

ANDERE OVERHEID

Departementale Takenanalyse

Buitenlandse Zaken

Juni 2005

Ministerie van
Buitenlandse Zaken

**Eindrapportage
Departementale Takenanalyse
ministerie van Buitenlandse Zaken**

Inhoudsopgave:		pagina
Inleiding		2
Resultaten		6
Thema 1	De coördinatie van het Nederlandse EU-beleid	8
Thema 2	De samenhang tussen diplomatieke, economische, humanitaire en militaire beleidsinstrumenten in het buitenlandbeleid	10
Thema 3	De relatie tussen internationaal veiligheidsbeleid en ontwikkelingssamenwerking	11
Thema 4	Ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp en de rol van internationale organisaties, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven	14
Thema 5	De samenhang tussen interne en externe veiligheid	15
Thema 6	Economie en handel	16
Thema 7	Effectiviteit en coördinatie van het internationaal milieu en natuurbeschermingsbeleid	17
Thema 8	Beleidsvorming en uitvoering van internationaal cultuurbeleid	18
Thema 9	Mogelijke opties voor verbetering communicatiebeleid bij BZ	18
Thema 10	Een vergelijk van taken en doelstellingen met een aantal vergelijkbare ministeries van Buitenlandse Zaken ter verbreding van het referentiekader	20
Thema 11	Organisatie departement	20
Thema 12	Organisatie en rol van de posten	21
Thema 13	Optimalisering en vereenvoudiging van administratieve processen en beleidsinstrumenten	22
Thema 14	Flexibilisering	23

Inleiding

Buitenlandse Zaken organiseert zichzelf beter

De departementale takenanalyse bij BZ valt binnen de geïdentificeerde actielijn “de overheid organiseert zichzelf beter”. Doel is een effectief en efficiënt opererend ministerie met duidelijke doelstellingen en heldere verantwoording aan de burger. Deze doelen zijn niet nieuw, maar met het Programma Andere Overheid krijgen ze weer een nieuwe impuls. Daarbij geldt dat de takenanalyse niet alleen gericht is op BZ, maar ook op de partners binnen en buiten de rijksoverheid. BZ is van nature voortdurend in beweging om effectiever en efficiënter te opereren en in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. In de jaren tachtig kwam de samenvoeging van de buitenlandse dienst met het departement in Den Haag tot één geïntegreerd ministerie tot stand. Vervolgens vond in de jaren negentig de herijking van het buitenlands beleid plaats, die heeft geleid tot de volgende resultaten:

- Overeenstemming over de taakvelden op het terrein van de buitenlandse politiek, het Europese beleid en de ontwikkelingssamenwerking.
- De 'ontschotting' van het buitenlands beleid, zowel beleidsmatig als organisatorisch. Dit kwam onder meer tot uitdrukking in de creatie van geïntegreerde regionale directies, die verantwoordelijk werden voor het totaal van het bilaterale buitenlands- en ontwikkelingsbeleid (hetgeen daarvoor gescheiden was).
- De geïstitutionaliseerde samenwerking tussen BZ en EZ werd herbevestigd, verinnigd en vervat in een Concordaat. Dit concordaat is tot stand gekomen vanuit de gedachte van één buitenlandse dienst die naast diplomatieke en consulaire belangen ook de economische belangen behartigt. EZ blijft daarbij verantwoordelijk voor de economische relaties, brengt ze in in het totaal van het buitenlands beleid en maakt gebruik van het postennet van BZ.
- De instelling van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) ter bevordering van de samenhang van het buitenlands beleid. De HGIS omvat het totaal van de buitenlanduitgaven van de diverse ministeries en staat derhalve verspreid op de respectievelijke begrotingen. De coördinatie van de HGIS geschiedt door BZ.
- Delegatie van bevoegdheden aan de posten, met name op het vlak van de ontwikkelingssamenwerking, zoals zeggenschap over programmabudgetten.

De regeerakkoorden Balkenende I en II benadrukten een verdere integratie van het buitenlands beleid. In 2003 is vervolgens gewerkt aan de beleidsnotitie Aan Elkaar Verplicht van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, die een extra impuls heeft gegeven aan het geïntegreerd buitenlands beleid en nadrukkelijk inzet op verbeterde kwaliteit en effectiviteit van hulp. Daarbij komen de andere partners dan de overheid duidelijk aan bod, zoals de maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en de internationale organisaties. De notitie is tot stand gekomen na uitgebreide consultaties met alle stakeholders op gebied van ontwikkelingssamenwerking.

Doelstellingen en verantwoording

Zolang de wereld bestaat uit nationale staten en zolang de Europese Unie bestaat uit lidstaten, die alle hun eigen soevereiniteit, alsook opvattingen en overtuigingen hebben, zolang dient Nederland een ministerie van Buitenlandse Zaken te hebben dat zorgt dat zijn standpunt in die wereld en Unie met één stem wordt uitgedragen en verdedigd. Dat is wat Buitenlandse Zaken moet doen en dat is het antwoord op de “Wat”-vraag.

Maar bereiken we dat wat we moeten doen, halen we onze doelstellingen en kunnen we laten zien hoe we dat doen? Hierom vraagt immers ook de burger, aan wie de overheid verantwoording moet afleggen. Hiertoe moet eerst duidelijk zijn wat de missie en doelstellingen van het ministerie zijn. Hiertoe is een proces in gang gezet waarin het hele ministerie heeft meegedacht over missie en doelen van BZ. Tevens werd een reeks publieke debatten georganiseerd onder de naam ‘Met het oog op morgen’, waarvoor mensen van buiten werden uitgenodigd om hun gedachten naar voren te brengen over het buitenlands beleid en de organisatie hiervan. Het resultaat is een nieuwe opzet van de begroting met een korte krachtige algemene missie en acht hoofddoelstellingen (zie bijlage). Onder de hoofddoelstellingen zijn operationele doelstellingen opgehangen. En dat niet alleen: vervolgens staan vermeld de na te streven resultaten, het instrumentarium en de activiteiten om deze resultaten te behalen en uiteindelijk de benodigde middelen. Aan het eind van iedere paragraaf zijn te vinden de veronderstellingen in effectbereiking en doelmatigheid.

Jaarplannen en meerjaren strategische planning

De volgende stap is de vertaling naar wat directies en posten moeten doen om de in de begroting verwoorde resultaten te halen. Daarvoor zijn de jaarplannen ingesteld en de meerjaren strategische planningen. Zo worden de hoofddoelstellingen van Buitenlandse Zaken operationeel gemaakt voor de directies op het departement en de posten in het buitenland en wordt inzichtelijk gemaakt wie wat moet doen om de beoogde resultaten te bereiken.

Verantwoording

Het verantwoordingsproces is eveneens gebaseerd op de begroting, maar hier begint het proces van onderop: directies en posten nemen in hun jaarverslagen op wat hun bijdrage is geweest aan de operationele doelstellingen. Uit al de jaarverslagen komt een totaalbeeld naar voren dat wordt vervat in een verslag dat de derde woensdag van mei aan het Parlement wordt aangeboden.

Met deze opzet kan beter worden gestuurd op doelstellingen en kunnen beter prioriteiten en posterioriteiten worden gesteld. Tevens kan de effectiviteit van ons beleid beter in kaart worden gebracht, alsmede de tekortkomingen die er zijn. Zo is geconstateerd dat de jaarplannen een meerjarig perspectief zouden moeten hebben. Voor OS-posten is zelfs besloten tot het opzetten van meerjaren strategische planningen. Ook niet-OS posten kunnen dit doen.

Een andere constatering is dat de effectiviteit en kwaliteitsbewaking van het beleid niet goed functioneren. Effectiviteit van beleid en heldere verantwoording daarover aan de burger zijn essentieel en vormen één van de pijlers van het programma Andere Overheid.

Om hier meer grip op te krijgen is besloten een aparte directie. Directie Effectiviteit en Kwaliteit, op te zetten met als doel de effectiviteit en de kwaliteit van OS-beleid en uitvoering te waarborgen, te bewaken en beter in kaart te brengen.

