

Vergaderjaar 2016–2017

31 271

Beleidsdoorlichting Buitenlandse Zaken

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 februari 2017

Hierbij bied ik u aan de beleidsdoorlichting Publieksdiplomatie 2010–2014 van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken¹.

Een terrein in beweging

Het IOB rapport is een gedegen onderzoek op een terrein dat nog volop in ontwikkeling is. Het is nog maar sinds 2005 dat publieksdiplomatie (PD) binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) systematisch wordt aangepakt en er gericht middelen voor beschikbaar worden gesteld. In 2008 werd een belangrijke stap gemaakt om daar ook economische diplomatie in te betrekken. De evaluatie die de periode van 2010 tot 2014 beslaat is dus een goed moment om beleid en uitvoering van PD tegen het licht te houden.

Zoals het rapport vast stelt, zijn nog veel landen zoekende naar de juiste vormgeving. Definitie en aanpak verschillen van land tot land. Het gaat daarbij bijna altijd om de verhouding tussen twee hoofdstromen: enerzijds strategische communicatie/reputatie management en anderzijds het bereiken van beleidsdoelen via andere doelgroepen dan een buitenlandse overheid (dus anders dan de klassieke diplomatie die zich richt op de relatie met een buitenlandse overheid). De twee hoofdstromen zijn nauw met elkaar verbonden en lopen in theorie en in praktijk vaak door elkaar. Tegen deze achtergrond is het niet vreemd dat dit ook binnen BZ een zoektocht is geweest, en de definitie en het beleid enkele keren zijn aangepast.

De opkomst van publieksdiplomatie is het bewijs dat de diplomatie zelf volop in beweging is: diplomaten begeven zich steeds meer in het publieke domein, het veld van actoren is diffuser geworden, binnenland en buitenland meer verweven, en meest recent is de rol van sociale media

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

daarin een factor van belang geworden. De veranderende internationale verhoudingen vormen een extra reden waarom strategische communicatie nu meer dan ooit belangrijk is.

Verworvenheden en modernisering van de diplomatie

Gegeven het feit dat PD een jong beleidsterrein in beweging is, is het goed om in de conclusies van het IOB rapport te kunnen vast stellen dat er in korte tijd met weinig middelen veel tot stand is gebracht: een stevig beleidskader, effectieve sturing op strategische communicatie en thematische prioriteiten, actief en breed gebruik van sociale media en ondersteuning ervan, goede trainingen, succesvolle bezoekerprogramma's, het grote draagvlak voor het project vrede en recht, regionale samenwerkingsinitiatieven, actieve ambassades met diverse voorbeelden van best practices waarin Nederland effectief invloed heeft kunnen uitoefenen.

Belangrijk is de vaststelling van de IOB dat met alle inspanningen BZ een overgang heeft weten te maken van een «reactieve en intuïtieve aanpak van PD naar een meer pro actieve en strategische benadering». Het beleid is «doorontwikkeld, verder geprofessionaliseerd en beter op de radar van de organisatie komen te staan». Even belangrijk is daarbij de conclusie dat BZ goed heeft weten in te spelen op een veranderende diplomatie en daarbij de modernste instrumenten weet in te zetten -waardoor we ons in nieuwe netwerken kunnen begeven. Het rapport van de groep van wijzen onder leiding van Dhr. Docters Van Leeuwen en het daarop volgende proces van modernisering van de diplomatie heeft daartoe mede een aanzet gegeven.

Daarnaast is er terecht lof voor de ambassades die PD -nogmaals in de woorden van het rapport- in de laatste jaren vaker en explicieter dan voorheen inzetten voor generieke en specifieke doelstellingen.

Overwegingen bij een stevige ambitie

De IOB legt in het rapport een flink ambitieniveau neer om de PD-inspanningen nog verder te versterken. Het belang van publieksdiplomatie is, zoals het rapport betoogt, alleen maar toegenomen. En het is niet meer dan logisch dat er nog slagen te maken zijn op dit nog wat prille en veranderlijke terrein. De aanmoediging om verder te gaan op de ingeslagen is daarom welkom.

