



IOB Evaluatie Nieuwsbrief

16 05

Beleidsdoorlichting publieksdiplomatie 2010-2014

Beleidsdoorlichting Publieksdiplomatie 2010-2014 | Evaluatie Nieuwsbrief # 16 05 | Beleidsdoorlichting Publieksdiplomatie 2010-2014 | Evaluatie Nieuwsbrief # 16 05 | Beleidsdoorlichting Publieksdiplomatie 2010-2014 | Evaluatie Nieuwsbrief # 16 05

Bevindingen

- Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) speelt goed in op de veranderende context van publieksdiplomatie. Het zoekt bijvoorbeeld steeds vaker samenwerking met niet-staatelijke actoren, zet steeds vaker in op thematische prioriteiten en is bezig met een overkoepelende visie op de beeldvorming over Nederland in het buitenland.
- Bij het ministerie heeft een geleidelijke overgang plaatsgevonden van een reactieve en 'intuïtieve' aanpak van publieksdiplomatie naar een meer proactieve en strategische benadering. Ondanks deze voortgaande professionalisering hebben het ministerie en de ambassades en andere officiële vertegenwoordigingen (de 'posten') nog een aantal slagen te maken.
- Posten zetten publieksdiplomatie de laatste jaren frequenter en explicieter dan voorheen in om generieke en specifieke beleidsdoelstellingen te realiseren, maar hier is nog ruimte voor verbetering. Publieksdiplomatie kan als fundamenteel diplomatiek instrument voor doeltreffende beleidsuitvoering beter worden verankerd binnen BZ.

- Er dient meer aandacht uit te gaan naar de regie en coördinatie van publieksdiplomatie binnen de organisatie.
- Posten zetten publieksdiplomatie de laatste jaren frequenter en explicieter dan voorheen in om generieke en specifieke beleidsdoelstellingen te realiseren, maar hier is nog ruimte voor verbetering.

Lessen

- Maak publieksdiplomatie tot een volwaardig onderdeel van de meerjarenstrategie van de posten en laat daarbij de sturing op centrale PD-thema's achterwege.
- Versterk de functie van publieksdiplomatie door de coördinatie en regie vanuit de directie Communicatie van BZ te verbeteren en betrek de thema- en regiodirecties van BZ bij de beleidsinhoudelijke afstemming.
- Versterk de leerfunctie bij publieksdiplomatie door te zorgen voor adequate monitoring en evaluatie.

Achtergrond

Traditionele diplomatie is een overheidstaak die kan worden omschreven als de kunst van het onderhandelen tussen overheden. Diplomatie dient zich voortdurend aan te passen aan veranderende omstandigheden, zoals: de opkomst van nieuwe en goedkope (communicatie)technologieën en, in het verlengde hiervan, de globalisering; de toename in het aantal en de invloed van niet-staatelijke actoren in het internationale domein; en de toenemende vervaging van de grenzen tussen binnenlandse en buitenlandse politiek.

Binnen de internationale diplomatieke inspanningen neemt publieksdiplomatie, als uitdrukking van novemberde veranderingen, wereldwijd een steeds steviger positie in. Ze richt zich op de samenwerking en dialoog met niet-staatelijke actoren in het buitenland die de besluitvorming op voor Nederland relevante beleidsterreinen kunnen beïnvloeden. Publieksdiplomatie heeft hiernaast als doel om het imago van Nederland te versterken door in het buitenland een realistisch maar positief beeld te schetsen van Nederland en zo het Nederlandse buitenlandbeleid te ondersteunen.



In deze beleidsdoorlichting heeft de Inspectie Ontwikkelings-samenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) onderzocht hoe doeltreffend en doelmatig de door BZ gepleegde inspanningen op het gebied van de publieksdiplomatie zijn: hoe en in welke mate heeft de Nederlandse publieksdiplomatie bijgedragen aan een positieve beeldvorming over Nederland in het buitenland en aan de in het buitenland gerealiseerde Nederlandse beleidsdoelen? IOB gaat in op de motivering voor het gevoerde beleid, de opzet, inrichting en uitvoering ervan en de in de periode 2009-2014 bereikte resultaten. Hiernaast velt ze – aan de hand van een beoordelingskader – een oordeel over de relevantie, doeltreffendheid, doelmatigheid en coherentie van het beleid van zowel het ministerie als de posten. Ook beschrijft IOB een aantal casussen die een beeld geven van de variëteit en reikwijdte van publieksdiplomatie in de praktijk. Tot slot komt in de beleidsdoorlichting het beleid aan de orde dat andere overheden op dit gebied voeren.

Bevindingen

BZ speelt goed in op de veranderende context van publieksdiplomatie.