De organisatie

In organisatorisch opzicht staat BZ niet stil. Het heeft een leidende rol gespeeld en doet dat nog steeds in een efficiëntere en betere samenwerking op facilitair gebied, zoals het instellen van de interdepartementale post- en koeriersdienst, de beveiligingsdiensten van de departementen, het gezamenlijk gebruik maken van drukfaciliteiten etc. Deze vormen van samenwerking zijn van onderaf begonnen: de facilitaire diensten met elkaar, vervolgens een zwaan-kleef-aan en uiteindelijk een samenwerking van alle departementen. Dat is de beste weg volgens Buitenlandse Zaken.

Daarnaast neemt het departement deel aan de exercities om de personeelsadministraties samen te brengen in een Shared Service Centre (P-direkt). Tevens vinden vooral in het PSG-beraad initiatieven plaats voor interdepartementale samenwerking waar Buitenlandse Zaken enthousiast aan deelneemt, zoals op gebied van gezamenlijke inkoop, huisvesting, bewaking, etc.

Ook tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap heeft de interdepartementale samenwerking zich bewezen. In de organisatie van het voorzitterschap werd zoveel mogelijk vrijheid aan de departementen gelaten, terwijl een aantal centraal te regelen aspecten werd verzorgd door een centrale projectorganisatie binnen BZ. Op deze manier is uniformiteit in uitstraling en werkwijze bereikt en is efficiënter en op een aantal terreinen kostenbesparend gewerkt.

Het departement is voortdurend in beweging en ook binnen de eigen organisatie wordt gekeken wat verbeterd kan worden, nu wel met een sterker accent op zaken als: minder regelgeving, dus ook intern, flexibeler, nog effectiever.

Aanpak

In december 2004 is gestart met de opzet van de departementale takenanalyse. Er is een plan van aanpak opgesteld wat tevens is voorgelegd aan de visitatiecommissie. Na overleg is gekomen tot een indeling op veertien thema's. Voor elk thema is een trekker aangewezen die dit in een directie-overstijgende werkgroep of binnen de eigen directie heeft uitgewerkt. De bijdragen zijn uitgebreid besproken in de verschillende DG-staven. Ook op de ambassadeursconferentie in januari is het PAO en de departementale takenanalyse aan de orde gekomen. Waar nodig, zoals bijvoorbeeld bij internationaal cultuurbeleid, is in samenwerking met andere departementen gekomen tot een uitgewerkte vraagstelling. Er is een korte presentatie gegeven aan de Ondernemingsraad. Daarnaast wordt de Ondernemingsraad betrokken bij de uitkomsten van de departementale takenanalyse en op de hoogte gehouden van de verschillende aspecten van het PAO.

De thema's

De departementale takenanalyse bevat veertien thema's. Niet alle thema's komen voort uit knelpunten. Er zijn thema's die de organisatorische en inhoudelijke uitwerking vormen van punten uit bovenstaande processen. Andere thema's hebben zo een overduidelijk raakvlak met andere departementen dat het voor de hand ligt na te gaan wat verbeterd kan worden in de samenwerking en waar sprake is van eventuele overlap. De thema's lopen evenmin één op één met de hoofddoelstellingen van de Memorie van Toelichting.

De veertien thema's zijn de volgende:

1. De coördinatie van het Nederlandse EU-beleid.
2. De samenhang tussen diplomatieke, economische, humanitaire en militaire beleidsinstrumenten in het buitenlandbeleid
3. De relatie tussen internationaal veiligheidsbeleid en ontwikkelingssamenwerking
4. Ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp en de rol van internationale organisaties, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven
5. De samenhang tussen interne en externe veiligheid
6. Economie en handel
7. Effectiviteit en coördinatie van het internationaal milieu en natuurbeschermingsbeleid
8. Beleidsvorming en uitvoering van internationaal cultuurbeleid
9. Mogelijke opties voor verbetering communicatiebeleid bij BZ
10. Een vergelijk van taken en doelstellingen met een aantal vergelijkbare ministeries van Buitenlandse Zaken ter verbreding van het referentiekader
11. Organisatie departement
12. Organisatie en rol van de posten
13. Optimalisering en vereenvoudiging van administratieve processen en beleidsinstrumenten
14. Flexibilisering

Resultaten

De resultaten van de werkgroepen die de thema's hebben uitgewerkt, laten zien dat de exercitie geen eenmalige is: het is een continu proces van verbeteren, kijken wat effectiever kan, efficiënter kan, waarbij daadwerkelijk de vraag wordt gesteld: is wat we doen nog zinvol en, zo ja, hoe kan het anders. Wat vooral naar voren komt is het belang van samenwerken:

samenwerken met andere departementen voor een meer coherent beleid, samenwerken met EU-partners om tot meer effectiviteit en doelmatigheid te komen, samenwerken om de burger meer te betrekken bij ontwikkelingssamenwerking, samenwerken om effectiever te kunnen optreden in conflictgebieden. Betere samenwerking betekent niet alles samen doen, maar beter afstemmen, betere taakverdeling, taken door anderen laten uitvoeren. Zo voert EZ/EVD de PSOM-programma's van BZ/OS uit, zal BZ het visumbeleid en inburgeringsbeleid van V&I in het buitenland uitvoeren, verricht de ene EU-partner consulaire diensten ten behoeve van de andere partner.

Om de samenwerking en afstemming te verbeteren worden concrete voorstellen gedaan. Het gaat daarbij niet alleen om uitvoering van beleid, maar ook om het buitenlands beleid zelf. Zo wordt voorgesteld om te komen tot een versterking van de discussie van het buitenlands beleid op hoofdlijnen met de andere vakdepartementen, met de gedachte dat dit ook BZ meer beleidsmatige verdieping kan geven. Waar het in de huidige constellatie vaak vooral gaat om commentaar van vakdepartementen op BZ-beleid, kan via strategisch overleg BZ ook invloed uitoefenen op beleid van anderen. Dit vereist een andere blik op het interdepartementale proces: geen 'te nemen hobbel' maar een manier om te komen tot meer cohesie. Andere departementen zouden meer betrokken moeten worden bij ontwikkelen van een visie en een strategie. Onder leiding van de regiodirecties kunnen departementen spreken over de Nederlandse inzet in bepaalde regio's. Samenwerking en samenhang in beleid zouden bij dergelijke overlegvormen voorop moeten staan; zo kan coherentie en werkelijk geïntegreerd beleid worden bevorderd.

Op het terrein van ontwikkelingssamenwerking biedt 'Aan Elkaar Verplicht' een basis voor de uitwerking in meerjarenafspraken om zo ook departementen te stimuleren om op strategisch niveau mee te denken over de invulling van de 0,8% voor ODA.

In het interdepartementale krachtenveld is BZ sterk op het gebied van politieke regie en coördinatie, institutionele kennis van multilaterale organisaties, expertise op gebied van internationaal en Europees recht, heeft het voorts een wijdverbreid postennet, en een uitstekende vertaaldienst. In de samenwerking met andere departementen kan BZ sterker de nadruk leggen op de diensten die het kan verstrekken (en ook reeds al verstrekt) aan andere departementen en hierover kunnen verdere afspraken worden gemaakt.

Ter ondersteuning van een betere samenwerking, afstemming, taakverdeling en coördinatie, behelzen de voorstellen ook een intensievere uitwisseling van medewerkers tussen de ministeries, multilaterale organisaties, EU-partners, maar ook met het bedrijfsleven.

1 De coördinatie van het Nederlandse EU-beleid

Het Nederlands EU-beleid wordt gecoördineerd door BZ. Naast de coördinatietaak is BZ ook verantwoordelijk voor de formulering van het beleid ten aanzien van de Europese Unie als geheel, zoals bijvoorbeeld de institutionele ontwikkeling en de begroting van de Unie. In het onderstaande blijven dit taakelement buiten beschouwing. Evenmin wordt hier ingegaan op het feit dat een belangrijk deel van het Nederlands buitenlandbeleid vorm krijgt via het externe beleid van de Unie, denk aan het handelsbeleid, ontwikkelingssamenwerking en het buitenlands- en veiligheidsbeleid. De tekst concentreert zich volledig op de taak van de interdepartementale coördinatie.

Wat betreft de EU-coördinatie kan het volgende worden gesteld.

- Goede coördinatie van het Nederlandse EU-beleid is onmisbaar voor de rijksoverheid. Eenheid van regeringsbeleid vraagt om eenheid van optreden in de EU.
- De Nederlandse EU-coördinatie is alleen dan effectief als deze enerzijds een weerspiegeling is van de collegiale, en dus collectieve besluitvorming die inherent is aan de Nederlandse coalitieregeringen en anderzijds tevens een effectieve en slagvaardige inzet in de onderhandelingen in de EU mogelijk maakt
- De EU-coördinatie is bij het ministerie van Buitenlandse Zaken in goede handen, niet alleen gezien zijn expertise, capaciteit en postennet maar ook vanwege de geloofwaardigheid als neutrale centrale coördinator. Het onderhoud van die geloofwaardigheid vergt overigens een voortdurende inspanning.
- Een indicatie van de tevredenheid van de 'klanten' van de EU-coördinatie door BZ is de 'quick scan' die Prof. de Zwaan in opdracht van BZ heeft uitgevoerd. Dit rapport signaleert, dat de zich verbredende Europese agenda vereist dat de EU-coördinatie zich uitstrekt tot alle relevante Europese beleidsterreinen van vakdepartementen (inclusief die van BZ zelf- OS, buitenlands- en veiligheidsbeleid), dat BZ zich verzekert van de betrokkenheid van deze vakdepartementen en dat extra wordt geïnvesteerd in de 'horizontaal-Europese'-kennis van BZ-medewerkers, zowel op het departement als op de EU-posten. Ook andere rapporten, zoals dat van het ROB signaleren de behoefte aan verbeteringen.

In het algemeen lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de huidige coördinatiestructuur goed werkt. Een inventarisatie van de diverse uitdagingen voor de EU-coördinatiestructuur in de komende jaren kan worden vertaald in de volgende voorstellen tot verbetering:

Voorstellen

1. Bevordering van reguliere strategische beleidsvorming door het opzetten van een Strategisch Europa Overleg op hoogambtelijk niveau (evt gekoppeld aan de CoCoHan). Dit zou bijvoorbeeld eens per zes maanden bijeen kunnen komen om vast te stellen welke onderwerpen op de Europese agenda voor Nederland in de komende periode prioritair zijn, de voortgang van deze onderwerpen te bewaken en te toetsen in

hoeverre de Nederlandse doelstellingen terzake haalbaar zijn. Dit kan ook worden meegenomen in de meer structurele communicatie over Europa (zie thema 9).

2. Stroomlijning van bestaande procedures door kleine aanpassingen als het standaard opnemen van een passage over het Europese krachtenveld in de CoCo-conclusies, reguliere aanwezigheid van de PVEU bij de bijeenkomsten van de CoCo, versterking van de rol van de BNC bijvoorbeeld door het scheiden van ‘grote’ en ‘kleine’ onderwerpen door de BNC en verbetering van de informatiestroom tussen Brussel en Den Haag en tussen de departementen (transparantie)
3. Aanvullen van bestaande procedures met additionele maatregelen. Het betreft maatregelen die niet alleen de BZ-procedures raken, ze hebben ook effect op de relatie met de vakdepartementen en de PVEU. De volgende voorstellen die een meer pro-actieve, nauwer bij ‘Brussel’ aansluitende coördinatie beogen, komen in aanmerking voor nadere uitwerking en overleg met alle betrokkenen:
 - In de coördinatie meer accent leggen op het begin van de onderhandelingsfase (BNC).
 - Tijdige formulering en politieke vaststelling van de onderhandelingsdoelstelling voor ‘grote’ onderwerpen. Formulering van daarop gebaseerde kaderinstructies voor de onderhandelaars (PVEU, onderhandelaars uit de hoofdstad en de bilaterale diplomatie) langs de normale interdepartementale weg (CoCo-Ministerraad). Wanneer op aangeven van de onderhandelaars of uit voortgangsrapportage blijkt dat het mandaat van deze kaderinstructie niet meer toereikend is, kan het langs diezelfde weg worden aangepast. Hiermee is de vereiste transparantie gediend en tegelijkertijd de flexibiliteit en handelingssnelheid in de onderhandelingen (ook van vakdepartementen) verhoogd.
 - De bilaterale diplomatie wordt meer betrokken bij de realisatie van het EU-beleid. BZ zou, in samenwerking met de vakdepartementen, per EU-lidstaat een overzicht kunnen opstellen van alle (in)formele overleg en bilaterale afspraken, conform hetgeen nu al gebeurt inzake Frankrijk.
 - Meer detachering van medewerkers van vakdepartementen bij BZ (en vice versa) en BZ’ers op vakafdelingen bij de PVEU.
 - Additionele investeringen in de EU-kennis en vaardigheden in de BZ-organisatie en van BZ-medewerkers. Door een bredere Europese agenda zijn meer beleidsterreinen voorwerp van EU-coördinatie geworden en is steeds meer EU-beleid binnenlands beleid. BZ dient zorg te dragen voor zijn kennis van zaken van zowel de EU als van het EU-beleid van vakdepartementen teneinde de toegevoegde waarde en institutionele garanties te bieden die noodzakelijk zijn om de coördinerende en vakinhoudelijke taken goed uit te voeren.
 - Bijdragen aan de ontwikkeling van EU-kennis en –vaardigheden van de vakdepartementen.

4. Betere terugkoppeling tussen de PVEU en alle betrokkenen in Den Haag door op korte termijn bevorderen van een goed werkende aansluiting op het berichtenverkeer en op lange termijn door een goed werkend en goed beveiligd 'electronisch prikbord' voor alle instructies en verslagen.

2 De samenhang tussen diplomatieke, economische, humanitaire en militaire beleidsinstrumenten in het buitenlandbeleid.

In 1995 vond de herijking van het buitenlandbeleid plaats. Dit resulteerde in meer samenhang in de inhoud, meer afspraken over organisatie, instrumentatie en coördinatie en bundeling van de uitgaven voor internationale samenwerking.

Sinds de herijking is de trend naar meer samenhang en verbetering doorgezet. Op veel terreinen is al vooruitgang geboekt. De afgelopen jaren wordt veel aandacht besteed aan coherentie van beleid. Samenhang is verder uitgewerkt in beleidsnota's. Recente voorbeelden zijn Aan Elkaar Verplicht, het geïntegreerde Afrikabeleid, de Balkannotitie en de wederopbouw-notitie. Vanaf 2005 werkt BZ met een nieuwe opzet van de begroting. Doelstellingen en middelen zijn nu overzichtelijk verbonden. Op economisch terrein werd het concordaat met EZ vernieuwd met duidelijke afspraken over nauwe samenwerking.

Op het vlak van humanitaire en militaire afstemming is ook al veel bereikt (zie ook thema drie). Voorbereiding van besluiten tot inzet van Nederlandse militairen wordt door BZ en Defensie gezamenlijk ter hand genomen. Op het terrein van rampenrespons vindt interdepartementale afstemming plaats. Verschillende departementen leveren leden voor het VN-rampenverkenningsteam en voor het aardbevingsreddingsteam. In 2004 werd het Stabiliteitsfonds opgericht voor flexibele inzet in conflictgebieden op het snijvlak van veiligheid en ontwikkelingssamenwerking. Defensie is hier nauw bij betrokken.

Op een aantal punten kan BZ nog verder verbeteren. Om internationaal een vuist te kunnen maken en in het buitenland effectief te functioneren, moet Nederland met één stem spreken. Het versterken van strategisch overleg op hoofdlijnen is een verbeterpunt. Dit is niet alleen belangrijk voor vakdepartementen maar kan ook voor BZ beleidsmatige verdieping geven. Waar het in de huidige constellatie vaak vooral gaat om commentaar van vakdepartementen op BZ-beleid, kan dergelijk strategisch overleg instrumenteel zijn voor BZ om invloed uit te oefenen op beleid van anderen. Dit vereist een andere blik op het interdepartementale proces; geen 'te nemen hobbel' maar een manier om invloed uit te oefenen. BZ kan de coördinerende rol nog verbeteren en er zelf ook op toezien dat er in de discussie duidelijkheid bestaat over de coördinerende rol van BZ en BZ als vakdepartement.

Voorstellen

1. Organiseer vaker overleg op strategisch niveau, óf om een thema geïntegreerd uit te werken, óf om een geïntegreerde regionale aanpak tot stand te brengen. Hierdoor moeten de andere departementen meer betrokken worden bij het ontwikkelen van een visie en strategie. Gedacht kan worden aan een CoRIA op hoogambtelijk niveau, naar

analogie van de CoCo-Han of een door de regiodirectie te beleggen speciale bijeenkomst.

2. Meerjarenaafspraken met vakdepartementen om zo gezamenlijk op hoofdlijnen te denken over de invulling van de HGIS. Hierbij biedt 'Aan Elkaar Verplicht' een basis voor deze uitwerking.
3. Agendeer belangrijke onderwerpen en notities twee keer voor de CoRIA; één keer om de hoofdlijnen uit te zetten (zie ook onder 3) en één keer voor finale afstemming alvorens het stuk naar de REIA gaat. Door een onderwerp in een vroegtijdig stadium te agenderen (zelfs als er nog niks op papier staat) kunnen richtinggevende keuzes worden gemaakt. Hanteer een voorraadagenda voor de CoRIA en nodig ook andere departementen dan BZ uit vaker onderwerpen te agenderen. Wanneer binnenlandspolitieke vraagstukken effecten kunnen hebben op het buitenlandbeleid zouden ook die besproken kunnen worden.
4. Verbeter de communicatie over de budgettaire besluitvorming in het ODA-deel van de HGIS door departementen in een eerder stadium te betrekken. Een meer open opstelling van BZ kan behulpzaam zijn bij discussies over coherentie en de aanpak van bepaalde OS-thema's wanneer vakdepartementen informatie hebben over 'vrij besteedbaar geld' in een bepaald jaar.
5. BZ kan in contacten met andere departementen meer benadrukken waar onze expertise ligt en wat onze faciliteiten zijn. Denk hierbij aan de institutionele rol van BZ (bijvoorbeeld de kennis van de EU en multilaterale organisatie), kennis van internationaal recht, het uitgebreide postennetwerk.
6. Onderzocht kan worden of de uitwisseling van medewerkers verder kan worden uitgebreid.
7. Maak het onderscheid duidelijk tussen de inhoudelijke en de coördinerende rol van BZ, zodat het voor iedereen steeds helder is met welk BZ men te maken heeft.
8. Maak gebruik van de expertise op Nederlandse vertegenwoordigingen. Zo kunnen PV's worden betrokken in overleg over de inzet in internationale organisaties.

3 De relatie tussen internationaal veiligheidsbeleid en ontwikkelingssamenwerking.

Veiligheid is een voorwaarde voor ontwikkeling en Nederland zet zich voor beide in. Het ministerie van Buitenlandse Zaken verklaart zowel grotere veiligheid als meer welvaart en minder armoede als zijn hoofddoelstelling. In de notitie Aan Elkaar Verplicht wordt hier uitgebreid op ingegaan. Voor landen die dreigen af te glijden naar of zich trachten te ontworstelen aan een gewelddadig conflict, is consolidering van vrede en veiligheid een absolute voorwaarde voor maatschappelijke, politieke en economische ontwikkeling.

In deze takenanalyse is onderscheid gemaakt tussen enerzijds de wijze waarop de afgelopen jaren de samenhang tussen veiligheid en ontwikkeling wordt vormgegeven en wordt samengewerkt tussen BZ en Defensie, en anderzijds de voorhanden zijnde capaciteit.

Zoals reeds eerder vermeld is in 2004 het Stabiliteitsfonds opgericht. De samenwerking tussen BZ en Defensie in dit kader verloopt goed; er is regelmatig overleg en goede afstemming. De bestaande beleidsnotities bieden een algemeen kader voor Nederlandse interventies op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling. Er lijkt behoefte aan een nadere uitwerking per regio/land. Stabiliteitsanalyses, zoals al uitgevoerd in Rwanda en Afghanistan, kunnen hier een belangrijke bijdrage leveren.

Conform het regeerakkoord heeft Nederland zich binnen de OESO ingespannen om een groter deel van de kosten van vredesoperaties in ontwikkelingslanden onder de ODA-definitie te brengen. Dit heeft tijdens de Ministeriële bijeenkomsten van het 23 leden tellende DAC in 2004 en 2005 tot een nadere operationalisering van de ODA-definitie geleid (besluitvorming op basis van consensus). Het betreft activiteiten op een zestal terreinen, t.w. management van veiligheidsuitgaven, het versterken van de rol van maatschappelijke organisaties op veiligheidsgebied, steun aan (wetgeving ter) voorkoming van de rekrutering van kindsoldaten, verbetering van democratisch bestuur binnen de veiligheidssector, niet-militaire activiteiten ten bate van vredesopbouw, conflictpreventie en conflictresolutie en het beheersen, voorkomen en verminderen van proliferatie van kleine wapens. Het resultaat van de onderhandelingen in OESO/DAC-verband betekent dat meer activiteiten die door civiel personeel worden uitgevoerd in (post)conflict situaties als ODA kunnen worden aangemerkt.

Het afgelopen jaar is het overleg tussen Defensie en BZ over nauwere samenwerking op het gebied van hervorming van de veiligheidssector (SSR) in frequentie sterk toegenomen.

Voor civiel-militaire samenwerking (CIMIC) is een beleidskader geformuleerd waarin afspraken zijn vastgelegd over afstemming, coördinatie en financiële middelen voor activiteiten. Binnen dit interdepartementale overleg worden nieuwe projectvoorstellen bekeken. Deze procedure is flexibel en biedt een duidelijk inhoudelijk en procedureel raamwerk.

In toenemende mate is sprake van Nederlandse militaire inzet in het kader van internationale vredesoperaties in post-conflictlanden. Dit kan gevolgen hebben voor het Nederlandse ontwikkelingsbeleid in deze landen. Door wederopbouw te richten op een regio binnen een land loopt men het risico dat de inzet van middelen niet gelijk zijn aan de prioriteiten van de nationale regering. Tegelijkertijd kan, in geval van Nederlandse militaire aanwezigheid, op die regio toegespitste ondersteuning van activiteiten - als onderdeel van een verantwoorde exitstrategie- gewenst zijn.

Er wordt nauw samengewerkt met het ministerie van Defensie. Er is ook sprake van uitwisseling van medewerkers tussen BZ en Defensie. Naast Defensie en BZ zijn meerdere departementen actief op dit gebied. Voor uitzendingen van politiefunctionarissen is de interdepartementale Stuurgroep Politie opgericht waar ook BZK en Financien aan deelnemen. In het kader van TMF worden NGO's gefinancierd

die deels actief zijn op het terrein van vrede en veiligheid. Middels het Stabiliteitsfonds worden NGO's ondersteund die actief zijn op het gebied van kleine wapens en ontmijning.

Daarnaast spelen private military companies (PMC's) een steeds grotere rol. De vraag is of deze trend, die de basis van staten ondermijnt, niet kan en moet worden omgebogen. Er zou gekeken moeten worden hoe de nu al uitgevoerde militaire randtaken van PMC's kunnen worden geformaliseerd om zo de capaciteit voor vredeshandhaving en humanitaire hulpverlening te versterken.

Voorstellen

1. Nauwere samenwerking

Zowel beleidsmatig als operationeel zal de samenwerking tussen BZ en MinDef worden versterkt. De interdepartementale stuurgroep 'Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw' zal zich bezig houden met de verdere ontwikkeling van geïntegreerd beleid inzake de thema's veiligheid, ontwikkeling en wederopbouw. Daarnaast zal een permanent SSR team (bestaand uit BZ en Defensie) worden opgericht. Deze eenheid zal de Nederlandse geïntegreerde inzet op het gebied van 'Security Sector Reform' nader operationaliseren. De volgende activiteiten zijn onder meer voorzien: opzet Nederlandse SSR-interventies, overleg met internationale partners over optreden in multi-donor verband, SSR verkenningmissies, advisering en monitoring/evaluatie van opgestarte SSR-activiteiten.

2. Opbouw eigen capaciteit en expertise

Tevens zal ten behoeve van de daadwerkelijke uitvoering van dergelijke activiteiten een bestand van (oud-) Defensie personeel met specifieke expertise op het gebied van SSR worden aangelegd en een trainingsprogramma terzake voor politie- en leger functionarissen georganiseerd. BZ is reeds overgegaan tot oprichting van een 'pool' van medewerkers met het oog op uitzending van politieke adviseurs in het kader van militaire missies. Daarbij zal ook worden gelet op de aanwezigheid van OS-expertise.

3. 'Private Military Companies'

PMC's kunnen onder de juiste voorwaarden een belangrijke rol spelen bij de ondersteuning van vredesoperaties en humanitaire hulpverlening. Nederland zou enerzijds in internationaal verband kunnen ijveren voor duidelijker internationale regelgeving terzake en anderzijds kunnen onderzoeken bezie in hoeverre Nederlands aanbod in deze sector gestimuleerd zou moeten worden.

4. Relatie OS bestedingen-Nederlandse militaire aanwezigheid

In het geval van aanwezigheid van Nederlandse troepen in het buitenland zal de militair-civiele afstemming verder worden geïntensiveerd zonder dat er overigens sprake kan zijn van een automatische koppeling tussen deze aanwezigheid en -in het geval van DAC landen- de inzet van substantiële OS-middelen. De relatie tussen beide zal per geval nader worden ingevuld als onderdeel van de (voor een beperkt aantal landen) te ontwikkelen landenspecifieke strategieën, zoals aangegeven in de door BZ, MinDef en EZ gezamenlijk opgestelde notitie "wederopbouw na gewapend

conflict'

5. Bijstelling ODA-criteria veiligheidssector

Tijdens de Ministeriele OESO/DAC vergadering in 2007 zullen de onderwerpen, waarover in 2004 en 2005 geen overeenstemming kon worden bereikt (niet-militaire training van militairen en uitbreiding van activiteiten in het kader vredesoperaties), wederom worden geagendeerd.

4 Ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp en de rol van internationale organisaties, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven.

Ontwikkelingssamenwerking is een taak van de rijksoverheid die het ministerie van Buitenlandse Zaken uitvoert in samenwerking met andere actoren in het veld, zoals internationale organisaties, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Duurzame armoedebestrijding is hier de centrale doelstelling waarvoor in Nederland nog steeds een groot draagvlak aanwezig is. In samenwerking met andere departementen streeft BZ naar een coherent beleid. Daarnaast blijft Buitenlandse Zaken zich inzetten voor zo adequaat mogelijk leniging van levensbedreigende menselijke noden.

De versterking van de effectiviteit ligt ook in een betere taakverdeling tussen overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. Hierover is gesproken in 'ronde-tafel'-bijeenkomsten in het kader van het AEV-proces. Dit heeft onder meer geleid tot stimulering van partnerschappen waarbij duidelijk de gedeelde verantwoordelijkheid voor ontwikkelings-samenwerking naar voren komt en vast wordt gelegd voor specifieke onderwerpen met heldere doelstellingen en na te streven resultaten.

Een andere versterking van de effectiviteit was het opzetten van een aparte Directie Effectiviteit en Kwaliteit met als doel de effectiviteit en de kwaliteit van OS-beleid en uitvoering te waarborgen, te bewaken en beter in kaart te brengen.

Voorstellen

1. *Verbreiding van OS.* Er zijn meer aandachtsgebieden binnen OS die ook voor andere beleidsterreinen uiterst relevant zijn. Nederland is internationaal voorloper in coherente benadering van beleid. Coherentievraagstukken blijven niet langer beperkt tot handels- en investeringsbeleid, maar richten zich in toenemende mate ook op vraagstukken van migratie, milieu en mensenrechten. Er wordt samengewerkt met andere departementen op verschillende dossiers. Een aantal voorbeelden: BZ is actief betrokken bij de notitie van EZ en SZW over de sociaal-economische gevolgen van arbeidsmigratie en de toekomstverkenningen van SZW over arbeidsmigratie. BZ werkt intensief samen met V&I op het gebied van OS en migratie. Reeds in 2002 boden de minister voor OS en de minister van LNV, mede namens de staatssecretarissen van EZ en voor Europese Zaken, een notitie aan over de Nederlandse inzet om de synergie tussen het landbouwbeleid en het OS-beleid te vergroten. Op dit moment is met LNV gezamenlijk een overleg gepland

met Spaanse OS en visserijvertegenwoordigers.

2. *Vermaatschappelijking van OS.* Zoals de Nederlandse overheid vindt dat overheden in ontwikkelingslanden geen monopolie moeten uitoefenen op ontwikkeling, zo geldt dat dus ook voor de Nederlandse overheid zelf. Niet langer worden alleen de brede maatschappelijke organisaties gesteun, maar is ook veel steun voor gespecialiseerde organisaties en vooral ook voor het Nederlandse bedrijfsleven. Onder andere middels partnerschappen krijgen zij krijgen meer ruimte zelf bij te dragen aan ontwikkelingssamenwerking. Aan de overheid de taak zorg te dragen dat deze verbreding niet leidt tot versnippering en inefficiëntie.

3. *Verzakelijking van OS.* Niet alleen in Nederland, maar mondiaal wordt meer gericht op 'ownership', resultaten en efficiency. Voor Nederland is het vergroten van probleemoplossend vermogen in ontwikkelingslanden een direct aangrijpingspunt. De focus blijft wel armoedevermindering. Overstijgend voor OS is wel dat kan worden aangetoond dat hulp effectief wordt ingezet, dat OS kwalitatief goed presteert en daarover goed verantwoording kan afleggen. Dit betekent dat effectiviteitsoverwegingen veel explicieter in de planning en uitvoering kunnen worden ingebracht.

4. *Internationalisering van OS.* In de internationale arena hebben organisaties zoals de VN- en de Bretton-Woods instellingen duidelijk hun stempel op OS gedrukt. De taakverdeling tussen deze instellingen en de nationale regeringen blijft aan verandering onderhevig, zeker nu er VN-hervormingsvoorstellen voorliggen. De doelstellingen van het Nederlandse OS-beleid worden internationaal gevormd; vergelijk met de Millenium Development Goals. Voor Nederland is in het bijzonder de Europese Unie van belang. Hier ligt een intensievere vorm van samenwerking voor de hand. Er wordt reeds gewerkt aan verbreding van het draagvlak binnen de EU door andere lidstaten voor wie OS-beleid tot nu toe tamelijk onbekend is, bij ontwikkelingssamenwerking te betrekken

5 De samenhang tussen interne en externe veiligheid

In het huidige tijdsgewricht zijn interne en externe veiligheid meer dan ooit met elkaar verbonden, wat zich vooral uit bij terrorismebestrijding. Nederland zet zich in EU- en VN-kader in om financiering van terrorisme aan te pakken en om landen te ondersteunen om terrorisme aan te pakken. Buitenlandse Zaken is vertegenwoordigd in de gemengde commissie voor de rijksbrede takenanalyse over Veiligheid. Daarnaast heeft BZ zitting in de Raad voor Nationale Veiligheid en de ambtelijke voorportalen CVIN en GCT (Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding). BZ is ook betrokken bij de behoeftestelling van de AIVD en NIVD.

Tevens zet BZ zich in samenwerking met andere departementen in voor veiligheid en opbouw van de rechtsstaat in die zwakke staten waaruit een dreiging kan uitgaan voor de internationale veiligheid (bv Afghanistan).

Voor de departementale takenanalyse speelt de vraag hoe BZ zijn rol kan spelen voor een betere samenhang tussen interne en externe veiligheid.

Voorstellen

1. Goede uitwisseling van informatie en mensen tussen BZ en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zowel in Den Haag als op de posten is essentieel. Uitwisseling van personeel en informatie vindt nu al plaats. Er zal gekeken worden hoe dit nog verbeterd kan worden.
2. BZ gaat zichzelf beter organiseren om de verschillende veiligheidsvraagstukken van uiteenlopende aard binnenshuis beter te coördineren. Het voorstel voor een interne coördinator Terrorisme op het departement wordt besproken. Voordat concrete stappen worden gezet wordt eerst nog zorgvuldig gekeken naar een goede formulering van de probleemstelling. Een nieuwe task force of directie moet niet als uitgangspunt hebben dat het alles moet beslaan wat met terrorisme en veiligheid te maken heeft. Wel zullen de meest elementaire delen hiervan onderdeel moeten uitmaken.

6 Economie en handel

De samenwerking tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken is vastgelegd in een concordaat. Hierin is de uitwisseling van elkaar ambtenaren, de deelname aan elkaars staven en de economische functie in het postennet vastgelegd. Door het unieke postennet is Nederland goed in staat wereldwijd ook de economische belangen van ons land te behartigen en verder uit te bouwen. Het model waarbij DGBEB rechtstreeks de economische afdelingen van posten aan kan sturen is uniek – andere Europese landen worstelen met deze aansturing. Overleg hierover vindt plaats in het zogenaamde Driehoeksoverleg. Hier zijn BZ, EZ, EVD en LNV bij betrokken. In het nieuwe concordaat van 2002 is naast de uitwisseling van medewerkers en gezamenlijk overleg meer sprake van een integrale benadering van dossiers, zoals bijvoorbeeld de inzet bij de WTO om ontwikkelingslanden goede en goedkope medicijnen te geven.

Een andere belangrijke uiting van zeer nauwe samenwerking heeft betrekking op de intensivering en professionalisering van de economische functie van het postennet. Dit heeft geleid tot het opzetten van een netwerk van economische steunpunten (Netherlands Business Support Offices), opleiding voor de medewerkers met economische- en handelsbevorderende taken, tijdelijke versterking van posten in opkomende markten en opzetten van agro-tecnologiecentra.

Op gebied van economie en ontwikkelingssamenwerking is al een grote stap gezet en zijn duidelijke afspraken gemaakt. Was er vroeger sprake van meerdere organisaties die elkaar soms overlaptten, tegenwoordig is sprake van drie loketten. Onder de noemer *kennis* kan de EVD worden aangesproken, *rendement* bevindt zich bij FMO en voor wat betreft *risico* is Atradius het aanspreekpunt. Op al deze gebieden vindt interdepartementale afstemming plaats.

Een ander goed voorbeeld van het toegankelijker maken van de overheid is het voornemen om PSOM te laten samengaan met PSO. Door uniformering van o.a

procedures hebben bedrijven met maar een loket van doen. Dit is een goed voorbeeld waarbij instellingen van het ene departement, EZ, de programma's uitvoert van een ander departement, BZ.

Voorstellen

1. Verbetering en versterking van het Driehoeksoverleg door onder andere aansluiting bij de jaarplancycclus, duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden en besluitvorming m.b.t opening en sluiting van NBSO's op basis van objectieve criteria.
2. Onderzocht kan worden of het wenselijk is uit de HGIS-intensiveringsmiddelen een breder palet aan initiatieven te financieren, waarbij slagvaardiger en flexibeler kan worden opgetreden. Te denken valt aan gericht marktonderzoek, seminars en bezoeken.
3. Verbetering van de dienstverlening. Er is onderzocht wat andere partijen (m.n. het bedrijfsleven) in Nederland van ons functioneren op dit terrein vinden, en hoe hier op ingespeeld kan worden. Een eerste klanttevredenheidsonderzoek is eind 2004 gehouden. De uitkomsten zullen worden gebruikt bij het verbeteren van de dienstverlening, het instrument zelf zal n.a.v. de eerste ervaringen waar nodig worden verbeterd.
4. In toekomst zal in het buitenlandbeleid meer nadruk kunnen liggen op economisch belang van Nederland in het buitenland. In de Memorie van Toelichting 2006 zal dit al een prominentere plaats krijgen. De kernthema's van de MvT zijn Nederlands belang en internationale verantwoordelijkheid. Hierbinnen zal de economische component ruime aandacht krijgen.

7 Effectiviteit en coördinatie van het internationaal milieu en natuurbeschoudbeleid

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is sinds 1971 belast met de Coördinatie van het Internationale Milieubeleid. Tijdens het constituerend beraad voor het Kabinet Balkenende II is deze coördinatietaak van BZ wederom bevestigd. De Minister van Buitenlandse zaken delegeert deze taak gewoonlijk aan de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. De coördinatie vindt plaats in de Coördinatie Commissie Internationale Milieu-aangelegenheden (CIM). De CIM richt zich op alle onderwerpen op het gebied van internationaal milieubeleid, derhalve op onderwerpen waarvoor zowel VROM (milieu), LNV (natuur) of VenW (water) de eerste verantwoordelijkheid dragen. In beginsel is het ook mogelijk de interdepartementale afstemming in de CIM te laten plaatsvinden van milieu-gerelateerde onderwerpen die op de agenda staan van fora die zich bezighouden met bijvoorbeeld transport of energie. Doordat de CIM zich bovendien niet alleen richt op de EU maar op alle internationale fora (zoals de OESO, de VN, etc) komt een consistent en coherent Nederlandse beleid tot stand en spreekt Nederland met één stem in internationale fora. BZ functioneert hierbij als neutrale coördinator.

Reden voor de instelling van de CIM onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken was de complexiteit van milieuvraagstukken, waarbij doorgaans verschillende maatschappelijke belangen een rol spelen. Deze reden is nog steeds valide. De vakdepartementen hebben nog steeds een voorkeur voor een neutrale voorzitter, die de verschillende belangen tegen elkaar kan afwegen. Intern is om die reden een strikte taakverdeling doorgevoerd tussen de directie die het milieubeleid in ontwikkelingslanden formuleert en de coördinerende directie. Deze taakverdeling heeft het bijvoorbeeld mogelijk gemaakt in CIM-kader een interdepartementale discussie te entameren, resulterend in een notitie voor de Tweede Kamer, over de besteding van de 0,1% ODA voor internationaal milieu- en natuurbeleid.

Voorstellen

1. Tijdige formulering en politieke vastelling van de onderhandelingsdoelstelling voor 'grote' onderwerpen. Indien opportuun zal worden gewerkt met kaderinstructies.
2. Instellen van een regulier strategisch overleg tussen BZ en VROM, opdat met name op de Europese agenda pro-actiever kan worden gewerkt.
3. Betere toerusting van de milieu-coördinatoren op de posten voor hun taak.

8 Beleidsvorming en uitvoering van internationaal cultuurbeleid

De huidige taakverdeling tussen OCW en BZ is een weerspiegeling van het beleidsterrein waarbij OCW verantwoordelijkheid draagt voor artistieke inhoudelijkheid en de contacten met het culturele veld in Nederland. BZ is verantwoordelijk voor cultuur als instrument van het buitenlands beleid en de internationale contacten in het bijzonder met de PCZ-afdelingen en poste. Een groot nadeel van een eventuele keuze om het internationaal cultuurbeleid exclusief bij hetzij bij BZ hetzij OCW onder te brengen is dat de synergie buitenlandse politiek beleid en nationale cultuurbeleid verloren gaat. Een tweede nadeel is dat de bereikte evenwichtige driehoek culturele veld - nationale overheid (BZ en OCW) en posten verloren gaat. Juist door de steeds meer aanvaarde instrumentalisering van (internationale) cultuur zijn er minder taboes om cultuur in te zetten als middel tot profilering, branding en public diplomacy.

Voorstel

Het internationaal cultuurbeleid dient integraal onderdeel te blijven van het buitenlandse beleid. OCW bevindt zich momenteel in een fase van reorganisatie en heeft zelf al de directie Algemeen Cultuurbeleid opgeheven. Hiermee is het verminderen van de overlap tussen BZ en OCW in gang gezet. Er wordt reeds zichtbaar dat de vakdirecties bij OCW de inhoudelijk internationale rol overnemen. Dit blijkt uit de intensieve contacten tussen de vakdirecties van OCW en BZ. Er bestaat consensus en duidelijke afspraken over de samenwerking tussen BZ en OCW.

9 Mogelijke opties voor verbetering communicatiebeleid bij BZ

Communicatie is essentieel voor een effectief buitenlands beleid dat kan rekenen op draagvlak bij de Nederlandse bevolking. De overheid moet de burger kunnen uitleggen wat zij doet en waarom zij dat doet. Het moet de burger duidelijk worden waar de overheid en zijn verschillende departementen toe dienen en wat het nut hier van is. Tevens dient de overheid uit te kunnen leggen dat de overheid zijn werk effectief en efficiënt uitvoert. Het beleid en de uitvoering moeten over het voetlicht naar de burger worden gebracht. Dat geldt op het niveau van de rijksoverheid, maar a fortiori voor het Europese niveau. Communicatie over Europa blijkt – zo wijzen recente ervaringen uit – een weerbarstige materie.

Het is nodig dat BZ slimmer leert omgaan met communicatie. De volgende lessen/aandachtspunten dringen zich op:

- De gevoeligheid van de BZ-antenne voor wat zich in de buitenwereld afspeelt moet worden vergroot. Dit vergt enerzijds dat we systematisch registreren, analyseren en onderzoeken wat de buitenwereld van ons vindt, en anderzijds dat we ons ‘omgevingsbewustzijn’ versterken. Als we beter leren inschatten hoe ons beleid zal ‘vallen’, zullen we minder vaak door het nieuws worden ‘overvallen’.
- We zullen bewust onze eigen communicatiemomenten moeten creëren en benutten. We moeten veel beter laten zien aan de buitenwereld wat BZ doet en waarom het dat doet. Dat vergt een open houding waarbij contacten met media, opiniemakers en belangengroepen doelbewust worden opgezocht i.p.v. vermeden.
- In het buitenland zal publieksdiplomatie actiever en strategischer moeten worden ingezet teneinde de ontvankelijkheid voor Nederlandse belangen en opvattingen tenminste op peil te houden en waar mogelijk te vergroten.

Voorstellen

Om de effectiviteit van de communicatie over ontwikkelingssamenwerking te verhogen worden de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Communiceer meer in (output-)resultaten. Maak duidelijk waarom en hoe ‘ontwikkelings-samenwerking werkt’.
2. Verschuif het accent in de communicatie van tekst naar beeld.
3. Vertaal partnerschap ook naar het communicatiebeleid. Denk en handel minder als zender en meer vanuit de ontvanger. Formuleer een strategie voor een gemeenschappelijke communicatie met partnerlanden en donoren, en zoek daarbij goede, aansprekende boodschappers uit OS-landen.
4. Kies vaker zelf de momenten om met de buitenwereld te communiceren. Maak daarvoor systematischer gebruik van onderzoek en ‘issue monitoring’ om te weten wat er leeft in de buitenwereld.

De volgende aanbevelingen kunnen bijdragen aan een vergroting van de effectiviteit van de communicatie over Europa:

1. De kloof die gaapt tussen de burger en Europa kan niet met halve maatregelen worden gedicht. Uit onderzoeken blijkt dat men weinig interesse heeft voor de institutionele aspecten van Europa. Europacommunicatie moet – wil zij effectief zijn – veel directer gaan aansluiten op de persoonlijke belevingswereld van de burger. Alleen dan kan Europa gaan ‘leven’ en ontstaat een basis voor betrokkenheid.
2. Het creëren en onderhouden van betrokkenheid bij de burger vergt een permanente inspanning. Waar de Europacommunicatie tot nu toe vooral is opgehangen aan incidentele gebeurtenissen (EU-voorzitterschap, referendum), moet deze structureel worden ingebed en dienen mensen en middelen meerjarig te worden gealloceerd.
3. Onderzoek hoe de Europacommunicatie beter kan worden ‘vermaatschappelijkt’. Ontwikkel een strategie om het maatschappelijk middenveld tot partner te maken in de discussie over Europa. Kijk daarbij verder dan de gevestigde orde en boor nieuwe doelgroepen aan.

Ten aanzien van de communicatie over consulaire dienstverlening wordt aanbevolen:

1. Het accent verschuift van algemene voorlichting over reizen naar communicatie over wat de Nederlandse overheid (in het bijzonder de posten in het buitenland) wel en niet voor de burger kan doen. Het doel daarbij is het creëren van een realistisch verwachtingspatroon bij de burger.

10 Een vergelijk van taken en doelstellingen met een aantal vergelijkbare ministeries van Buitenlandse Zaken ter verbreding van het referentiekader.

Met het oog op een nieuwe indeling van de begroting 2005 van het ministerie van buitenlandse zaken is een vergelijkende analyse van de hoofddoelstellingen van het buitenland beleid van een aantal andere landen opgesteld. De nieuwe indeling van de begroting zou het geïntegreerde karakter van het buitenlandbeleid beter weerspiegelen. Bij deze vergelijking is gekeken naar de hoofddoelstellingen van de ministeries van Buitenlandse Zaken van onder andere de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Australië, Nieuw-Zeeland en Canada. Hierbij is gekeken naar punten als het al dan niet centraal stellen van het nationale belang in de doelstellingen, armoedevermindering als instrument of doel, wel of niet opnemen van publieke informatievoorziening en promoten eigen waarden en cultuur

Aan de hand van deze vergelijking is de Memorie van Toelichting van Buitenlandse Zaken heringedeeld. Dit heeft geleid tot meer focus en minder overlap in de hoofddoelstellingen. In het mission statement is de core business van BZ vastgelegd. De

nieuwe Memorie van Toelichting is zodanig opgesteld dat de coördinerende rol van BZ, het nationale belang en het geïntegreerde beleid tot zijn recht komen.

11 Organisatie departement

De organisatiestructuur op het departement is niet in beton gegoten. Veranderingen vinden plaats als dat nodig is. Binnen de huidige matrixstructuur van het departement wordt gekeken naar een versterking van de rol van regiodirectie.

Voorts komen de bewaking, de versterking en het in kaart brengen van de effectiviteit en de kwaliteit van het OS-beleid in de huidige organisatie niet genoeg naar voren. Daarom is besloten om een aparte directie hiervoor in het leven te roepen.

Voorstellen:

- De coördinerende rol van de regiodirectie moet meer gewicht krijgen. Het is daar dat de “binnenlandse” en “buitenlandse” invloeden op thema’s tegen elkaar kunnen worden afgewogen, zoals dat ook bij de herijking met de matrix-constructie was bedoeld. Hiervoor kunnen meerdere instrumenten worden ingezet. Onder andere zouden meer medewerkers met meer (ook post-) ervaring moeten worden geplaatst.
- De rol van de themadirecties moet worden bijgesteld: zij blijven verantwoordelijk voor het op niveau houden van de kennis op hun thema en voor de inbreng van het Nederlandse standpunt in alle internationale onderhandelingen en fora op hun thema. Activiteiten of fondsen in eigen beheer voor wat betreft ODA moeten beperkt blijven.

12 Organisatie en rol van de posten

Het postennet is een krachtig instrument dat op alle beleidsterreinen inzetbaar is. Waar Nederland een vertegenwoordiging heeft en welk werk daar wordt verricht, is afhankelijk van het Nederlandse beleid, de bilaterale relatie en de internationale ontwikkelingen.

Veranderingen hierin kunnen leiden tot het openen, sluiten, afslanken of versterken van vertegenwoordigingen.

Het stellen van prioriteiten gebeurt al meer dan voorheen maar nog te weinig gecoördineerd.

Er lopen reeds veel initiatieven om samenhang te bevorderen. Door de introductie van een meerjarig strategisch plan worden doelstellingen en activiteiten in een breder, meerjarig kader geplaatst. Hierdoor wordt de strategische dialoog tussen Den Haag en de post verbeterd. Ook op onze posten is al sprake van een geïntegreerde manier van werken door de aanwezigheid van attachés.

Op een aantal plekken in de wereld is door middel van co-locatie reeds invulling gegeven aan de wens om nauwer samen te werken met de EU-lidstaten. Zo deelt Nederland in Dar Es Salaam een pand met gezamenlijke diensten en faciliteiten met het Verenigd

Koninkrijk, Duitsland en de Europese Commissie, is samen met vier EU-partners een pand gekocht in Abuja en delen we een kantoor in Zuid-Sudan met het Verenigd Koninkrijk. Momenteel word gekeken naar mogelijkheden voor co-locatie met de Belgen in Astana en met de Duitsers in Moskou.

Naast co-locatie is steeds meer sprake van zogenaamd 'inwonen'. Zo wordt een Belgische collega gehuisvest in onze vertegenwoordiging in Sarajevo en hebben wij kantoor bij de Belgen in Burundi. In het verleden hebben we ingewoond bij de Duitse vertegenwoordiging in Baku en bij de Italianen in Tasjkent (tijdens het OVSE voorzitterschap).

Regionale samenwerking is een manier om meer uit ons postennet te halen. In Duitsland en de VS is samenwerking tussen de Nederlandse vertegenwoordigingen al ver gevorderd. Aan de hand van deze ervaringen wordt nu in de Golfregio gewerkt aan een plan om intensiever samen te werken.

Op het gebied van consulaire samenwerking worden de eerste stappen gezet. Hoewel Nederland wel op Malta is vertegenwoordigd, zorgen de Fransen op Malta voor visumverstrekking voor Nederland. Er wordt gezocht naar de mogelijkheden om deze samenwerking op consulaire terrein te intensiveren, inclusief het overnemen van sommige taken.

Reeds begin 2004 is gestart met onderzoek naar de mogelijkheden van het shared-service concept binnen Buitenlandse Zaken. De vraag is of door introductie van dit concept een betere procesvoering mogelijk is waardoor verbetering van kwaliteit en effectiviteit van de output mogelijk is. Hiertoe zijn twee pilots uitgevoerd. Een pilot was gericht op bedrijfsvoering en is uitgevoerd binnen de Baltische Staten, in Canada en bij een aantal directies op het departement. Een tweede pilot, eveneens in Canada, betrof het consulaire werkterrein. De resultaten zijn overwegend positief. Op dit moment wordt gekeken naar de mogelijkheden voor een nieuwe pilot waarin consulaire informatieverstrekking centraal staat. Getracht wordt één aanspreekpunt te creëren voor alle algemene vragen ten aanzien van het consulaire werkterrein.

Kerntaak van Buitenlandse Zaken is consulaire dienstverlening. Mede als gevolg van nieuwe ontwikkelingen op dit gebied werkt BZ nauw samen met Haagse departementen. Het verstrekken van paspoorten en de invoering van biometrische kenmerken in een paspoort is nationaal beleid, opgezet door BZK dat door BZ op de posten in het buitenland wordt uitgevoerd. Hetzelfde geldt voor het nieuwe inburgeringsbeleid: BZ is de uitvoerder op de posten van het beleid van de minister voor Vreemdelingen zaken en Integratie.

Voorstellen

1. Het beleidskader postennet is een hulpmiddel om de inzet en effectiviteit van het postennetwerk te verbeteren. Met behulp van criteria op economisch, politiek, consulaire en cultureel terrein, alsmede met de OS-doelstellingen is een ranglijst

gemaakt van alle landen op volgorde van belangrijkheid voor Nederland en het Nederlands belang. De totstandkoming van dit beleidskader en het gebruik ervan kan nog verder worden verfijnd.

2. Taakafbakening kan een manier zijn om tot grotere effectiviteit te komen. Dit wil zeggen dat er prioriteiten gesteld worden, maar dat daar ook de consequentie van het niet meer uitvoeren van posterioriteiten aan verbonden wordt. Het meerjaren strategisch plan dwingt al meer tot een dergelijke prioriteitstelling en zal de komende jaren breder ingevoerd gaan worden.
3. De decentralisatie van bevoegdheden naar de posten heeft op een aantal terreinen verbetering gebracht. Op onderdelen is de werklast echter vergroot. Door middel van (regionale) concentratie kan winst (in tijd en/of geld) worden geboekt.
4. Veel EU-landen worstelen met dezelfde problematiek en voelen de noodzaak om de effectiviteit van het postennet te verhogen. Door middel van samenwerking of het van elkaar overnemen van taken kunnen meerdere landen hun postennet optimaliseren.

13 Optimalisering en vereenvoudiging van administratieve processen en beleidsinstrumenten

Vereenvoudiging van regelgeving en processen is niet alleen noodzakelijk voor burgers en bedrijven, maar ook voor de overheid zelf. Het betekent ook dat een ambtenaar meer verantwoordelijkheid moet durven nemen en niet alleen reageert op instructies en nieuwe regels.

Tevens wil het kabinet het personeel zo efficiënt mogelijk inzetten: meer kwaliteit met minder mensen. Met denken buiten de paden wordt o.m. gedacht aan het uitbesteden van bepaalde administratieve handelingen.

Wat hier ook onder valt is de verbetering van het belangrijke beleidsinstrument van MvT, jaarplannen, jaarverslagen en het verslag naar de Kamer. Er zijn nu naast jaarplannen MeerJaren Strategische Planningen. Tevens wordt ingezet op een sterkere Resultaten Rapportage. Dit om de effectiviteit en kwaliteit beter te kunnen bewaken en in kaart te kunnen brengen. Hierbij spelen de directies verantwoordelijk voor inspectie en evaluatie ook een belangrijke rol.

Dit heeft geleid tot de volgende resultaten:

1. Het vereenvoudigde Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken (HBBZ) is in januari 2005 in gebruik genomen. Daarnaast is een vernieuwde beheerorganisatie van het HBBZ opgesteld, met het oog op een duurzaam vereenvoudigd HBBZ en de reductie van de beheerkosten.
2. In het vernieuwde HBBZ zijn de onderwerpen thematisch ingericht. Onder elk thema is een verzameling van procedures die vanuit het oogpunt van de gebruiker de toegankelijkheid van de regelgeving vergroot. Hierbij is gebruik gemaakt van een nieuw HBBZ-sjabloon. Gebruikers van het HBBZ krijgen direct antwoord op de vraag 'Wat te doen?'.
3. Directie FEZ is verantwoordelijk voor het functioneel beheer en monitort de toepassing van de regelgeving en het gebruik van HBBZ. Op deze wijze beoogt de

directie FEZ actief bij te dragen aan het risicomanagement en resultaatgericht werken binnen BZ.

4. Het ministerie van Financiën heeft aangegeven dat het vereenvoudigde HBBZ een 'best practice' is binnen de rijksoverheid.
5. In 2004 hebben de posten in OS-partnerlanden MeerJaren Strategische Planningen (MJSP's) opgesteld. Daarnaast is een pilot gehouden met meerjarenstrategieën voor non-ODA landen. De ervaringen zijn positief; MJSP's bevorderen het nadenken over de Nederlandse inzet en dialoog hierover tussen de post en de betrokken departementen, versterken de samenhang in het beleid en kunnen leiden tot meer strategische keuzes. Komende periode zullen MJSP's worden opgesteld voor 10-15 landen waar waar departement en post behoefte hebben aan prioriteitsstelling en strategischer opereren.

14 Flexibilisering

Een effectieve en efficiënte overheid moet ook flexibel zijn en in kunnen springen op veranderingen. BZ bezit reeds een zogeheten mobiele dienst waarbij het personeel om de vier jaar een andere functie krijgt. Dit voorkomt verstarring, zorgt dat ambtenaren met verschillende aspecten van het werk in aanraking komen, gaat interne verkokering tegen en zorgt voor de zo noodzakelijke kruisbestuiving tussen beleid en uitvoering, tussen departement en posten.

De vierjarige periodes zijn echter niet flexibel genoeg, zeker niet als zich grote crises voordoen. Mensen moeten snel gemobiliseerd kunnen worden om te worden ingezet bij grote rampen en crises en dan snel van hun huidige plek (tijdelijk) kunnen worden weggehaald. De ramp door de tsunami op Tweede Kerstdag 2004 heeft geleerd dat BZ snel een crisisteam kan oproepen dat in staat is een ramp van deze omvang adequaat op te vangen

BZ blijft instrumenten ontwikkelen om een flexibele dienst mogelijk te maken. In 2004 is een pool gevormd van medewerkers die in crisisgebieden kunnen worden ingezet om te voldoen aan een plotselinge vraag aan medewerkers. Daarnaast is een duidelijkere structuur opgesteld voor strategische detacheringen, zodat flexibel kan worden bepaald waar een detachering voor BZ de grootste waarde heeft.