Prioritair is de aanbeveling om PD nog meer te verankeren, «mainstreamen» in het beleid. Het klopt dat PD nog te vaak wat eenzijdig wordt gezien als een instrument voor reputatie management cq strategische communicatie, en nog te weinig wordt gekoppeld aan (het bereiken van) beleidsdoelen -ondanks dat daarop vanuit het ministerie wel duidelijk op wordt ingezet. PD moet integraal deel uitmaken van de beleidsuitvoering op de posten. Het rapport stelt terecht dat 1. De Ambassadeurs daarop moeten sturen en de hele post daarin moeten betrekken en 2. regio en themadirecties daarin een belangrijke rol kunnen spelen; zij sturen op de beleidsprioriteiten. Die beleidsprioriteiten waren in het verleden ruim en breed gedefinieerd waardoor de posten ruimte hadden daar in te kiezen of verleid werden er te veel te doen. Op zich was het goed om de posten decentraal de vrijheid te geven om thema's te kiezen die zij toepasselijk achtten voor het land waarin zij werken. Tegelijkertijd bestond er daarmee te weinig sturing op beleidsdoelen, en stond dit op gespannen voet met de doeleinden van reputatie management/strategische communicatie die juist focus, consistentie en herkenbaarheid vergen.

Het is dan ook een grote uitdaging om de sturing op beleidsprioriteiten te verenigen met regie op reputatie/strategische communicatie. Daar zal een spanning op blijven zitten omdat de doeleinden niet altijd overeen komen. Een tweede uitdaging is enerzijds de door IOB gewenste sturing en regie te verwezenlijken en anderzijds voldoende vrijheid te geven aan de posten om keuzes te maken en vertrouwen te geven in de uitvoering. De sleutel zit in het stellen van de kaders, ondersteuning en advisering, en evaluatie door betere monitoring, zoals hieronder wordt beschreven. Knelpunt daarbij is de vereiste mankracht en middelen om dit goed te kunnen doen. Dat geldt niet in de laatste plaats voor monitoring en evaluatie. Dit is iets waar veel landen ook mee worstelen omdat effectmeting moeilijk is, zoals het rapport aan geeft, en de inspanningen om dat goed te kunnen doen vaak niet in verhouding staan tot de ingezette middelen.

Follow up van aanbevelingen

Om de genoemde uitdagingen tegemoet te treden en daarmee de aanbevelingen van het rapport op te volgen, zal er op twee sporen actie worden ondernomen:

1. Verankering van PD in beleid/ sturen op beleidsprioriteiten

a. Koppeling aan beleidsdoelen in jaarplancycclus.

Zoals vermeld is in 2016 al een nieuwe stap gezet door de PD inzet in de jaarplanaanschrijving te koppelen aan de beleidsdoelstellingen zoals die per ambassade zijn aangegeven. Dat wil zeggen dat ambassades moeten aangeven hoe zij met de PD-inzet de beoogde resultaten op de beleidsdoelen kunnen bereiken. Tegelijkertijd is de «nulaanschrijving» losgelaten: de posten hoeven geen voorstellen op activiteitsniveau meer ter goedkeuring voor te leggen. Zij worden beoordeeld op resultaten. De uitwerking ervan zal gedurende het jaar worden gemonitord en de ambassades zullen via onder meer videoconferenties nader advies kunnen krijgen.

b. Verbetering van de samenwerking met regio en themadirecties

Om nauwer aan te sluiten bij beleidsontwikkelingen zal een task force worden ingesteld waarin samen met regio en themadirecties het PD beleid en de uitwerking ervan door de posten wordt doorgenomen. Daarbij wordt nauw samen gewerkt met andere ministeries die bij beleidsthema's zijn betrokken. Regiodirecties zullen ambassadeurs en de posten nadrukkelijker ook op PD inspanningen beoordelen als onderdeel van de beleidsresultaten. Daarnaast zal er op een aantal centrale thema's gezamenlijk met themadirecties toolkits en content worden ontwikkeld om de posten te sturen en te ondersteunen (zie onder).

