikt op het gebied van werving nieuwe IO's?
- Hoe verhouden Nederlandse biedingen zich tot die van concurrerende landen? Welke factoren waren van belang bij succesvolle, en onsuccesvolle wervingsrondes?
- Wat zijn verbeterpunten voor het wervingsbeleid?

Gederfde belastinginkomsten en economische voordelen

In de aanloop naar deze evaluatie heeft de Kamer aangegeven graag inzicht te krijgen over de gederfde belastinginkomsten. Deze korte evaluatie richt zich niet op de

financiële aspecten (dat vereist een aparte studie) maar zal zo veel als mogelijk inzicht verschaffen in de economische voordelen en gederfde inkomsten (bureaustudie).

3.3 Onderzoeksaanpak

Voor de evaluatie voor deze studie heeft IOB het onderzoeksbureau APE Public Economics bv aangetrokken, dat de studie onder verantwoordelijkheid van IOB zal verrichten. Deze evaluatie zal, vergezeld van een beleidsreactie, aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Het onderzoek voor deze evaluatie zal bestaan uit een combinatie van een bureaustudie, een vergelijkend onderzoek naar de relevante zetelverdragen, casestudies, interviews en (twee) enquêtes. APE zal hiertoe een gedetailleerd Plan van Aanpak opstellen dat, met de ToR als basis, de scope, afbakening, de navolgende evaluatieonderdelen en planning nader uitwerkt.

Bureaustudie

Door middel van documentenonderzoek zullen de belangrijkste schriftelijke en elektronische bronnen (zoals Kamerbrieven, beleidsnotities en jaarverslagen, interne memoranda en correspondentie van DPG-NG met andere departementen, de gemeente Den Haag en IO's) worden geanalyseerd. Verder zullen verslagen van de Stuurgroep Nederland Gastland, de Rijkswerkgroep IO's, de CORIA en de werkgroepen en bijeenkomsten met IO's worden bestudeerd. Voor het benodigde inzicht in de (concurrentie)positie van Nederland als gastland voor IO's zal gebruik worden gemaakt van het BZ-interne onderzoek van de heer A. Cnossen over de reikwijdte van, en de verschillen tussen de zetelverdragen van de uiteenlopende IO's in Nederland.

De volkenrechtelijke juridische verplichtingen in de zetelverdragen vormen de minimumverplichtingen waaraan het gastland zich dient te houden en zijn als zodanig onderwerp van internationale concurrentie om het gastheerschap van nieuwe IO's te realiseren. Ook zal iom AMIO worden beschreven in welke mate de in 2.1 genoemde notitie is geïmplementeerd of uitgewerkt.

Casestudies

Ook zullen – in het Plan van Aanpak nader te bepalen – verdiepende casestudies worden verricht naar IO's die Nederland in weerwil van de concurrentie van andere landen met succes heeft weten aan te trekken en organisaties die Nederland is misgelopen. Uit gesprekken met vertegenwoordigers van deze organisaties, onderzoek van de onderhandelingsgeschiedenis en een vergelijking van de bidbooks van concurrerende landen is mogelijk te achterhalen wat de overwegingen zijn geweest voor de leden van de IO's om al dan niet Nederland te kiezen als vestigingsplaats.

Interviews

De ervaringen en observaties van betrokkenen vormt een belangrijke bron van informatie over de totstandkoming, effectiviteit en coherentie van het beleid. Interviews zijn voorzien met betrokken ambtenaren van BZ, leden van de stuurgroep, de werkgroepen, contactpersonen op verantwoordelijke departementen. Medewerkers van relevante uitvoerende diensten (waaronder International Desk gemeente Den Haag), alsook de leiding en stafmedewerkers van de IO's en de International Organisations' Staff Association in The Netherlands (IOSA-NL) zal naar hun waarnemingen worden gevraagd.

Enquête

Om te onderzoeken of de in 2005 in gang gezette beleidswijzigingen en de aanbevelingen van de beleidsdoorlichting van IOB uit 2008 zijn doorgevoerd en effect hebben gehad, wordt opnieuw een enquête uitgezet onder het management van de in Nederland gevestigde IO's. Hierin wordt gevraagd naar de ervaringen met het nakomen van deze verplichtingen uit de zetelverdragen en met specifieke aan de IO's verleende diensten. Waar mogelijk en relevant, zullen hiertoe dezelfde vragen worden gesteld als in 2005.

II. Geraadpleegde documenten

- AMIO (2016). *Stappenplan werving Internationale Organisaties (IO's), Versie I*. Den Haag, december 2016.
- BZ (2012). *Basisdossier: Nederland gastland (actualisering 2012)*.
- Decisio (2014). *Den Haag 'Internationale stad van vrede en recht': economische impact van internationale organisaties, Ngo's, internationale scholen en kennisinstellingen. Actualisering 2013/2014*. Gemeente Den Haag.
- Decisio (2013). *Economisch belang intergouvernementele organisaties in Nederland: Economische impact studie*. Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Decisio (2015). *Economische analyse internationale werknemers, studenten en zelfstandigen in Nederland. Overallrapport Nederland inclusief verbijzondering 12 provincies*. Ministerie van Economische Zaken en negen expat centers in Nederland.
- Decisio (2017). *Den Haag 'Internationale stad van vrede en recht': economische impact van internationale organisaties, Ngo's, internationale scholen en kennisinstellingen. Actualisering 2016/2017*. Gemeente Den Haag.
- European Parliament, Council of the EU and the European Commission (2012). *Joint Statement and Common Approach on Decentralised Agencies*, 19 juli.
- Groen, R. (2016). The policy of attraction: Comparing three cities on their policy toward international and nongovernmental organizations: The Hague, Geneva and Vienna, *Urban Research & Practice*, april 2016.
- IBO (2001). *Zetel akkoord? Eindrapport van de werkgroep Beleidskader werving en opvang internationale organisaties*. Ronde 2001/2002, nummer 8.
- IOB (2008). *Be our guest*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- IOB (2015). *Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid: Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOSA-NL (2005). *At Home in Holland? How staff members in International Organizations View Life in the Netherlands, Report on Survey Results*.

Minister van Buitenlandse Zaken (2015). Besluit wijziging van de Beleidsregels Protocolaire Basisadministratie. *Staatscourant* nr. 17543. Den Haag, 26 juni.

Minister van Buitenlandse Zaken (2017). Organisatiebesluit Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Staatscourant* nr. 16331. Den Haag, 24 maart.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2014). Handleiding voor de omgang met gepri-vilegieerden (aangepaste versie). Den Haag, februari 2014.

Ministerraadnotie (2013). *Samenvatting Nederland Gastland*. Den Haag, 12 oktober.

Nooij, M. de en J. Theeuwes (2004). De kosten en baten van internationale organisaties, *Tijdschrift voor Politieke Economie* 2004 jaargang 25(3) 116 – 141.

RIO (2016). *Plan van Aanpak: oprichting ‘Rijkswerkgroep Intergouvernementele Organisaties’*. Den Haag, februari 2016.

SEO (2002). *Kosten-batenanalyse van vestiging en verblijf internationale organisaties*. Werkgroep IBB beleidskader werving en opvang internationale organisaties.

Triarii (2016). *Waarde van ESTEC voor Nederland: Update 2014 en 2015*. Directie ESTEC.

Tweede Kamer 2004-2005, Kamerstuk 30 178, nr. 1.

Tweede Kamer 2006–2007, Kamerstuk 30 178, nr. 2.

Tweede Kamer 2015-2016, Kamerstuk 31 271, nr. 23.

III. IO's in Nederland

Type IO

Hoven en tribunalen

Permanent Hof van Arbitrage (PHA; PCA) (1899)
Internationaal Gerechtshof (IGH; ICJ) (VN-orgaan) (1945)
Iran–United States Claims Tribunal (IUSCT) (1981)
Internationaal Tribunaal voor het voormalige Joegoslavië (ICTY) (VN-orgaan) (1993)
Internationaal Strafhof (ISH; ICC) (2002)
Speciaal Tribunaal voor Libanon (STL) (2007)
Internationaal Restmechanisme voor Straftribunalen (UN-MICT) (2010)
Restmechanisme van het Speciaal Hof voor Sierra Leone (RSCSL) (2012)
Kosovo-rechtbank (2015)

EU-organisaties

Europese Commissie, Joint Research Centre Petten (JRC Petten) 1958)
Europese Investeringsbank (EIB) (1958)
Europese Commissie, Vertegenwoordiging in Nederland (1969)
Europees Parlement, Informatiebureau in Nederland (1977)
Europese Politiedienst (EUROPOL) (1993)
Eurojust (2002)
Galileo Reference Centre (GRC) (2016)

Noord-Atlantische verdragsorganisatie (NAVO)

NATO Allied Joint Force Command Brunssum (JFC Brunssum) (1953)
NATO Airborne Early Warning & Control (NAEW&C) Programme Management Agency (NAPMA) (1978)
NATO Communications and Information Agency (NCIA) (2012)

Overige internationale organisaties

Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) (1954)
Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht (HCIP; HcCH) (1955)
EUROCONTROL (1963)
Europees Octrooibureau (EOB; EPO) (1973)
Europees Ruimte Agentschap/Europees Centrum voor Ruimtevaarttechniek (ESA/ESTEC) (1980)
Nederlandse Taalunie (1982)
Technisch Centrum voor Landbouwsamenwerking en Plattelandsontwikkeling (TCLP; CTA) (1983)
African Management Services Company (AMSCO) (1989)
Common Fund for Commodities (CFC) (1989)
International Development Law Organization (IDLO) (1991)

Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden (HCNM) (1992)
International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) (1995)
Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens (OPCW) (1997)
Benelux-Bureau voor de Intellectuele Eigendom (BBIE; BOIP) (2007)
European Air Transport Command (EATC) (2009)
OPCW-UN Joint Investigative Mechanism (JIM) (2015)
Internationale Commissie voor Vermiste Personen (ICMP) (2015)

Verenigde Naties (VN)

Hoge Commissariaat voor Vluchtelingen (UNHCR) (1950)
United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT) (1973)
UN OCHA Humanitarian Data Centre (2017)
UNICRI Centre for Artificial Intelligence and Robotics (2017)

IV. Respondenten interviews

Ministerie van Buitenlandse Zaken

W. Admiraal
L. Bins
J. Brandt
S. Janssen
M. Kreuger
F. Maks
D. Raic
E. Schreuder
N. Stehouwer (voormalig)
H. Tappermann
J. van der Werff

Ministerie van Financiën

R. Jansen
I. Meulendijks
H. Roodbeen
J.C.L. Schot

Ministerie van Justitie en Veiligheid

M. Heringa
N. de Lange
R. Leus
S. Riedstra

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

J. Bos

Gemeente Den Haag

A. Bronswijk

Rijksvastgoedbedrijf

D. Langendoen

IO's

Europol – M.T. Bettin, D. Schoevaars
Galileo – P. Buist
HCCH – A. Koelewijn

ICC – M. Zgonec-Rozej, A. Bertrand, C. Balteanu, J. Toumaj

ICMP – A. Kleiser

ICTY-MICT – A. Rydberg van der Sluis

IOM – M. Wyss, C.

Kosovo-rechtbank – R. Eckelmans, K. Koponen, S. Row

OPCW – M. Minadaki, G. van Elst

UN-OCHA – S. Telford, G. Takavarasha

V. Managementenquête

A	General questions	
1a	Name organisation:	
1b	Name respondent:	
1c	Position respondent:	
1d	Since which year has your organisation been located in The Netherlands?	
1e	Where in the Netherlands is your organisation located?	a) The Hague area b) Other
If 1e = b	1f	Please specify the municipality:
	2a	Please indicate whether you agree or disagree with the following statement: In general, your organisation is satisfied with its presence/situation in the Netherlands.
		a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
	2b	Please provide a brief motivation for your answer?
	3a	What is your organisation's main point of contact with the Dutch government?
	3b	Please indicate whether you agree or disagree with the following statement: In general, your organisation is pleased with the services provided to international organisations by the Dutch central government.
		a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
	3c	Could you provide a brief motivation of your answer?

B Headquarter agreements		
4a	The following question concerns the headquarter agreement between your organisation and the Dutch government. Please indicate whether you agree or disagree with the following statement: In general, your organisation is pleased with the current headquarter agreement.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
If 4a = a, b	4b	Could you provide up to three examples where there is room for improvement regarding the headquarter agreement? 1) 2) 3)
	4c	Please indicate whether you agree or disagree with the following statement: The headquarters agreement is clear and leaves no room for differences of interpretation. a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
If 4c = a, b	4d	Could you provide up to three examples of such differences of interpretation, or other issues? 1) 2) 3)
	4e	In general, the Dutch government complies with the headquarter agreements. a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
If 4e = a, b	4f	In which areas in particular does the government not comply with the headquarter agreement? a) privileges and immunities b) residence status c) social security d) ID cards e) accommodation f) security g) other please specify:

If 4e = a, b	4g	Could you provide up to three examples?	1) 2) 3)
	5a	Has the headquarter agreement between your organisation and the Dutch government been adapted in the past three years?	a) Yes b) No
If 5a = a	5b	Please indicate whether you agree or disagree with the following statement about the adaptation process: Your organisation was satisfied with the adaptation process.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
If 5b = a, b	5c	What were the main reasons your organisation was not satisfied with the adaptation process?	
	6a	Do you have any additional comments or recommendations regarding the headquarter agreements?	
C Communications			
	7a	Through which channels does your organisation voice concerns and questions to government (more than one answer possible)?	a) Ministry of foreign affairs' desk for international organisations b) The office of the ambassador for international organisations c) Other ministries: d) Municipality e) Other, please specify:
	7b	Please indicate whether you agree or disagree with the following statement: In general, the government responds to concerns and questions from your organisation satisfactorily.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree

7c	Please indicate whether you agree or disagree with the following statements: The government responds satisfactorily to concerns and questions on the following subjects:	
1	Privileges and immunities	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
3	Residence status	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
5	ID cards	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
7	Social security	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
9	Health care	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
8a	Are you aware of the existence of the Ministry of Foreign Affairs' Desk for International Organisations (DPG)?	a) Yes b) No
If 8a = a	8b Has your organisation recently raised any issues or concerns with the Desk for International Organisations?	a) Yes b) No

If 8b = a	8d	About which questions and concerns do you contact the Ministry of Foreign Affairs' Desk for International Organisations (DPG)?	
If 8b = a	8e	How effective does your organisation find the Ministry of Foreign Affairs' Desk for International Organisations (DPG) in answering questions and concerns?	a) very good b) good c) neutral d) poor e) very poor
If 8e = a, b, c, d, e	8f	Could you provide up to three examples for your answer?	1) 2) 3)
	9a	Are you aware of existence of the Ambassador for International Organisations (AMIO)?	a) Yes b) No
	9b	Has your organisations recently raised any issues or concerns with the Ambassador for International Organisations?	a) Yes b) No
If 9b = a	9d	About which questions and concerns do you contact the office of the Ambassador for International Organisations (AMIO)?	
If 9b = a	9e	How effective does your organisation find the office of the Ambassador for International Organisations (AMIO) in answering questions and concerns?	a) very good b) good c) neutral d) poor e) very poor f) no interaction
If 9e = a, b, c, d, e	9f	Could you provide up to three examples for your answer?	1) 2) 3)

	10a	Please indicate whether you agree or disagree with the following statement: Your organisation is informed sufficiently of issues and policy developments of relevance for the staff of your organisation (e.g. social security, health care, residence status etc.)?	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
If 11a = a, b	10b	Can you provide up to three examples of issues or policy developments which were not communicated as expected?	1) 2) 3)
	11a	Through which channels does your organisation raise issues with central government on behalf of your staff (more than one answer possible)?	a) Ministry of foreign affairs' desk for international organisations b) The office of the ambassador for international organisations c) Other ministries: d) Municipality e) Other, please specify:
	11b	What are the main issues put forward by your staff members concerning their living and working in the Netherlands?	a) b) c)
	11c	Do you have suggestions for improvements in the government's communications to international organisations?	
	D	Accommodation and security	
	12a	Please indicate whether you agree or disagree with the following statement: Your organisation is satisfied with its current accommodation.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree

If 12a = a, b, d, e	12b	What are the main reasons for your answer?	
	12c	How do you rate the following facilities in the area of your organisation:	
		International schools	a) very good b) good c) neutral d) poor e) very poor
		Conference facilities	a) very good b) good c) neutral d) poor e) very poor
	12d	How do you rate the accessibility of your premises?	
		Public transport	a) very good b) good c) neutral d) poor e) very poor
		Private transport	a) very good b) good c) neutral d) poor e) very poor
	13a	Please indicate whether you agree or disagree with the following statement: The external protection and security of our organisation is satisfactory.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
If 13a = a, b	13b	What are the main reasons for your answer?	

	14a	Has your organisation been re-located or has your premises recently been renovated?	a) Yes b) No
If 14a = a	14a 2	If yes, when?	
If 14a = a	14b	Please indicate whether you agree or disagree with the following statement: Your organisation received satisfactory support from the Dutch government with relocation/renovation.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
If 14a = a	14c	What are the main reasons for your answer?	
	E	Moving to the Netherlands	
If 1d > 201 1	17a	Give the four main reasons why your organisation opted for the Netherlands as host country.	1) 2) 3) 4)
	F	Other issues	
	18a	Do you have any other comments or recommendations regarding your location in the Netherlands?	
	18b	Do you have any other comments or recommendations regarding your contact with the Ministry of Foreign Affairs?	
	G	Contact details	
	19a	On the basis of the survey results we would like to contact a number of organisations for additional interviews. Can we contact you for a possible interview?	a) Yes b) No

If 17a = a	19b	On which email address can we contact you?
If 17a = a	19c	On which telephone number can we contact you?
H	Final page	
	We thank you for completing the survey. The outcome of the evaluation is expected this autumn and will be shared with the participants by means of a management summary.	

VI. Werknemersenquête

Introduction		
1)	Do you have the Dutch nationality	a) yes b) no
if 1=a -> END survey		
General		
Please indicate whether you agree or disagree with the following statements:		
2)	Generally speaking, I am satisfied with living and working in the Netherlands.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
3)	In general, the services supplied by the Dutch central government to the staff of IO are adequate.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
4)	The Netherlands as a host state is hospitable and generous towards IO and their staff.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
5)	Dutch central government deals effectively with issues raised by IO and their staff.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
6)	My organisation gave me sufficient information about living in the Netherlands before I was relocated.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree

7)	I am satisfied with the support that my family and I received from my organisation during my stay in the Netherlands.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
9)	The assistance I most rely on comes from:	a) Direct contact with government agency concerned b) My employer c) Other ...
If 9=c Please elaborate		
Information and communication		
8)	I am familiar with the Protocol Guide for IO published by the Dutch Ministry of Foreign Affairs.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
9)	I feel well-informed about new policy developments relevant for staff of IO.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
10)	Information on new policy developments relevant for staff of international organisations is primarily provided by ...	a) my employer b) Dutch government
11)	This information is supplied well in time.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
12)	This information is clear.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
13)	This information is comprehensive.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree

	14)	If I have issues which require action by central government, I know who to turn to.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
	15)	I am aware of the existence of the Central Bureau for International Tax Treatment (IFB)	a) yes b) vaguely c) no
if 15 = a,b	16)	The Central Bureau for International Tax Treatment (IFB) provides useful services.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
if 15 = a,b	17)	Service delivery by the IFB is user-friendly and efficient.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree f) no contact
Access to and residence in the Netherlands			
	18)	The rules for admission to the Netherlands for me and my family are clear to me.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
	19)	The procedure for obtaining/renewing my identity card is efficient (simple, quick).	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
	20)	My employer helps me adequately with obtaining\renewing my identity card.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
	21)	The practice of obtaining/renewing identity cards for children in all age categories is efficient.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral

		d) agree e) strongly agree
22)	Visiting friends and relatives can easily obtain visas for the Netherlands.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
Privileges and Immunities		
23)	I am aware of the system used by the Dutch government to grant privileges and immunities.	a) yes b) vaguely c) no d) not applicable for me
if 23 = a, b	24) The process (to grant privileges and immunities) is clear.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
if 23 = a, b	25) The allocation of privileges and immunities is fair.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
Importation of personal effects		
26)	I am satisfied with the rules and regulations regarding importation of personal effects into the Netherlands.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
27)	I am satisfied with the way in which my personal effects were imported into the Netherlands.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
Public health system		
28)	The quality of the Dutch public health system is satisfactory.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree

		e) strongly agree
29)	The info provided by my organisation on the way the Dutch public health system operates is adequate.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
30)	The info provided by the Dutch government on the way the Dutch public health system operates is adequate.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
Education		
31)	The availability of international education at primary level in the Netherlands is satisfactory.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
32)	The availability of international education at secondary level in the Netherlands is satisfactory.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
33)	The availability of international education at tertiary level in the Netherlands is satisfactory.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
34)	The information provided by the Dutch government on international education is adequate.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
Social Security		
35)	The rules on social security which are applicable to my situation are clear.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
Security		
36)	I feel safe in the Netherlands.	a) strongly disagree b) disagree

		c) neutral d) agree e) strongly agree
37)	My working environment is adequately secured.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
Mobility		
38)	The location where I work is accessible by public transport.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
39)	The location where I work is accessible by private transport.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
Other Issues		
40)	The treatment by Dutch immigration officers is customer-friendly.	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
41)	The treatment by Dutch police officers is customer-friendly	a) strongly disagree b) disagree c) neutral d) agree e) strongly agree
42)	The cost of living in the Netherlands is...	a) very high b) high c) reasonable d) low e) very low
43)	The cost of housing in the Netherlands is...	a) very high b) high c) reasonable d) low e) very low

44)	The cost of transport in the Netherlands is...	a) very high b) high c) reasonable d) low e) very low
45)	The cost of consumer goods in the Netherlands is...	a) very high b) high c) reasonable d) low e) very low
46)	Do you have any additional comments or recommendations?	

VII. Interview guidelines case studies

1. Introductie interviewers and study
2. Betrokkenheid bij de case?
3. Organisatie
 - a. Hoe zijn de contacten met/rond IOs/NL geregeld?
 - b. Wie zijn contactpersonen (ook voor enquête)?
 - c. Hoe verloopt de communicatie?
 - d. Hoe verloopt de coördinatie?
 - e. Hoe kan dit beter?
4. Waarom locatie Nederland?
 - a. Wat is gedaan aan werving?
 - b. Vergelijking andere opties?
 - c. Wat was doorslaggevend voor de IO?
5. Onderhandelingen/werving
 - a. Rol Ministerie
 - b. Rol BZ
 - c. Andere ministeries?
 - d. Gemeente (Den Haag)?
 - e. Knelpunten/aanbevelingen
6. Issues zetelverdrag
7. Vestiging
 - a. Rol BZ
 - b. Rol Ministerie
 - c. Andere ministeries of instanties
 - d. Gemeente (Den Haag)
 - e. Knelpunten/aanbevelingen
8. Aanbevelingen voor BZ?
9. Documentatie?