Diplomatie dient voortdurend in te spelen op veranderende omstandigheden. BZ heeft verschillende initiatieven ontplooid om die veranderingen en de consequenties daarvan in kaart te brengen. Voorbeelden hiervan zijn de werkgroepen Modernisering Diplomatie en iDiplomatie en verschillende initiatieven op communicatiegebied (bijvoorbeeld handleidingen sociale media). Verder zoekt het ministerie op allerlei terreinen naar concrete vormen van samenwerking met niet-staatelijke actoren in het buitenland (zoals het maatschappelijk middenveld, kennisinstellingen, de private sector, internationale organisaties en de media). Ook zet het gericht in op thematische prioriteiten (waaronder klimaat, water en energie; agrifood; vrede en recht; en cultuur en creatieve industrie). Ook werkt het aan een overkoepelende visie over de beeldvorming over Nederland in het buitenland. De belangrijkste voorbeelden hiervan zijn het programma Vrede en Recht en het programma Holland Branding.

Bij het ministerie van BZ heeft een geleidelijke overgang plaatsgevonden van een reactieve en 'intuïtieve' aanpak van publieksdiplomatie naar een meer proactieve en strategische benadering.

Publieksdiplomatie is de afgelopen jaren verder geprofessionaliseerd en binnen de gehele organisatie beter op de radar komen te staan. Bestond publieksdiplomatie aan het begin van de eeuw vooral uit passieve woordvoeringslijnen en reactieve publieksvoorlichting, nu kent ze een meer structurele en gedifferentieerde benadering. Vooral de ontwikkeling van concrete (ondersteunende) instrumenten heeft binnen het ministerie veel aandacht gekregen. De nadruk lag daarbij op de inzet van publieksdiplomatie voor strategische communicatie en de ondersteuning hiervan door digitale media.

Ondanks deze positieve ontwikkelingen hebben BZ en de posten nog een aantal slagen te maken. Zo verschilt de wijze waarop de posten publieksdiplomatie in hun (strategische) plannen hebben uitgewerkt van de wijze waarop zij dit beleid in de praktijk toepassen. Ook vindt de identificatie van relevante doelgroepen en stakeholders niet altijd plaats aan de hand van (systematische) afwegingskaders, zoals krachtenveldanalyses, doelgroepenscans of stakeholderenquêtes. De inzet is nog vaak intuïtief en afhankelijk van persoonlijke kennis, ervaringen en voorkeuren, en in mindere mate gebaseerd op een gericht strategisch beleidsontwerp.

Publieksdiplomatie kan beter worden verankerd binnen BZ als fundamenteel diplomatiek instrument voor doeltreffende beleidsuitvoering.

Publieksdiplomatie kan meerdere doelstellingen dienen. Ze kan zijn gericht op beleidsbeïnvloeding, op het verbeteren van het imago van Nederland in het buitenland en op het vergroten van het onderling vertrouwen tussen landen. Op zowel centraal als decentraal niveau is echter onvoldoende duidelijk of publieksdiplomatie wordt beschouwd als een instrument, een programma of een volwaardig beleidsterrein. Er bestaat geen eenduidige, centrale visie op de plaats die publieksdiplomatie inneemt in het bredere buitenlandbeleid en

een nadere duiding (van de uitwerking) van de beleidslogica van publieksdiplomatie ontbreekt. De functie van publieksdiplomatie als instrument van beïnvloeding wordt weliswaar erkend, maar die is door de posten nog niet of nauwelijks beleidsmatig uitgewerkt. De geografische en thematische prioriteiten van publieksdiplomatie sluiten niet altijd even goed aan op de bredere prioriteiten van het buitenlandbeleid. Deze centrale thema's hebben bovendien nog niet geleid tot meer uniformiteit in en richting voor het beleid gericht op publieksdiplomatie.

Op departementaal niveau zijn in de loop der jaren diverse initiatieven ontplooid om publieksdiplomatie beter te verankeren in de primaire processen van BZ en op de posten. Mede door capaciteitsgebrek zijn niet alle initiatieven even goed van de grond gekomen; sommige zijn zelfs voortijdig gestopt. Een gerichte, samen met de posten afgestemde, beleidsinzet ontbreekt. Op de posten wordt de integrale verantwoordelijkheid voor publieksdiplomatie niet altijd erkend. Het instellen van een aparte afdeling en functionaris hiervoor op de posten werkt vaak contraproductief, omdat dit het integrale karakter van publieksdiplomatie ondermijnt en andere afdelingen zich dan niet verantwoordelijk voelen voor dit onderwerp.

Regie en coördinatie op het gebied van publieksdiplomatie zijn onvoldoende duidelijk belegd binnen de organisatie.

De centrale regierol van de Nederlandse publieksdiplomatie hoort te liggen bij BZ, maar is in de praktijk vaak gefragmenteerd binnen het ambtelijk apparaat. Tevens zijn de regie en de coördinatie nog in beperkte mate gericht op het samenbrengen van interdepartementaal beleid en publieksdiplomatie bij andere Nederlandse betrokkenen. Dit wordt bemoeilijkt doordat de voor publieksdiplomatie beschikbare budgetten zijn versnipperd over meerdere kleine 'potjes' of programma's.

Posten zetten publieksdiplomatie de laatste jaren frequenter en explicieter dan voorheen in om generieke en specifieke beleidsdoelstellingen te realiseren, maar er is ruimte voor verbetering.

De wijze waarop posten publieksdiplomatie in hun (strategische) plannen hebben uitgewerkt en in de praktijk toepassen, verschilt. Dankzij hun formele positie en kennis van het lokale krachtenveld weten ze verbindingen te leggen tussen de Nederlandse belangen en de 'vraagzijde' in het gastland. Toch ontbreekt het op landenniveau nog geregeld aan een duidelijke (expliciete) strategie en een passend instrumentarium voor publieksdiplomatie. In de praktijk leidt dit tot interpretatieverschillen over de benaderingswijzen en toepassingen. Ook gaat er weinig aandacht uit naar het registreren en monitoren van activiteiten binnen het bredere kader van beleidsdoelstellingen. Het ontbreekt doorgaans aan een feedbackmechanisme over de in het beleidsproces bereikte resultaten, en is er beperkt zicht op de externe factoren die de beleidsuitkomsten mede beïnvloeden.

Lessen

Maak publieksdiplomatie tot een volwaardig onderdeel van de meerjarenstrategie van de posten en laat daarbij de sturing op centrale PD-thema's achterwege.

Het bereik en de effectiviteit van de publieksdiplomatie kunnen worden vergroot wanneer de posten maatwerk leveren, met landspecifieke inzet van en samenhang tussen de verschillende (on- en offline) instrumenten. Dit vergt een meerjarige en consequente visie op publieksdiplomatie, die hobbyisme en ad-hocinzet bestrijdt.


Bovendien zouden de centrale thema's voor publieksdiplomatie moeten worden afgeschaft; deze leiden niet tot een efficiëntere uitvoering van publieksdiplomatie. In plaats daarvan zouden de posten zelf aan de hand van hun strategische plannen (jaarplannen/MJSP/MIB) moeten bepalen wat hun thematische prioriteiten zijn en hoe, wanneer en voor welke doelstellingen ze publieksdiplomatie als instrument inzetten. Een voorwaarde voor het slagen hiervan is wel dat publieksdiplomatie in deze plannen explicieter aandacht krijgt dan nu het geval is.

Versterk de regie- en coördinatiefunctie van de directie Communicatie met betrekking tot PD en betrek hierbij de thema- en regiodirecties.

Om de functie van publieksdiplomatie te kunnen versterken, dient de directie Communicatie van BZ op dit terrein een duidelijke regisserende en coördinerende rol te vervullen. Als het gaat om de beleidsinhoudelijke afstemming en de functie als sparringpartner voor de posten, is het van belang hierbij niet alleen de directie Communicatie maar ook de regiodirecties te betrekken. Bovendien kunnen de posten bij het opzetten van landenstrategieën bestaande kennis (bij onder meer vakdepartementen, landen- en themadirecties binnen BZ) beter inzetten. Bijvoorbeeld door regionale hubs – zoals de hub in Caïro voor het Midden-Oosten – in te stellen die de posten kunnen ondersteunen en adviseren bij het opstellen en/of uitvoeren van een gezamenlijke strategie voor publieksdiplomatie. Centrale coördinatie blijft noodzakelijk wanneer publieksdiplomatie grootschalige aangelegenheden betreft, zoals grote evenementen, conferenties en communicatie in crisissituaties.

Versterk de leerfunctie bij publieksdiplomatie, door te zorgen voor adequate monitoring en evaluatie.

Monitoring en evaluatie zijn van belang om tijdens het proces lessen te kunnen trekken uit de beleidsuitvoering en voor verantwoordingsdoeleinden achteraf. Periodieke monitoring dient rekening te houden met de aard en complexiteit van publieksdiplomatie; instrumenten en activiteiten worden in samenhang ingezet, samen met andere vormen van diplomatie – en worden gekoppeld aan de uitvoering van de strategische plannen. Hiernaast zou moeten worden geïnventariseerd in hoeverre de BZ-Newsroom posten (structureel) kan ondersteunen bij de monitoring en evaluatie van digitale media, bij het opstellen van zoekopdrachten, bij de keuze van onlinekanalen en het opstellen van specifieke analyses en trends. Hierdoor kan beter inzicht worden verkregen in de wereldwijde ontwikkelingen op dit terrein en het levert de posten capaciteitsvoordeel op.



De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie, coherentie en duurzaamheid van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Evaluatie # 413 (november 2016)

Beleidsdoorlichting publieksdiplomatie 2010-2014

ISBN: 978-90-5328-487-2

Te downloaden op:

www.iob-evaluatie.nl | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties

16 05 | Beleidsdoorlichting Publieksdiplomatie 2010-2014 | Evaluatie Nieuwsbrief # 16 05 | Beleidsdoorlichting Publieksdiplomatie 2010-2014 | Evaluatie Nieuwsbrief # 16 05 | Beleidsdo