c. Meerjarenstrategie

Een belangrijk criterium voor de goede werking van PD is dat het een langdurige inspanning over meerdere jaren moet zijn. Voor de posten die een meerjarig interdepartementaal beleidskader hebben zal PD net als in de jaarplannen worden gekoppeld aan de beleidsdoelen. Tegelijkertijd zullen posten van focuslanden hun PD plannen uitwerken in meerjarige communicatieplannen waarin beleidsdoelen, PD-activiteiten en gebruik van communicatie-instrumenten op elkaar worden afgestemd.

d. Verhoging kwaliteit

De kwaliteit van de PD-inspanningen van ambassades kan worden verhoogd als zij doelgroepenanalyses maken per beleidsterrein, waardoor resultaten ook gericht aan doelgroepen worden gekoppeld. Hiermee worden duidelijkere keuzes gemaakt en kan er meer gericht worden gewerkt. Training van medewerkers op de posten zal nog nadrukkelijker dan voorheen worden verbreed naar beleidsmedewerkers op de posten. Aan de posten zullen instrumenten voor monitoring en evaluatie worden aangeboden, binnen de grenzen van het mogelijke. Deze zullen zich vooral richten op meerjarige inspanningen om zo beter inzicht te kunnen bieden, en ook de werkdruk van posten te beperken.

2. Meer regie op reputatie management/ strategische communicatie

a. Consistente profilering

Om meer consistentie aan te brengen in de wijze waarop ambassades Nederland profileren in het buitenland, wordt gewerkt aan verhaallijnen die makkelijk kunnen worden toegepast en tegelijkertijd ruimte laten voor vertaling naar de verschillende terreinen waarop Nederland actief is en de lokale context van het land in kwestie. Dit wordt gezamenlijk gedaan met andere instanties en departementen die hierbij betrokken zijn. Om ambassades ook praktisch te ondersteunen worden tool kits doorontwikkeld met o.a. generiek bruikbare iconen, beeldmateriaal en logo's. Daarnaast is al actie ondernomen om economische PD en Holland branding meer in elkaar te schuiven; bestaande instrumenten en fondsen voor ambassades worden op elkaar afgestemd en zoveel mogelijk centraal aangestuurd.

b. PD-interventiestrategie; thematische sturing en co-create

Nog meer dan voorheen zal worden gestuurd op thema's die herkenbaar zijn voor Nederland in het buitenland, zoals vrede en recht (rule of law) en water management. Daarbij zal worden gewerkt langs de methode die op het thema «vrede en recht» wordt toegepast: intensieve samenwerking met stakeholders in binnen en buitenland gekoppeld aan een gezamenlijk programma van activiteiten waaruit ook de posten kunnen putten. «Co-create» is hierbij het motto, want samenwerking met partners in binnen en buitenland maakt de inzet veel sterker en heeft een multiplier effect. Uiteraard zal de inzet van posten hier moeten aansluiten op de beleidsprioriteiten.

c. Bundeling van inzet in regionale hubs

Om efficiënt om te gaan met beperkte middelen en gebruik te maken van synergiën, zal de inzet op het bundelen van de inspanningen in regio's worden versterkt; in de eerste plaats in Noord Amerika, het postennet China, Zuidelijk Afrika, de Mena-regio en de Golfregio. Met regionale hubs kan bijvoorbeeld worden gewerkt aan gemeenschappelijke «narratives» en thematische prioriteiten, maar ook praktische zaken als vertalingen.

3. Doorontwikkeling van «Digital diplomacy»

BZ maakt al actief gebruik van on line media, zowel sociale media als websites en digitale dienstverlening. Omdat in een moderne diplomatie het steeds belangrijker zal worden in digitale netwerken in het buitenland aanwezig te zijn, zal hieraan nog een extra impuls worden gegeven langs drie wegen: 1. het centraal aanbieden van «content» om sneller op de

actualiteit te kunnen spelen, te sturen op centrale prioriteiten en de posten te ontlasten 2. Het ontwikkelen van innovatieve instrumenten zoals de «diplohacks» en bevorderen van gebruik van nieuwe sociale media.
3.verhoging van kwaliteit door training en nieuwe methoden om doelgroepen te bereiken.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders