



Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie

Beleidsdoorlichting publieksdiplomatie 2010-2014

IOB Evaluatie | nr. 413 | Beleidsdoorlichting publieksdiplomatie 2010-2014 | IOB Evaluatie | nr. 413 | Beleidsdoorlichting publieksdiplomatie 2010-2014



IOB Evaluatie

Beleidsdoorlichting publieksdiplomatie 2010-2014

november 2016

Voorwoord

De Nederlandse overheid voert een actief buitenlandbeleid. Ze maakt hiervoor gebruik van een scala aan instrumenten, waaronder ook de diplomatie. De laatste decennia richt diplomatie zich behalve op nationale staten ook steeds meer op het groeiende aantal niet-statelijke spelers in het publieke domein, zoals bedrijven, maatschappelijke organisaties en gewone burgers. Deze zogenoemde publieksdiplomatie (PD) heeft een tweeledig oogmerk: het bewerkstelligen van positieve beeldvorming over Nederland in het buitenland en het helpen realiseren van de doelstellingen van het Nederlandse buitenlandbeleid.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) heeft deze doorlichting van het beleid voor publieksdiplomatie verricht op verzoek van de minister van Buitenlandse Zaken (BZ). Het hoofdonderzoek is uitgevoerd door IOB-onderzoekers Frans van der Wel, Jisse Kranen en Jesper Saman. Het deelonderzoek door Mediatenor is begeleid door IOB-collega Joke Buringa. De literatuur- en definitiestudie voor deze doorlichting is uitgevoerd door Marcella Kruger van Span-Consult.

Een referentiegroep met onafhankelijke externe leden en met vertegenwoordigers van het ministerie van BZ en het ministerie van Financiën heeft dit onderzoek begeleid. De onafhankelijke externe leden waren: prof. dr. K. Colijn, prof. dr. P. Dekker en prof. dr. C. van Riel. De interne leden waren: Sander Cohen en Bert Vermaat (beiden van het ministerie van BZ) en Barbara Jansen (Ministerie van Financiën).

| 3 |

Gedurende de uitvoering van de beleidsdoorlichting waren Peter Henk Eshuis en Ferko Bodnár de interne IOB-meelezers. De bijeenkomsten van zowel de interne meelesgroep als van de referentiegroep zijn door mij voorgezeten.

De onderzoekers zijn de leiding en de medewerkers van de bezochte posten en directies, de externe en interne meelezers en alle andere voor dit onderzoek relevante gesprekspartners zeer erkentelijk voor hun bereidheid frank en vrij inzichten en informatie te delen. Zonder die medewerking was het eindrapport van deze beleidsdoorlichting niet tot stand gekomen.

De eindverantwoordelijkheid voor het gehele onderzoek, voor de tekst van de samenvatting en voor de hoofdstukken 1 tot en met 8 berust bij IOB. De tekst van hoofdstuk 9 – die ingaat op beleidsopties indien er significant minder middelen (-20%) beschikbaar zijn – valt echter onder verantwoordelijkheid van de directie Communicatie van het ministerie van BZ.

Dr. Wendy Asbeek Brusse

Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)

Inhoudsopgave

Voorwoord	3	
Lijst van figuren, tabellen en tekstboxen	7	
Lijst van afkortingen	9	
 Managementsamenvatting	 10	
Bevindingen	11	
Aanbevelingen	15	
 1 Inleiding, onderzoeksaanpak en afbakening	 16	
1.1 Inleiding	17	
1.2 Centrale vraagstelling	17	
1.3 Onderzoeksaanpak	19	
1.4 Afbakening beleidsterrein	22	
1.5 Leeswijzer	23	
 2 Motivering voor het gevoerde beleid	 26	
2.1 Aanleiding voor het beleid: veranderende diplomatie	27	5
2.2 Rol en reikwijdte van publieksdiplomatie	29	
2.3 Verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid	31	
2.4 PD-beleid in internationaal perspectief	32	
 3 Beleids- en organisatieconstructie	 38	
3.1 Ontwikkelingen PD-beleid bij BZ	39	
3.2 Doelstellingen en beleidslogica van het PD-beleid	40	
3.3 Organisatie van het PD-beleid	46	
 4 Beoordelingskader	 48	
4.1 Uitgangspunten centraal niveau van PD-beleid	49	
4.2 Uitgangspunten decentrale uitvoering van PD-beleid	51	
 5 Centrale uitvoering van het PD-beleid	 54	
5.1 Beleidscontext	55	
5.2 Doelstellingen publieksdiplomatie	56	
5.3 Strategie	57	
5.4 Organisatie op het departement	62	
5.5 Conclusies	65	
 6 Publieksdiplomatie in de praktijk op de posten	 66	
Casus 1 – Waterdiplomatie in de VS	67	
Casus 2 – DiploHacks	71	
Casus 3 – Fietsdiplomatie	74	
Casus 4 – Culturele diplomatie	76	

Casus 5 – Crisiscommunicatie: gerichte voorlichting	78
Casus 6 – Sociale media	80
7 Decentrale beleidsuitvoering op posten	88
7.1 Organisatie	89
7.2 Maatwerk	93
7.3 Actoren	101
7.4 Timing en inzet van instrumenten	109
7.5 Monitoring en evaluatie	116
7.6 Conclusies	118
8 Conclusies en aanbevelingen	120
8.1 Conclusies	121
8.2 Aanbevelingen	122
9 Beleidsopties bij significant minder middelen (-20%)	126
Bijlagen	130
Bijlage 1 Lijst van geraadpleegde bronnen	131
Bijlage 2 Overzicht gesproken personen	137
Bijlage 3 Tijdlijn ontwikkeling PD door de jaren heen	146
Bijlage 4 Focuslanden Publieksdiplomatie	149
Bijlage 5 Indeling niet-focuslanden	151
Bijlage 6 PD-thema's door de jaren heen	152
Bijlage 7 Centrale instrumenten voor Publieksdiplomatie	153
Bijlage 8 Beoordelingskader PD op posten	156
E-bijlage 9 Media-analyse, uitgevoerd in het kader van de beleidsdoorlichting publieksdiplomatie	160
E-bijlage 10 Voorstudie Publieksdiplomatie, uitgevoerd door Span-Consult in het kader van de beleidsdoorlichting publieksdiplomatie	161
Evaluatie- en studierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) gepubliceerd in 2012-2016	162

Lijst van figuren, tabellen en tekstboxen

Figuren

Figuur 3.1	Huidige focuslanden PD	42
Figuur 3.2	Realisatiecijfers PD-budget 2009-2014	43
Figuur 3.3	Beleidslogica PD	45
Figuur 6.1	Infographic Nederlandse ambassade Washington	79
Figuur 6.2	Berichtgeving op Twitter door de posten, tussen 01-04-2014 en 01-10-2014	81
Figuur 6.3	Berichtgeving door posten over PD-thema's op Twitter	81
Figuur 6.4	<i>Word cloud</i> van berichtgeving via Twitter	82
Figuur 6.5	Twitter: @NLinSouth Africa	83
Figuur 6.6	Facebook: /DutchEmbassyIndonesia	83
Figuur 6.7	Onderwerpen in berichten van Chef de Poste van een grotere post	83
Figuur 6.8	Totaaloverzicht Twitter, Duitsland	84
Figuur 6.9	Totaaloverzicht @NLintheUSA	84
Figuur 6.10	Totaaloverzicht Twitter, Verenigde Staten	85
Figuur 7.1	Actoren bij PD-inzet door posten	102
Figuur 7.3	Instrumenten naar doelstelling, omvang en doelgroep	110

171

Tabellen

Tabel 1.1	Focus PD per onderzocht prioriteitsland	20
Tabel 1.2	Beantwoording van de onderzoeksvragen	24
Tabel 3.1	Thema's voor PD (vanaf 2014)	41
Tabel 3.2	Overzicht Nederlandse PD-actoren	47
Tabel 4.1	Beoordelingskader PD op centraal niveau	50
Tabel 4.2	Beoordelingskader PD op decentraal niveau	51
Tabel 5.1	De positie van Nederland op verschillende ' <i>brand indices</i> '	58
Tabel 6.1	Totale berichtgeving van posten over PD-thema's via Twitter	82
Tabel 7.1	Prioritaire thema's van PD op posten (enquête)	96
Tabel 7.2	Rapportage over Nederland in combinatie met PD-thema's in de landelijke/lokale pers	97
Tabel 7.3	Interventies en resultaten van PD	111
Tabel 7.4	Timing van PD-interventies	114

Boxen

Box 2.1	Model regiodirecties VS en VK	33
Box 2.2	US State Department: Mission Activity Tracker	36
Box 7.1	Regionale aansturing: Rol van Digital Communications Officer	92
Box 7.2	Publieksdiplomatie in jaarplannen VS, Duitsland en Frankrijk	94
Box 7.3	Samenwerkingsproject met Anne Frank Zentrum Berlin	98
Box 7.4	Doelgroepenpiramide: NFIA Shanghai	104
Box 7.5	Dutch Visitors Programme 2009-2014	106

Box 7.6	MVO-project met Permatatabank in Indonesië	107
Box 7.7	Projecttoolkits: Project Vrede en Recht	113
Box 7.8	#CoCreateSA	116

Lijst van afkortingen

BHOS	Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BRICS	Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika
BZ	Minister van Buitenlandse Zaken
CdP	Chef de Poste
CG	Consulaat-generaal / Consul-generaal
CIVET	Colombia, Indonesië, Vietnam, Egypte en Turkije
COM	Directie Communicatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken
CSIS	Center for Strategic and International Issues
DG	Directeur-generaal
DVP	Dutch Visitors Programme
EU	Europese Unie
EUR	Euro
EVD	Economische Voorlichtingsdienst
FCO	Foreign & Commonwealth Office
HGIS	Homogene Groep Internationale samenwerking
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IP	Influentials Programme
LGTB	Lesbian, gay, transsexual and bisexual
M&E	Monitoring en evaluatie
MENA	Middle East and North Africa
MIB	Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader
MJSP	Meerjarig Strategisch Plan
NBSO	Netherlands Business Support Offices
NBTC	Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen
NFIA	Netherlands Foreign Investment Agency
NGO	Non-gouvernementele organisatie
NWP	Netherlands Water Partnership
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PD	Publieksdiplomatie
PV	Permanente Vertegenwoordiging / Permanent Vertegenwoordiger
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SG	Secretaris-generaal
USD	United States Dollar
UVN	Uitnodiging (Vak)journalisten naar Nederland
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VNVR	VN-Veiligheidsraad
VS	Verenigde Staten van Amerika
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan

The Netherlands supports



*Equality and Dignity for all
Let Love Rule*

Managementsamenvatting

Publieksdiplomatie (PD) is een vorm van diplomatie gericht op het aangaan van samenwerking en dialoog met niet-statelijke actoren in het buitenland. De PD van Nederland heeft een tweeledig doel, namelijk: (1) het bewerkstelligen van positieve beeldvorming over Nederland in het buitenland, en (2) het helpen realiseren van de doelstellingen van het Nederlandse buitenlandbeleid. Hiervoor worden verschillende instrumenten en spelers ingezet, waaronder de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland, uitvoerende organisaties en (de)centrale programma's. In de 39 zogenoemde PD-focuslanden doet Nederland actief aan PD.¹ De thematische prioriteiten van het PD-beleid bestaan uit de drie overkoepelende thema's: Europa, ontwikkelingssamenwerking en handel; en de vier prioritaire thema's: klimaat, water en energie; agrifood; vrede en recht; en cultuur en creatieve industrie. Het beleid staat onder verantwoordelijkheid van (de directie Communicatie van) het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ).

Deze beleidsdoorlichting van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) berust op verschillende informatiebronnen: een literatuur- en dossierstudie, een uitbestede voorstudie naar PD, interviews met relevante stakeholders², een survey onder de Nederlandse vertegenwoordigingen in de PD-prioriteitslanden en een (sociale)media-analyse in een aantal geselecteerde landen. Voor de beleidsdoorlichting is een beoordelingskader (hoofdstuk 4) opgesteld dat deels is ontleend aan de reconstructie, concepten en uitgangspunten van het beleid zelf, en deels aan inzichten uit de literatuur over factoren die (mede) van invloed zijn op de mate van beleidseffectiviteit en -coherentie van PD.

| 11 |

Bevindingen

In deze beleidsdoorlichting gaat IOB in op de motivering voor het gevoerde beleid, de opzet, inrichting en uitvoering ervan en de in de periode 2009-2014 bereikte resultaten. Aan de hand van het door IOB opgestelde beoordelingskader geeft IOB een oordeel over de relevantie, doeltreffendheid, doelmatigheid en coherentie van het PD-beleid. De belangrijkste bevindingen worden hieronder samengevat.

1) *BZ speelt goed in op de veranderende context van publieksdiplomatie*

Diplomatie dient voortdurend in te spelen op veranderende omstandigheden. De toename van niet-statelijke actoren, nieuwe (realtime)technologieën en de vervaging van de grenzen tussen binnenlandse en buitenlandse politiek zorgen ervoor dat (diplomatieke) interactie in het publieke domein met niet-statelijke actoren – waaronder bedrijven, niet-gouvernementele organisaties (ngo's), het maatschappelijk middenveld, academici, enzovoort – een steeds prominentere positie inneemt. PD speelt in op deze

¹ Zie bijlage 4 voor een overzicht van de PD-focuslanden.

² Tijdens het veldonderzoek is uitvoerig gesproken met de leiding en medewerkers op de posten in België, Duitsland, Frankrijk, Indonesië, Turkije, de VS en Zuid-Afrika. Hiernaast zijn interviews gehouden met medewerkers uit het lokale netwerk in deze landen, onder wie vertegenwoordigers van buitenlandse vertegenwoordigingen, maatschappelijke organisaties, ondernemers en kennisinstellingen. Tevens zijn interviews gehouden met degenen die in Nederland beleidsmatig of bij de uitvoering van PD zijn betrokken. In hoofdstuk 1 worden de specifieke onderzoeksvragen en de gehanteerde onderzoeksaanpak beschreven.

veranderingsprocessen. Steeds meer landen hebben hiervoor eigen strategieën en instrumenten ontwikkeld, waarvan de invulling hoofdzakelijk afhangt van de gestelde ambities en te behalen doelstellingen.

Het Nederlandse ministerie van BZ heeft verschillende initiatieven ontplooid om de veranderende diplomatie en de consequenties daarvan in kaart te brengen. Voorbeelden hiervan zijn de werkgroepen Modernisering Diplomatie en iDiplomacy en verscheidene initiatieven op communicatiegebied (bijvoorbeeld de Newsroom en handleidingen sociale media). Verder zoekt het ministerie op allerlei terreinen naar (een concrete vorm van) samenwerking met niet-statelijke actoren, zet het gerichter in op thematische prioriteiten via de centrale doelstellingen van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS), en heeft het initiatieven in gang gezet om een overkoepelende visie te ontwikkelen over de beeldvorming over Nederland in het buitenland. De belangrijkste voorbeelden hiervan zijn het programma Vrede en Recht en het programma Holland Branding.

2) *Bij BZ heeft een geleidelijke overgang plaatsgevonden van een reactieve en 'intuïtieve' aanpak van PD naar een meer proactieve en strategische benadering, maar er zijn nog wel slagen te maken.*

Het ministerie van BZ heeft de afgelopen jaren op het gebied van PD-ontwikkeling grote slagen gemaakt: van passieve woordvoeringslijnen en reactieve publieksvoorlichting aan het begin van de eeuw naar een meer structurele en gedifferentieerde benadering van het PD-beleid nu. Er is veel energie gestoken in zowel het uitdragen van het belang van samenwerking met niet-statelijke actoren – bijvoorbeeld door het gebruik van nieuwe media – als het professionaliseren van publieksdiplomatie – zoals bij het ontwikkelen van het PD-beleidskader, het organiseren van PD-leergangen voor BZ-medewerkers en het aanbieden van kant-en-klare toolkits. Dit alles heeft ervoor gezorgd dat het PD-beleid op het departement zich heeft doorontwikkeld, verder is geprofessionaliseerd en beter op de radar van de gehele organisatie is komen te staan.

Ondanks deze positieve ontwikkelingen hebben BZ en de posten nog een aantal slagen te maken. PD-interventies vinden nog lang niet altijd gestructureerd plaats en hebben in sommige landen het karakter van een projectenprogramma, zonder dat dit integraal onderdeel uitmaakt van de landenstrategie. 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 geregeld intuïtief en afhankelijk van persoonlijke kennis, ervaringen en voorkeuren, en in mindere mate gebaseerd op een gericht strategisch beleidsontwerp, wat de effectieve uitvoering wel ten goede zou komen.

3) *PD kan beter worden verankerd binnen BZ als fundamenteel diplomatiek instrument voor doeltreffende beleidsuitvoering.*

PD kan meerdere doelstellingen dienen. Ze kan zijn gericht op beïnvloeding, op het verbeteren van het imago van Nederland in het buitenland en op het vergroten van het onderling vertrouwen. PD vergt in overwegende mate dat langdurig en consequent eenzelfde boodschap wordt afgegeven, ongeacht of PD proactief of reactief wordt ingezet.

Daardoor is PD een instrument dat met de nodige 'vaardigheden' kan worden ingezet om het beleid van BZ en de posten te helpen vormgeven en uitvoeren.

De beleidslogica van PD is echter onvoldoende verankerd binnen de organisatie. Op zowel centraal als decentraal niveau is onvoldoende duidelijk of PD wordt beschouwd als een instrument, een programma of een volwaardig beleidsterrein. Er bestaat geen eenduidige, centrale visie op de plaats die PD inneemt in het bredere buitenlandbeleid; een nadere duiding (van de uitwerking) van de beleidslogica van PD ontbreekt. Terwijl een groot aantal betrokkenen van nature is geneigd om PD vooral te zien als een specifiek onderdeel van strategische communicatie, beschouwen anderen PD juist als een breder instrument van beïnvloeding. Doordat de BZ-organisatie als geheel op dit punt geen samenhangend beleid voert, is deze samenhang met de uitvoering van de activiteiten op de post ook niet altijd aanwezig gebleken. De beleidsmatige uitwerking van PD-plannen blijkt doorgaans beperkt en de plannen worden weinig geoperationaliseerd naar werkprogramma's.

De geografische en thematische prioriteiten van PD sluiten niet altijd even goed aan op de bredere prioriteiten van het buitenlandbeleid. Hierover bestaat te weinig structurele en periodieke uitwisseling tussen de directie Communicatie (COM) en de verantwoordelijke thema- en regiodirecties. Ook hanteren de posten – naast de centraal benoemde PD-prioriteiten – een veelvoud aan eigen PD-thema's. De eigen beleidsdoelstellingen vormen hierbij het uitgangspunt en zijn veelal specifiek van aard dan de generieke thema's. Het instellen van centrale PD-thema's heeft dus niet geleid tot meer uniformiteit en richting.

| 13 |

4) Er dient meer aandacht uit te gaan naar de regie en coördinatie van PD binnen de organisatie.

De inzet van COM heeft zich de afgelopen jaren vooral gericht op het formuleren van het PD-beleid, op het uitvoeren van ondersteunende instrumenten en op de allocatie van de schaarse financiële middelen. Mede door de zeer beperkte menskracht is zo onvoldoende aandacht uitgegaan naar de regie- en coördinatiefunctie van de directie, zoals het verder uitdragen van het belang van PD, het stroomlijnen van de inzet van PD binnen het departement en de gerichte, op de posten afgestemde, advies- en coachingsrol.

De procesmatige en beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheden voor de uitvoering van PD zijn momenteel verspreid over de organisatie. COM weet hierbij haar coördinerende rol voor andere directies te weinig effectief te benutten. Voor een effectieve uitvoering van PD op de posten ontbreekt een heldere koppeling tussen COM enerzijds en de thema- en regiodirecties anderzijds. De PD-hub voor de MENA-regio en de informele ondersteuning en samenwerking binnen een postennetwerk vormen hierop de uitzondering. De inhoudelijke sturing door COM heeft hierbij weinig meerwaarde, maar het adviseren en coachen om PD als instrument te gebruiken wel.

Dezelfde problematiek speelt ook op decentraal niveau. De inzet van PD is een vaardigheid die alle medewerkers op een post aangaat. Als voornaamste officiële vertegenwoordiger van Nederland is de ambassadeur niet alleen PD-functionaris nummer één, maar ook degene die het instrument verankert binnen de strategie en zorg draagt voor de uitvoering van de

strategie. Niet op alle posten wordt deze integrale verantwoordelijkheid voor PD echter zo ervaren. Met name op posten die beschikken over een 'eigen' PD-afdeling of -functionaris lijkt de opvatting te leven dat PD alleen de verantwoordelijkheid is van die afdeling of functionaris. Daarmee leeft op posten de gedachte dat PD op 'adequate wijze is belegd' en dat andere afdelingen zich er minder mee bezig hoeven te houden.

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

Dankzij hun formele positie en kennis van het lokale krachtenveld weten de posten verbindingen te leggen tussen de Nederlandse belangen en de 'vraagzijde' in het gastland. Posten bieden over het algemeen een helder inzicht in de achtergronden bij de gekozen thematiek, spitsen hun programma's toe op hun eigen beleidsdoelstellingen en relateren hun inzet doorgaans ook aan de prioriteiten van het gastland. Hoewel er zeer goede voorbeelden zijn aangetroffen, ontbreekt het op landenniveau nog geregeld aan een duidelijke (expliciete) uitwerking van een PD-strategie en een bijpassend instrumentarium. In de praktijk leidt dit tot interpretatieverschillen over de benaderingswijzen en toepassingen van PD. Voor de meeste posten geldt dat de gerealiseerde activiteiten vooraf niet direct of slechts incidenteel aan een specifieke doelstelling worden gerelateerd.

| 14 | Posten organiseren veel activiteiten en onderhouden op tal van manieren verschillende contacten. Ze maken graag gebruik van invloedrijke mensen, bekende Nederlanders en andere publiekstrekkers. Hiermee versterken ze de beeldvorming over Nederland en bieden ze openingen voor een inhoudelijke discussie over (moeilijke) onderwerpen. Toch is het in de meeste gevallen onduidelijk hoe de meerwaarde van samenwerking (netwerkmogelijkheden, indirecte promotie voor Nederland, neutraal platform, agendazettende capaciteit, relatiebeheer) wordt gewogen en hoe de spin-off van deze inzet bijdraagt aan beleidsbeïnvloeding en/of een betere toegang tot besluitvormers.

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.

Aanbevelingen

In hoofdstuk 8 presenteert IOB de belangrijkste aanbevelingen die voortvloeien uit deze beleidsdoorlichting. De belangrijkste drie zijn hieronder samengevat.

- 1) *Laat PD volledig onderdeel zijn van de meerjarenstrategie van de posten en laat daarbij de sturing op centrale PD-thema's achterwege.*

Vergroot het bereik en de effectiviteit van het beleid door maatwerk te leveren, met landspecifieke inzet en samenhang tussen de verschillende (on- en offline) instrumenten. Dit vergt een meerjarige en consequente visie op PD-beleid, die hobbyïsme en ad-hocinzet van PD bestrijdt. Schaf de centrale PD-thema's af en laat de posten zelf aan de hand van hun strategische plannen (jaarplannen/MJSP/MIB) bepalen wat hun thematische prioriteiten zijn en hoe, wanneer en voor welke doelstellingen ze PD als instrument inzetten. Een voorwaarde is wel dat de PD-inzet in die plannen explicieter aandacht krijgt dan nu het geval is.

- 2) *Versterk de regio- en coördinatiefunctie van COM met betrekking tot PD en betrek hierbij de thema- en regiodirecties.*

Versterk COM in haar faciliterende, coachende en adviserende rol met betrekking tot het regisseren en coördineren van PD binnen de organisatie. Betrek niet alleen COM maar ook de regiodirecties bij de beleidsinhoudelijke afstemming en als sparringpartner naar de posten, bijvoorbeeld over de voorgenomen PD-interventies en als liaison naar de themadirecties. Voorts kan bestaande kennis (bij onder meer vakdepartementen, landen- en themadirecties binnen BZ) beter worden ingezet bij het opzetten van landenstrategieën. Hierbij kan ook worden heroverwogen om regionale PD-hubs in te stellen. Faciliteer 'Haagse' samenwerking door de verschillende (rijksbrede) spelers tijdig te betrekken bij het opstellen van een overkoepelende visie, beleid en handleidingen. Centrale coördinatie blijft noodzakelijk wanneer de PD grootschalige aangelegenheden betreft, zoals grote evenementen, conferenties en communicatie in crisissituaties.

- 3) *Versterk de leerfunctie bij PD door adequate monitoring en evaluatie.*

Periodieke monitoring dient rekening te houden met de aard en complexiteit van PD en te worden gekoppeld aan de uitvoering van de strategische plannen. Versterk de monitoringcapaciteit van activiteiten. Inventariseer ook in hoeverre de BZ-Newsroom posten (structureel) kan ondersteunen bij de monitoring en evaluatie van de inzet van digitale media. Hierdoor kan beter inzicht worden verkregen in de wereldwijde ontwikkelingen op dit terrein en het levert de posten capaciteitsvoordeel op.



1

Inleiding, onderzoeksaanpak en afbakening

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksopzet (paragraaf 1.2), de onderzoeksaanpak (paragraaf 1.3) en de afbakening van de beleidsdoorlichting (paragraaf 1.4) toegelicht.

1.1 Inleiding

Publieksdiplomatie (PD) is een vorm van diplomatie die zich richt op het aangaan van samenwerking en dialoog met niet-statelijke actoren in het buitenland om de besluitvorming op die beleidsterreinen te kunnen beïnvloeden die relevant zijn voor een land. De Nederlandse PD beoogt het imago van Nederland te versterken door in het buitenland een realistisch maar positief beeld te schetsen van Nederland en zo het buitenlandbeleid te ondersteunen.

In deze beleidsdoorlichting verkent de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) de doeltreffendheid en doelmatigheid van de PD-inspanningen van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Hiermee geeft IOB uitvoering aan de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Deze regeling schrijft voor dat één heel beleidsartikel van de Rijksbegroting of een samenhangend deel hiervan ten minste eens in de zeven jaar dient te worden geëvalueerd.

| 17 |

Conform de vereisten van de RPE onderzoekt IOB in dit rapport:

- de motivering van het beleid, de beschrijving van het beleidsterrein en de met het beleid beoogde doelen;
- de afbakening van het onderzochte beleidsterrein (in tijd en geld) en de onderbouwing hiervan;
- eerder uitgevoerd onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de effecten van het gevoerde beleid en de analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan; en
- de maatregelen die kunnen worden genomen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te vergroten.

De RPE schrijft tevens voor dat opties dienen te worden verkend voor het geval er significant minder middelen beschikbaar zijn (-20 procent). Niet IOB heeft deze opties verkend, maar de verantwoordelijke beleidsdirectie van BZ.

1.2 Centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt:

Welke bijdragen hebben de door BZ gehanteerde strategie en de gefinancierde spelers, instrumenten en activiteiten op het gebied van PD geleverd aan een positieve beeldvorming van Nederland en aan het ondersteunen en bevorderen van de beleidsdoelen van Nederland in het buitenland?

Deze vraagstelling is uitgesplitst naar de volgende deelvragen:

1. Wat is de aanleiding en motivering van het PD-beleid en wat zijn de beoogde beleidsdoelen?
2. Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid, en met name van het ministerie van BZ?
3. Hoe ziet het beleidsterrein er uit? Wat is de aard en samenhang van de doelstellingen, strategie, spelers, instrumenten, activiteiten en timing die worden ingezet voor PD?
4. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard en wat is de onderbouwing hiervan?
5. Welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke wijze en waarom? Welke zijn niet uitgevoerd en waarom niet?
6. Welke uitgangspunten over de doeltreffendheid (effectiviteit) van PD zijn te ontleen aan de beleidsreconstructie en de literatuur over PD? Hoe kunnen deze uitgangspunten dienen als beoordelingskader voor de doeltreffendheid, doelmatigheid en coherentie van het gevoerde beleid?
7. Hoe doeltreffend, doelmatig en coherent was het gevoerde PD-beleid, afgemeten aan het geformuleerde beoordelingskader?
8. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan te vergroten?
9. Indien er significant minder beleidsmiddelen beschikbaar zijn (-20 procent van de begroting voor de beleidsdoelstelling), welke beleidsopties zijn dan beschikbaar?

| 18 |

Voorbehoud bij het meten van effectiviteit

Het monitoren en evalueren van PD kent veel uitdagingen, zo blijkt uit verschillende nationale en internationale studies.³ Een eerste uitdaging betreft de gehanteerde terminologie. Veel concepten en termen zijn niet, of niet voldoende scherp, gedefinieerd, waardoor het ook ontbreekt aan voldoende relevante, betrouwbare en valide indicatoren. Een tweede uitdaging betreft het object van evaluatie: wat moet er precies worden gemeten en over welke periode? Er zijn meestal uiteenlopende spelers, programma's en activiteiten betrokken bij PD, die werken met uiteenlopende tijdschalen, (beleids)niveaus en instrumenten en die op verschillende manieren invloed (kunnen) uitoefenen. Ten derde is het moeilijk vast te stellen of de inspanningen voor het behalen van 'zachte' resultaten (zoals betere beeldvorming, meer vertrouwen en meer acceptatie) daadwerkelijk succesvol waren, mede omdat deze effecten zich doorgaans pas manifesteren op de middellange en lange termijn. Zoals het geval is bij veel onderzoeken naar de effecten van beleid, speelt ook bij PD ten slotte ook mee dat het lastig is de causale relaties tussen de ingezette beleidsinstrumenten en de maatschappelijke uitkomsten vast te stellen, omdat tal van externe factoren de uitkomsten mede beïnvloeden.

In deze beleidsdoorlichting probeert IOB deze uitdagingen het hoofd te bieden met behulp van een beoordelingskader. Dit kader is deels ontleend aan de concepten en uitgangspunten van het beleid zelf, en deels aan inzichten uit de literatuur over PD, over factoren die (mede) van invloed zijn op de mate van effectiviteit van het beleid.

³ Gonesh & Melissen (2005). Naast een aantal uitdagingen wordt hierin ook geconcludeerd dat de evaluatie van PD nog in de kinderschoenen staat (p. 20). Andere studies zijn: Banks (2011); Foreign and Commonwealth Office (2005 en 2008); Lane (2006); NATO (2013).

1.3 Onderzoeksaanpak

Deze beleidsdoorlichting is gebaseerd op een aantal deelstudies:

Literatuurstudie en vergelijking Nederlandse aanpak met die van andere landen

Om een goed beeld te krijgen van wat PD behelst en hoe andere (geestverwante) landen PD inzetten, heeft IOB een voorstudie laten verrichten door een externe onderzoeker van Span-Consult.⁴ Hiernaast heeft ze zelf een literatuurstudie uitgevoerd. Tezamen bieden deze studies een overzicht van de literatuur en inzicht in de achtergronden, theorievorming, aard en inzet van PD in relatie tot andere vormen van zogenoemde *soft power*. Ze bieden tevens inzicht in de koppeling tussen PD en het buitenlandbeleid, en in de wijze waarop de Rijksoverheid PD wil inzetten.

Beleidsreconstructie en -analyse

De uitkomsten van de voorstudie en de literatuurstudie zijn getoetst aan de hand van gesprekken met diplomaten, beleidsmedewerkers en instellingen en organisaties in het buitenland die betrokken kunnen zijn bij PD. In aanvulling op de voorstudie zijn bestaande beleidsdocumenten geraadpleegd, evenals beleidskaders en beleidsevaluaties, adviezen (onder andere van de Advisory Committee on Public Diplomacy), Kamerstukken, jaarplannen, meerjarenplannen en communicatieplannen. Voor de op te stellen beleidsreconstructie is in het bijzonder gekeken naar:

- de beleids- en besluitvorming op verschillende niveaus (centraal-decentraal);
- de onderbouwing voor de inzet van uiteenlopende instrumenten, PD-thema's en -kanalen; en
- de relatie en het samenspel tussen strategische beleidscommunicatie, culturele diplomatie, economische diplomatie en Holland Branding.

Beleidsuitvoering: synthese en casestudies naar landen

Gedurende de uitvoering van de beleidsdoorlichting is de beleidsreconstructie een 'working document' gebleken; deze is waar nodig aangepast aan nieuwe bevindingen uit het aanvullende casusonderzoek voor deze beleidsdoorlichting. Dit aanvullende onderzoek vond plaats in een aantal landen waar Nederland PD uitoefent.⁵ De selectie van landen voor de casestudies is gebaseerd op de volgende criteria:

- centrale handelspartners;
- Atlantische bondgenoten;
- Europese buurlanden;
- Zuid-Europese landen;
- (aankomende) nieuwe EU-lidstaten;
- strategische partners;

⁴ Zie e-bijlage 10.

⁵ Dit veldonderzoek is – omwille van de onderzoeksefficiëntie – gelijktijdig uitgevoerd met het casusonderzoek voor de beleidsdoorlichting van het internationaal cultuurbeleid. Voor beide onderzoeken zijn dezelfde landen bestudeerd.

- BRICS⁶-/CIVET⁷-landen; en
- partnerlanden voor ontwikkelingssamenwerking (OS).

Deze landen zijn hieronder weergegeven met de relevante focus en PD-themakeuze van het onderzoek:

Tabel 1.1 Focus PD per onderzocht prioriteitsland

Landen	Relevante focus	PD-thema
Alle onderstaande landen:	Prioriteitsland PD Politiek / economisch belang Prioriteitsland Internationaal Cultuurbeleid (ICB)	Cultuur en creatieve industrie
Duitsland	Buurland en sinds lange tijd essentiële partner op het gebied van economische en handelsbetrekkingen. Belangrijkste afzetmarkt. Staat in de top 5 van landen waar Nederlandse instellingen de meeste culturele activiteiten realiseren. Grensoverschrijdende samenwerking en relatie tot Nederlandse niet-statelijke actoren.	Economie / Europa
Egypte	Aanwezigheid van PD-hub voor de MENA-regio.	Vrede en recht
Frankrijk en België	Aandacht voor spin-off van het besluit om het <i>Institut Neerlandais</i> te sluiten en om te vormen tot <i>Atelier Neerlandais</i> . ⁸ Mogelijkheid tot multilaterale PD met Vlaanderen, bijv. taal, gastlandschappen vakbeurzen en Vlaams-Nederlands huis deBuren. Grensoverschrijdende samenwerking.	Cultuur
Indonesië	Geselecteerd vanwege de koloniale geschiedenis en belangrijke OS-relatie. Daarnaast speciale aandacht voor de inzet van het Erasmus Huis.	Vrede en recht
Turkije	Als kandidaat-lid van de EU een economisch en politiek transitieland en daarmee bij uitstek een land waarvoor de PD-strategie zich niet alleen richt op presentatie, verspreiding en marktverruiming van cultuur, maar ook op ethische kwesties (een prioriteitsthema binnen het PD-beleid).	Europa / Economie
Verenigde Staten	Belangrijke partner op het gebied van economische en handelsbetrekkingen alsmede veiligheid. Gekozen vanwege het grote aantal evenementen/manifestaties, waaronder het staatsbezoek in 2015. Ook de inzet van 'waterdiplomatie' na de natuurrampen Sandy en Katrina vormt het object van onderzoek.	Water, klimaat en energie
Zuid-Afrika	Geselecteerd vanwege de beleidsmatige raakvlakken tussen PD en ICB. Geldt als 'transitieland' van OS naar samenwerking gericht op handel en economie. Daarnaast ook belangrijk voor het thema vrede en recht, onder meer door het koloniaal verleden.	Vrede en recht / Economie

⁶ Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika.

⁷ Colombia, Indonesië, Vietnam, Egypte en Turkije.

⁸ Zie IOB-rapport 411, *Cultuur als kans, voor de bevindingen hierover*.

Voor de casestudies heeft IOB een aantal officiële vertegenwoordigingen van Nederland in bovenstaande landen bezocht, zoals ambassades en consulaten ('de posten'), en een enquête gehouden onder PD-focuslanden. Het ging hierbij om medewerkers politiek, pers en culturele zaken (PCZ)⁹ in de PD-focuslanden, aangevuld met diepte-interviews onder de uitvoerders van PD en hun partners. Tijdens de bezoeken is verder gekeken naar de keuze van de beleidsinstrumenten, de onderlinge samenhang en relevantie ervan voor de lokale context, evenals naar de koppeling van de PD-inzet aan de (operationele) beleidsdoelstellingen.

Om hiervan een synthese te kunnen maken heeft IOB een beoordelingskader (hoofdstuk 4) gehanteerd. Aan de hand hiervan is de inzet van PD getoetst, zowel op centraal BZ-niveau als op het uitvoerende niveau van de posten. Ieder uitgangspunt van het beoordelingskader krijgt een algemene score, namelijk + (voldoende), +/- (gemiddeld/wisselend) en - (onvoldoende). De bevindingen zijn in dit rapport opgenomen vanaf hoofdstuk 5.

(Sociale)media-onderzoek

Het gaat hierbij om twee deelonderzoeken naar de wijze waarop en de mate waarin de officiële vertegenwoordigingen van Nederland in het buitenland de sociale media benutten voor PD. Hiernaast is gekeken of en hoe de uitvoering van het beleid in voorkomende gevallen figureert in de lokale media. Dit is gedaan door tijdens en na de landenbezoeken na te gaan of er sprake was van een gerichte, op de doelgroep én het beleid afgestemde inzet, hoe gebruik is gemaakt van sociale media, welke informatie naar buiten is gebracht, welke follow-up daaraan is gegeven en hoe hierop werd gereageerd. Hierbij is onderscheid gemaakt naar het gebruik van Facebookpagina's en Twitteraccounts door de posten ('corporate accounts') en door individuele gebruikers, zoals ambassadeurs. Deze onderzoeken zijn uitgevoerd voor zowel deze beleidsdoorlichting als de beleidsdoorlichting internationaal cultuurbeleid.¹⁰

| 21 |

Wijzigingen onderzoeksaanpak ten opzichte van Terms of Reference

Aanvankelijk had de onderzoeksaanpak in de Terms of Reference (ToR) op een aantal onderdelen een andere aanpak dan uiteindelijk in het onderzoek is gerealiseerd. De belangrijkste uitdaging was dat het (evaluatie)materiaal waarop beleidsdoorlichtingen normaliter zijn gebaseerd, slechts zeer beperkt beschikbaar was. Hierdoor heeft de primaire dataverzameling aan belang gewonnen en is veelvuldig gebruik gemaakt van de informatie uit gesprekken, de enquête en de (sociale)media-analyse. De wijzigingen ten opzichte van de ToR heeft IOB doorgevoerd in overleg met de interne meelezers van deze beleidsdoorlichting. Deze aanpassingen waren zowel inhoudelijk als methodologisch van aard. Het betrof:

⁹ PD is doorgaans ondergebracht bij de afdelingen politiek, pers en culturele zaken (PCZ). Soms wordt een andere benaming gebruikt.

¹⁰ Zie IOB-rapport 411, *Cultuur als kans. Beleidsdoorlichting van het internationaal cultuurbeleid*, voor verdere verdieping.

Inhoudelijke wijzigingen:

- aanpassing van het beoordelingsmodel, door dit meer toe te spitsen op de geldende uitgangspunten van PD om zo een oordeel te geven over de mate waarin aan die uitgangspunten is voldaan;
- uitstel van het vervolgonderzoek gericht op de reputatie van Nederland in het buitenland, omdat een geschikte nulmeting ontbrak, evenals inzicht in de inspanningen die Nederland op dit terrein pleegt. De beleidsdoorlichting is een bouwsteen voor een eventueel (extern uit te voeren) vervolgonderzoek naar de reputatie van Nederland; en
- de fte-inzet voor PD is indicatief vastgesteld.¹¹

Methodologische wijzigingen:

- de landenstudies zijn niet opgenomen als integraal onderdeel van de beleidsdoorlichting, omdat het vergelijkend perspectief ervan te beperkt is; de relevante PD-casussen zijn wél opgenomen om de reikwijdte van het beleidsterrein te illustreren; en
- niet de ‘spin’¹² maar triangulatie is gebruikt, door het beleid te toetsen aan de uitkomsten van gesprekken met diverse betrokkenen, experts, samenwerkingspartners en secundair materiaal.

1.4 Afbakening beleidsterrein

In artikel 4 van de begroting van het ministerie van BZ wordt het beleid geregeld voor “Consulaire belangenbehartiging en het internationaal uitdragen van Nederlandse waarden en belangen”. PD is hierin opgenomen onder artikel 4.4, dat is gericht op “het inzetten van publieksdiplomatie door het postennet en BZ om het beeld van Nederland in het buitenland te versterken en op een positief realistische manier uit te dragen”. Meer in het bijzonder zijn de eerste twee subartikelen van deze beleidsdoelstelling relevant voor de toepassing en uitvoering van PD:

- “Via strategische beleidscommunicatie richt Buitenlandse Zaken zich op die doelgroepen die van belang zijn bij het ontwikkelen, bereiken en uitdragen van beleidsdoelstellingen op het terrein van buitenland beleid. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor de media [...]. Daarnaast worden online kanalen ingezet, zoals Facebook [...]”¹³;
- “Bijdrage aan publieksdiplomatie, waarmee Nederlandse ambassades activiteiten op het gebied van strategische beleidscommunicatie, beeldvorming over Nederland en internationaal cultuurbeleid kunnen ondersteunen of opstarten”.

¹¹ Verdere toelichting in paragraaf 3.2.

¹² Zie Terms of Reference (2015), p. 21.

¹³ TK, 2015-2016, 34300 V, nr 2, artikelonderdeel 4.4, eerste bullet.

Beide onderdelen geven de essentie weer van PD: beïnvloeding om de realisatie van het buitenlandbeleid te ondersteunen én de beeldvorming over Nederland in positieve zin te beïnvloeden. De overige onderdelen van artikel 4.4 maken geen onderdeel uit van deze beleidsdoorlichting.¹⁴

PD is echter nadrukkelijk meer dan de som der begrotingscijfers. Ze betreft ook meer algemeen het optreden van diplomaten, ambtenaren en andere spelers die op de een of andere manier bijdragen aan de beeldvorming over Nederland in het buitenland. Deze beleidsdoorlichting beslaat daarom zowel het beleid zoals beschreven in de twee onderdelen van subartikel 4.4, met de daarbij behorende uitgaven in de periode 2010 tot en met 2014¹⁵, als de zichtbare PD-inspanningen waaraan niet direct een financiële inzet verbonden was.

1.5 Leeswijzer

Het tweede hoofdstuk gaat over de aanleiding tot en de motivering voor het gevoerde beleid. Ook komt de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid en BZ aan de orde, en wordt het PD-beleid in internationaal vergelijkend perspectief geplaatst. Hoofdstuk drie biedt inzicht in de totstandkoming van het beleid en de wijze waarop de organisatie hierop is ingericht. Met dit hoofdstuk wordt de logica van het beleid verduidelijkt. Hoofdstuk vier gaat over het beoordelingskader: hoe is dit opgezet en voor deze beleidsdoorlichting gehanteerd, om te kunnen vaststellen welke resultaten met PD zijn behaald en deze resultaten te kunnen beoordelen. Hoofdstuk vijf geeft antwoord op de vraag of het PD-beleid vanuit het departement in Den Haag doeltreffend is geweest. Hoofdstuk zeven presenteert de bevindingen op dit terrein voor het postennetwerk. Het tussenliggende hoofdstuk (zes) beschrijft een aantal casussen die de lezer helpen zich een beeld te vormen van de variëteit en reikwijdte van PD in de praktijk.

De deelvragen uit de RPE en de desbetreffende paragrafen waarin deze worden beantwoord, staan in tabel 1.2.

¹⁴ Deze betreffen: 'Bezoeken hoogwaardigheidsbekleders en uitgaven Corps Diplomatique en internationale organisaties', 'in- en uitgaande staatsbezoeken', de 'Adviesraad Internationale vraagstukken', manifestaties en subsidies aan Clingendael en het POBB-programma.

¹⁵ De onderzoekers zijn niet gestopt bij 31 december 2014. Omdat de meeste gesprekken voor dit onderzoek in 2015 zijn uitgevoerd, hebben ze ook zoveel mogelijk het in dat jaar nog uitgevoerde beleid meegenomen in de beleidsdoorlichting.

Tabel 1.2 *Beantwoording van de onderzoeksvragen*

RPE-vraag	Hoofdstuk en paragrafen
een afbakening van het beleidsterrein	1.1 t/m 1.4
de gehanteerde motivering voor het beleid en de beleidsdoelen	2.1 t/m 2.3 (motivering) 3.2 (beleidsdoelen)
een beschrijving van het beleidsterrein en de daarmee gemoeide uitgaven	3.1 t/m 3.3
een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid	5.1 7.1, 7.5
de effecten van het gevoerde beleid, evenals een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid daarvan	5.1 t/m 5.5 6 (casussen) 7.1 t/m 7.5
een beschouwing over de maatregelen die kunnen worden genomen om de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid te vergroten	8.1 en 8.2
een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (-20%) beschikbaar zijn	9



2

Motivering voor het gevoerde beleid

Dit hoofdstuk gaat over de aanleiding voor het gevoerde PD-beleid (paragrafen 2.1 en 2.2) en de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid hiervoor (paragraaf 2.3). Ook geeft het een korte schets van PD-beleid in internationaal perspectief (paragraaf 2.4).

2.1 Aanleiding voor het beleid: veranderende diplomatie

Traditionele diplomatie kan worden omschreven als een communicatieproces tussen politieke entiteiten of – specifieker – de kunst van het onderhandelen tussen overheden. Diplomatie is een overheidstaak die haar legitimatie vindt in het gegeven dat met dit proces algemene, nationale belangen zijn gemoeid die veelal het beste door overheidsdienaren kunnen worden behartigd. Diplomaten zijn de soevereine vertegenwoordigers van de staat die in het verkeer met andere staten en multilaterale fora de algemene belangen van een land behartigen. Denk bijvoorbeeld aan veilige grenzen, een stabiele internationale rechtsorde, ondersteuning aan burgers in het buitenland en het helpen voortbrengen en in stand houden van mondiale publieke goederen.¹⁶

Trends

Diplomatie dient zich voortdurend aan te passen aan de veranderende omstandigheden.¹⁷ De dynamiek van de hedendaagse diplomatie is primair verbonden met de onderlinge wisselwerking van vier grote trends: (1) de opkomst van nieuwe en goedkope (communicatie)technologieën; en, in het verlengde hiervan (2) de globalisering; (3) de toename in het aantal en de invloed van niet-statelijke actoren in het internationale domein; en (4) de toenemende vervaging van de grenzen tussen binnenlandse en buitenlandse politiek. Deze ontwikkelingen worden hieronder kort aangestipt.

| 27 |

De dalende kosten van transport en communicatie in combinatie met de liberalisering van het economisch beleid stonden de afgelopen decennia aan de basis van de mondiale marktintegratie en van sociale en politieke machtsverschuivingen die we kennen onder de noemer van globalisering. Opkomende economieën, nieuwe sociale bewegingen en innovatieve ideeën dagen de belangen, waarden en multilaterale instituties van de gevestigde landen en groepen uit. De opkomst van nieuwe (realtime)technologieën zoals internet en sociale media hebben bovendien bijgedragen aan het ontstaan van complexe diffuse netwerken van spelers die zich niet langer laten begrenzen en zich steeds minder beperken tot een fysieke plek. Dankzij mondiale goederen-, diensten- en financiële stromen en dankzij vrijer personenverkeer kunnen bedrijven, ngo's en andere spelers zich gemakkelijker vestigen

¹⁶ Modernisering van de diplomatie. Tussenrapport van de Groep van Wijzen, p. 16. De Adviescommissie Modernisering Diplomatie ('Groep van Wijzen') was aangesteld voor een termijn van twee jaar, met de opdracht te komen tot "een nadere analyse waar het ministerie van Buitenlandse Zaken en de diplomatieke dienst voor komen te staan, mede lettend op de taakopvattingen die zich in het buitenland ontwikkelen". De nadruk van de opdracht aan de commissie lag daarbij op: (1) de diplomaat van de toekomst; (2) economische diplomatie; en (3) veranderprocessen binnen de organisatie. De leden van de commissie waren: Arthur Docters van Leeuwen (voorzitter), Ko Colijn, Tineke Lodders-Elfferich, Pieter Marres en Victor Schoenmakers.

¹⁷ Leguey-Feilleux (2009); Melissen (2013).

op allerlei plekken ter wereld. Ook hebben ze sneller en eenvoudiger de beschikking over kapitaal, menskracht en (nieuwe) communicatiemiddelen.

Het gevolg is een proliferatie van niet-statelijke of semistatelijke spelers die invloed uitoefenen in de internationale arena, zoals bedrijven, lokale overheden, organisaties uit het maatschappelijk middenveld, universiteiten, religieuze groeperingen en tal van andere collectieven. Ze onderhouden uiteenlopende contacten, relaties en samenwerkingsverbanden: horizontale naast verticale, private naast (semi)publieke en informele naast formele netwerken.¹⁸

Deze samenwerkingsverbanden en netwerken kenmerken zich door een beperkte hiërarchische structuur, voortdurend wisselende belangen, onderwerpen en coalities, en een steeds snellere disseminatie van informatie en opinies.¹⁹ Niet-statelijke actoren vervullen steeds vaker een sleutelrol vanuit hun specifieke kennis van zaken, hun expertise en de invloed van de achterban. Ze mobiliseren maatschappelijke druk en eisen zeggenschap op, waardoor ook het gewicht van de (buitenlandse) publieke opinie in het buitenlandbeleid toeneemt.²⁰ De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) hanteert hier de metafoor van een overvol “marktplaats van de internationale betrekkingen” met “veel niet-statelijke actoren die daar vroeger niets te zoeken hadden.”²¹

| 28 |

Ten slotte zijn op dat marktplaats de grenzen tussen binnen- en buitenland vervaagd. Buitenlandse politiek wordt nationale politiek en vice versa. Dit alles heeft een ‘hybride’ internationale omgeving gecreëerd waarin geopolitieke verhoudingen blijven bestaan maar er tevens een ‘netwerkwelt’ is ontstaan die vraagt om nieuwe handelingspatronen.

Veranderende diplomatie

Het buitenlandbeleid en de diplomatie spelen in toenemende mate in op deze nieuwe werkelijkheid. Ten eerste beperkt de diplomatie zich al geruime tijd niet meer tot het klassieke interstatelijke diplomatieke verkeer, dat is gebaseerd op vertrouwelijkheid en beslotenheid. De laatste decennia is ze zich steeds meer gaan richten op het groeiende aantal niet-statelijke spelers en (multilaterale) organisaties in het publieke domein, zoals ngo's, bedrijven, internationale organisaties en de publieke opinie.²² Diplomaten treden meer naar buiten en leveren meerwaarde door de interstatelijke wereld te verbinden en te verweven met de meer hybride, niet-statelijke netwerksamenleving.²³

Ten tweede maakt economische diplomatie een steeds belangrijker onderdeel uit van het dagelijkse werk van de diplomaat, doordat de concurrentie met opkomende economische machten, zoals de BRICS²⁴, fors is toegenomen. Dergelijke landen kennen een relatief grote

¹⁸ Keohane & Nye (1977).

¹⁹ Milner & Moravcsik (2009); Peters (2009), in WRR (2010); AIV (2013), p. 5.

²⁰ AIV (2013), p. 5

²¹ Lane (2006) en Coolsaet (2008) in WRR (2010).

²² TK, 2010-2011, 32 734, nr. 1.

²³ TK, 2012-2013, 32 734, nr. 15, p. 18.

²⁴ Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika.

mate van – ook economische – overheidsinterventie en gecentraliseerde besluitvorming. Om deze concurrentie aan te kunnen gaan, moeten Nederlandse bedrijven zich tot deze staten kunnen verhouden, en hiervoor is de formele toegang van diplomaten tot de staat en het overheidsapparaat onmisbaar.²⁵

Ten derde spelen diplomaten in op de groeiende vraag naar interdepartementale afstemming van internationale vraagstukken, bijvoorbeeld op het gebied van water, klimaat en energie. Hier bestaat uiteraard wel een potentieel spanningsveld, omdat de verschillende overheidssonderdelen ook autonoom te werk gaan en eigen internationaal beleid ontwikkelen, intergouvernementele contacten onderhouden en participeren in beleidsnetwerken die landsgrenzen overstijgen.²⁶ Anderzijds schuilen hier volgens de Adviescommissie Modernisering Diplomatie ook kansen, omdat “soft power en kwaliteitsfactoren in netwerken doorslaggevend zijn.”²⁷

Ten slotte zijn diplomaten zich er in toenemende mate van bewust dat ze ook in het openbaar verantwoording moeten afleggen over het (buitenland)beleid van hun land. Het publiek verlangt uitleg, het parlement vraagt nadere informatie en journalisten willen duiding van de achtergronden van een vraagstuk. Moderne diplomatie benut de oude en de nieuwe media om zo effectief mogelijk de dialoog tussen regeringen en publiek te faciliteren.²⁸ Ook sociale media gelden als gangbare instrumenten hiervoor.

2.2 Rol en reikwijdte van publieksdiplomatie

PD vormt een uitdrukking van de hierboven beschreven trends en veranderingsprocessen. Ze neemt wereldwijd een steeds steviger positie in binnen de internationale diplomatieke inspanningen.²⁹ Steeds meer landen hebben hiertoe eigen strategieën en instrumenten ontwikkeld, waarvan de invulling hoofdzakelijk afhangt van de gestelde ambities en de te behalen doelstellingen. Zoals Gonesh en Melissen aangeven: “it [public diplomacy] is not a hype, but a non-stop affair, in which they [countries] continuously have to question whether they should improve their public diplomacy structure, instruments and content.”³⁰

De term *public diplomacy* werd al in 1965 gemunt door Edmund Gullion, oud-decaan van de Fletcher School of Law and Diplomacy van de Tufts University. Eén van zijn eerste omschrijvingen van PD luidt:

“Public diplomacy [...] deals with the influence of public attitudes on the formation and execution of foreign policies. It encompasses dimensions of international relations beyond traditional diplomacy; the cultivation by governments of public opinion in other countries; the interaction of private groups and interests in one country with those of another; the reporting of foreign affairs and its impact on policy; communication

²⁵ TK, 2012-2013, 32 734, nr. 15, p. 4.

²⁶ Leguey-Feilleux (2009), pp. 62-64.

²⁷ TK, 2012-2013, 32 734, nr. 15, p. 16.

²⁸ TK, 2012-2013, 32 734, nr. 15, p. 25.

²⁹ Melissen, J., B. Hocking, S. Riordan & P. Sharp (2012).

³⁰ Gonesh & Melissen (2005), p. 4.

between those whose job is communication, as between diplomats and foreign correspondents; and the processes of intercultural communications. (...). Central to public diplomacy is the transnational flow of information and ideas.”³¹

Gullions omschrijving laat de conceptuele breedte van PD zien: van internationale (strategische) communicatie tot beïnvloeding van de publieke opinie, en van het opbouwen en onderhouden van private en publieke netwerken tot beleidsrapportages en -analyses. Mede door deze veelheid van activiteiten en disciplines bestaat er geen breed geaccepteerde definitie van PD.³² Kathy Fitzpatrick, hoogleraar Public Relations aan de American University, identificeerde maar liefst 154 verschillende omschrijvingen. De meeste hiervan formuleren wel de doelstellingen van PD, maar geven geen echte definitie.³³

Robin Brown, hoogleraar aan het Institute of Communication Studies van de Universiteit van Leeds, beschouwt PD als strategische externe communicatie in een internationale context.³⁴ Hij onderscheidt vier verschillende invalshoeken van PD:

1. PD als het verlengde van diplomatie

Volgens deze invalshoek ondersteunt PD de gewone (traditionele) diplomatie. Diplomatieke betrekkingen zijn tegenwoordig steeds complexer en omvatten steeds meer onderwerpen. Het is de rol van PD om publieke groepen te betrekken bij die onderwerpen die relevant zijn voor het ondersteunen van het buitenlandbeleid. Diplomaten moeten doelgericht de cirkel van betrokken actoren uitbreiden naar niet-officiële vertegenwoordigers en spelers.

2. PD als instrument van nationale projectie

PD gericht op nationale projectie is bepaald niet nieuw. Ze heeft een concrete vertaling gevonden in het zogenoemde *nation branding* of nationale projectie. Al lang voordat deze marketingterm opgeld deed, waren landen er op gebrand een positief beeld van zichzelf neer te zetten in het buitenland. De gedachte is dat een positief imago goodwill, draagvlak en invloed oplevert bij het optreden in de internationale arena, en een land ook aantrekkelijk maakt voor bezoekers en potentiële investeerders.

3. PD als instrument om culturele betrekkingen aan te gaan

Net als nationale projectie is het aangaan van culturele betrekkingen gericht op het uitwisselen van ideeën, informatie en kunst een beproefd instrument om zich te engageren met het buitenlandse publiek, om vertrouwen op te bouwen en om de wederzijdse relaties tussen landen te bevorderen. In verschillende landen staan instituten met een informatieve, culturele en educatieve missie aan de wieg van PD. Voorbeelden zijn Radio Nederland Wereldomroep, het Institut Néerlandais in Parijs, het Goethe Institut en de Deutsche Welle van Duitsland, de British Council en de BBC World Service van het Verenigd Koninkrijk (VK), de Alliance Française van Frankrijk en de Voice of America van de Verenigde Staten (VS).

³¹ Span-Consult (2012).

³² Gilboa (2008).

³³ Fitzpatrick (2010), p. 89.

³⁴ Brown, R. (2012).

4. PD als instrument van politieke oorlogsvoering

Spiegelbeeldig aan de voorgaande invalshoek kan PD een instrument zijn van 'hybride' oorlogsvoering. Ze wordt dan ingezet om een land via communicatiemiddelen te ontwrichten, bijvoorbeeld door tegenstanders te demoraliseren en (potentiële) medestanders te mobiliseren. Het ligt voor de hand dat niet-statelijke actoren en de publieke opinie belangrijke partijen zijn om te bereiken en aan te spreken.

Smalle en brede interpretatie van PD

In het verlengde van de analyses van Gilboa en Fitzpatrick en de typologie van Brown, onderscheidt IOB een brede en een smalle interpretatie van PD.³⁵ In de brede interpretatie vormt PD een uitdrukking van *soft power* die vraagt om een integrale en coherente benadering van terreinen als cultuur, media, wetenschap, onderwijs en economische betrekkingen. Door de grote verscheidenheid aan spelers, belangen en contexten die zich voordoen op het decentrale niveau van de landen, regio's en posten, is dergelijke *soft power* voor overheden en ministeries van BZ een lastige opgave. In de smalle interpretatie is PD voornamelijk het via gerichte methodes en activiteiten invloed uitoefenen op de binnen- en buitenlandse publieke opinie om beleidsdoelstellingen te realiseren. Door specifieke programma's (zoals bezoekersprogramma's, reputatie- en/of imagostudies of projecttoolkits en materialen) uit te voeren, kan een centrale PD-afdeling op een ministerie van BZ bijvoorbeeld gericht vormgeven aan de decentrale uitvoering van PD. Deze activiteiten zijn slechts in mindere mate gericht op het in onderlinge samenhang bezien van de verschillende subdisciplines, werkkerreinen en betrokken belangen van PD.

| 31 |

2.3 Verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid

Zoals hiervoor al is gesteld, is diplomatie een overheidstaak voor zover ze zich richt op het via onderhandelingen behartigen van de nationale belangen in de internationale betrekkingen met andere landen, internationale organisaties en groepen die deze betrekkingen proberen te beïnvloeden. In het verlengde hiervan is PD een specifieke vorm van diplomatie die zich richt tot al die uiteenlopende groepen en spelers die hiervoor relevant zijn. Hiernaast ligt de overheidstaak besloten in de notie dat de reputatie en het imago van een land publieke belangen betreffen die direct of indirect (via het faciliteren van andere spelers) om behartiging door de overheid vragen. Met het collectieve goed van het mondiale netwerk van diplomatieke vertegenwoordigingen beschikt de overheid bij uitstek over de mogelijkheid om toegang te verkrijgen tot (overheids)netwerken en informatie die niet of slechts moeizaam toegankelijk zijn voor private (markt)partijen.

De overheid – en meer specifiek het ministerie van BZ als eerstverantwoordelijke voor het diplomatieke netwerk – heeft zowel de regiefunctie als de uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de Nederlandse PD. Hieronder valt onder meer het aansturen van het postennetwerk, het coördineren van de buitenlandse bezoekersprogramma's en in meer algemene zin het

³⁵ Rana, K. (2015).

bewerkstelligen van coherentie en synergie tussen het cultuurbeleid, de economische diplomatie en het bredere buitenlandpolitieke en economische beleid.³⁶

2.4 PD-beleid in internationaal perspectief

Niet alleen in Nederland maar ook elders in de wereld neemt de belangstelling toe voor PD als instrument van het buitenlandbeleid. In de Verenigde Staten (VS) bijvoorbeeld bespreekt het State Department de voortgang op PD-onderwerpen in zijn jaarverantwoording en heeft de University of Southern California, een plek waar ook beleidsmakers op dit terrein kennis met elkaar delen, inmiddels een uitgebreid PD-curriculum ontwikkeld. In het Verenigd Koninkrijk (VK) zijn in 2005 en 2008 (Foreign and Commonwealth Office (FCO)) en 2006 (Lane) twee doorlichtingen uitgevoerd naar de Britse inzet op PD. Uit deze onderzoeken bleek dat het in het VK ontbrak aan coördinatie en evaluatie. Om op het gebied van PD sneller te komen tot een visie, strategie en monitoringsproces werd vervolgens een Public Diplomacy Board ingesteld. In 2008 publiceerde het Britse FCO ook een reeks artikelen onder de noemer *Engagement: Public Diplomacy in a Globalised World*. Hierin onderstreepte het FCO opnieuw het belang van PD als integraal onderdeel van het beleid en de beleidsuitvoering.

| 32 |

De reikwijdte van PD laat aanzienlijke verschillen zien tussen landen. Het Amerikaanse State Department, internationaal één van de voorlopers in de strategische ontwikkeling en toepassing van PD, definieert PD als volgt: *“The mission of American public diplomacy is to support the achievement of U.S. foreign policy goals and objectives, advance national interests, and enhance national security by informing and influencing foreign publics and by expanding and strengthening the relationship between the people and Government of the United States and citizens of the rest of the world.”*³⁷ De definitie die het FCO hanteert, is meer operationeel van aard: *“Public Diplomacy is a process of achieving the UK’s international strategic priorities through engaging and forming partnerships with like-minded organisations and individuals in the public arena. So beyond traditional government-to-government channels, we talk to NGOs, think tanks, young people, businesses and individual citizens.”*³⁸

Voor Frankrijk en Duitsland heeft IOB geen werkdefinitie gevonden. Aan de hand van de beschikbare bronnen is echter op te maken dat culturele betrekkingen en culturele diplomatie bij zowel de Franse als de Duitse PD een belangrijke rol vervullen. Voor de centrale aansturing van het culturele netwerk maakt Frankrijk gebruik van de 96 vestigingen van het Institut Français. Meer dan 850 vestigingen van de Alliance Française zijn betrokken bij de uitvoering van PD-activiteiten.³⁹ ⁴⁰ De laatste jaren werkt Frankrijk aan een

³⁶ TK, 2015-2016, 34600, nr 2.

³⁷ <http://www.state.gov/r>.

³⁸ Brown (2012), p. 5. Een andere Britse definitie van PD is vermeld in Foreign and Commonwealth Office (2005): “Work aiming to inform and engage individuals and organisations overseas, in order to improve understanding of and influence for the United Kingdom in a manner consistent with governmental medium and long term goals”. Zie: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmfaff/903/903.pdf>.

³⁹ <http://www.fondation-alliancefr.org/?cat=6>

⁴⁰ http://www.francophonie.org/IMG/pdf/oif_synthese_anglais_001-024.pdf.

strategische heroriëntatie van PD, waarvoor het ook aansluiting zoekt bij het Franse handels- en investeringsnetwerk (onder andere Business France).⁴¹ Ook in het Duitse PD-beleid staat culturele samenwerking centraal, via de activiteiten van het Goethe Instituut en de Deutsche Welle. Een breed geaccepteerde definitie van PD ontbreekt dus (zie box 2.1).

Box 2.1 *Model regiodirecties VS en VK*

In gesprekken met diplomaten en medewerkers uit de VS en het VK kwam naar voren dat het bewustwordingsproces rondom het belang van PD als fundamenteel onderdeel van beleid, strategie en uitvoering binnen hun organisaties moeizaam verloopt. In de VS is daarom gekozen voor een model waarbij elke regiodirectie op het State Department over een vrijgestelde, vanuit de PD-verantwoordelijke directie gedetacheerde, PD-functionaris beschikt én over een medewerker die het gebruik van de sociale media op een post begeleidt. Deze PD-functionaris geeft feedback en advies, doet aan troubleshooten en zet trainingen en richtlijnen op en voert deze uit.⁴²

Het Britse FCO beschikt over een centraal PD-team, dat per regio focust op het operationaliseren van het PD-beleid en de beleidsuitvoering ervan. Hierdoor ontstaat er volgens het FCO beter zicht op de inbedding van PD binnen het bredere buitenlandbeleid en meer samenhang bij de beleidsuitvoering in de desbetreffende landen.

| 33 |

De beleidsverantwoordelijkheid voor en de inzet van publieke middelen ligt in de bestudeerde landen, net als in Nederland, vaak bij de ministeries van Buitenlandse Zaken. In een aantal gevallen zijn de ministeries van Onderwijs en Cultuur, Communicatie en van Economische Zaken betrokken bij de uitvoering van PD-beleid. Uit de geraadpleegde bronnen ontstaat een beeld van de uitgaven voor PD per verantwoordelijk ministerie, per land en per jaar. Deze cijfers zijn echter relatief gedateerd; recentere gegevens waren tijdens het onderzoek niet beschikbaar. Bovendien dekken ze sterk uiteenlopende activiteiten en posten, geheel in lijn met de uiteenlopende doelstellingen van PD in deze landen.

In de VS maakten de uitgaven voor PD in de periode 2013-2015 jaarlijks circa 2,1 procent uit van het totale budget van het State Department en USAID. Dit komt neer op een bedrag van USD 1,1 miljard per jaar.⁴³ Hiervan is 54 procent besteed aan uitwisselingsprogramma's op het gebied van onderwijs en cultuur en 34 procent aan bilaterale PD-programma's. De personeelskosten voor dit beleidsterrein maken circa 12 procent uit van het totaal.

⁴¹ Gesprek consulaat-generaal Frankrijk in Miami. Zie ook: <http://pdnetworks.wordpress.com/tag/french-public-diplomacy/>; Melloul (2010).

⁴² In de VS komt dit goed naar voren in het *Share America program*. Posten passen de inhoud en thema's van de prioriteiten in het buitenlandbeleid aan op de lokale context en werken samen met *Analytics teams* om enerzijds beleidscoherentie te monitoren en anderzijds inzicht te krijgen in lokale spin-off en (doelgroepen)bereik.

⁴³ <http://www.state.gov/s/d/rm/c6112.htm>, <http://www.state.gov/s/d/rm/c6112.htm>, <https://www.usaid.gov/results-and-data/budget-spending>.

Ter illustratie: op de Amerikaanse ambassade in Jakarta zijn meer dan 50 medewerkers – waarvan elf uitgezonden – actief op het gebied van PD.⁴⁴ Via de Amerikaanse vertegenwoordigingen in het buitenland wordt gemiddeld USD 1,9 miljoen uitgegeven aan PD-programma's.

Zoals eerder aangegeven, is nauwelijks vast te stellen wat het budget is dat andere landen besteden aan de inzet van PD. Uit gegevens uit 2005 blijkt dat het VK hieraan in totaal bijna EUR 900 miljoen besteedt.⁴⁵ Hieronder vallen de activiteiten van het FCO en de British Council, diverse soorten (studie)beurzen, internationale campagnes, subsidies aan BBC World Service, publicaties, audiovisuele middelen, websites, enzovoort.

Duitsland had in die periode een jaarlijks PD-budget van ongeveer EUR 600 miljoen plus EUR 250 miljoen financiering van de omroep Deutsche Welle (via het ministerie van Cultuur). Ongeveer EUR 120 miljoen van het PD-budget werd in 2005 uitgegeven aan beurzen en studentenuitwisselingen en EUR 22 miljoen aan postdoctoraalstudies via de Alexander von Humboldt Stichting.

Het Franse totaalbudget voor PD bedraagt rond EUR 2 miljard. Hiervan was een bedrag van EUR 550 miljoen bestemd voor Frans onderwijs in het buitenland, EUR 350 miljoen voor PD in ontwikkelingssamenwerking, EUR 350 miljoen voor audiovisuele programma's en uitzendingen van Radio France International en TF5, EUR 350 miljoen voor culturele programma's en centra (zoals het Institut Français en de Alliance Française) en EUR 400 miljoen voor beurzen en onderzoek. De culturele centra beschikken naast overheidsfinanciering over gelden uit lidmaatschappen, institutionele en particuliere bijdragen.

Net als bij de recente uitgaven, blijkt ook informatie over de capaciteit van menskracht in relatie tot PD-activiteiten moeilijk te achterhalen. In sommige gevallen wordt de uitvoering overgelaten aan (deels) gesubsidieerde organisaties, zoals het eerder genoemde Institut Français of het Goethe Institut, of uitbesteed aan commerciële partijen.

Het ontwerpen en in de praktijk brengen van een adequaat instrumentarium voor de monitoring en evaluatie van PD lijkt niet alleen voor het Nederlandse ministerie van BZ en de Nederlandse posten een uitdaging. Ook de diplomatieke vertegenwoordigingen van andere landen en hun aansturende departementen worstelen met deze vraag.⁴⁶ Diverse knelpunten, waaronder de complexiteit van monitoring en evaluatie en het koppelen van effecten aan de inzet van PD, zijn al eerder genoemd in de door het FCO uitgevoerde doorlichtingen.

⁴⁴ Gesprek met een staflid van de Amerikaanse ambassade in Jakarta.

⁴⁵ Foreign and Commonwealth Office (2005). Zie: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmfa/903/903.pdf>.

⁴⁶ Gesprekken met Britse, Franse, en Mexicaanse CG's, stafmedewerkers van Finland, Zweden, België, Duitsland en de Verenigde Staten.

“[PD activities] take place in the context of everything else that is going on, including PD activities by other governments, scientific discoveries, political developments and so on. The achievements of a particular programme of activities could be overshadowed by the efforts of others or wiped out by a change of government. Identifying the impact of specific activities or programmes is a formidable challenge. Setting out the logic model in this way allows one at least to have a clear idea of what can and cannot be achieved, by looking at the ‘linkage’ between the stages in the process. The link from inputs to outputs is fairly clear, but from then onwards the likely contribution of external events is greater and it becomes increasingly difficult to attribute change to UK effort. However, one can at least say that a well-founded analysis will foster an attitude of realism. And it may well be possible to demonstrate that PD activities have made a positive contribution even if the magnitude of the effect cannot be quantified precisely.”⁴⁷

Hierin is de suggestie opgenomen dat met het opstellen van een resultaatketen en het onderzoeken van de links tussen inputs, outputs en outcomes inzichtelijk kan worden gemaakt wat de bijdrage is van PD aan de behaalde resultaten.

Vooralsnog hebben de inspanningen om de PD-inzet in kaart te brengen nog onvoldoende materiaal opgeleverd om hiervan een eenduidig overzicht te bieden of op het niveau van de ontwikkelingen door de jaren heen te schetsen; dit is wel gebeurd voor de gerealiseerde inputs en outputs. Het Amerikaanse State Department beschikt over een Mission Activity Tracker (zie box 2.2) om relevante informatie vanuit hun postennetwerk beter in kaart te brengen.

⁴⁷ Wilding (2007), p. 3.

Box 2.2 *US State Department: Mission Activity Tracker*

Tijdens veldonderzoek heeft IOB gesproken met het US State Departement, dat door middel van een Mission Activity Tracker (MAT) inzicht probeert te krijgen in de wijze waarop hun buitenlandse vertegenwoordigingen PD beoefenen en wat hiervan de resultaten zijn.

De MAT is een realtime monitoringinstrument voor verantwoording en leren. Alle PD-inspanningen moeten in de MAT worden geregistreerd en worden gecategoriseerd naar regio, post, strategische doelstelling, thema, begroting, link met andere afdelingen, reacties van het publiek, deelnemers aan evenementen, enzovoort. Het registreren vergt een behoorlijke investering in tijd en capaciteit van de post. De MAT kan worden gebruikt voor *best practices*, maar in de huidige pilotfase is de 'leerfunctie' nog niet voldoende ontwikkeld. Een ander belangrijk onderdeel van het systeem voor monitoring en evaluatie is het *carrot-and-sticks*-model voor de fondsenbedeling: wanneer deze een MAT niet goed gebruikt, krijgt een post minder geld voor PD.

De MAT is geen evaluatie-instrument maar een monitoringsinstrument. Toch biedt het – mits goed bijgehouden – inzicht in de interventies en activiteiten van PD in relatie tot de implementatie van de beleidsdoelstellingen van de post. Door inzichtelijk te maken wat er gebeurt op de post en wat goed en wat minder goed werkt, kan er op de lange termijn een betere afstemming plaatsvinden tussen de strategie en de effectiviteit van de PD-inspanningen.



3

Beleids- en organisatiereconstructie

Dit hoofdstuk presenteert een beknopte reconstructie van het PD-beleid (paragraaf 3.1) en een overzicht van de doelstellingen en de beleidslogica van het beleid (paragraaf 3.2). Ook biedt het een korte schets van de bij de voorbereiding en uitvoering van PD-beleid betrokken actoren (paragraaf 3.3).

3.1 Ontwikkelingen PD-beleid bij BZ⁴⁸

Lange tijd vormden passieve publieksvoorlichting en strategische woordvoering over in het buitenland politiek gevoelige onderwerpen en thema's als euthanasie, drugs en prostitutie de kern van het Nederlandse PD-beleid. Deze voorlichting had veelal een reactief karakter en werd ingezet om de Nederlandse beleidsinhoud in het buitenland te nuanceren of beter voor het voetlicht te brengen. Deze vorm van PD veranderde onder invloed van een aantal ontwikkelingen.

In 2004 werden de PD-inspanningen op het departement in Den Haag geïntensiveerd vanuit de toenmalige Directie Voorlichting (DVL).⁴⁹ Zij kreeg de opdracht om PD strategischer en pro-actiever aan te pakken en het institutioneel bewustzijn over de betekenis ervan te vergroten. In het BZ-Berichtenverkeer⁵⁰ werd het belang onderstreept van PD als strategisch communicatie-instrument dat aansloot bij de digitale revolutie, een mondiger publiek en maatschappij en het belang van beeldvorming over Nederland in het buitenland. De gehanteerde definitie van PD was destijds:

“het verwerven van steun bij niet-officiële doelgroepen voor Nederlandse beleidsdoelstellingen en begrip kweken voor Nederlandse zienswijzen en standpunten. [PD] heeft net als traditionele vormen van diplomatie tot doel de bilaterale relatie te versterken of te verbeteren.”

Na een korte periode van oriëntatie en kennisopbouw werd in 2005 het eerste beleidskader voor PD gepresenteerd en werd PD opgenomen in de Rijksbegroting.⁵¹ Dit beleidskader bevatte een uitwerking van strategische, inhoudelijke, operationele en financiële kaders voor de uitvoering van het PD-programma. De invulling van het begrip ‘niet-officiële doelgroepen in het buitenland’ werd enigszins aangescherpt: “media, ngo’s, opiniemakers, denktanks, e.d.”⁵²

⁴⁸ In bijlage 3 staat een uitgebreide tijdlijn met de belangrijkste beleids- en organisatieontwikkelingen op het gebied van Publieksdiplomatie op het ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁴⁹ De huidige directie Communicatie (COM).

⁵⁰ Intern berichtenverkeer, 3 mei 2004, Publieksdiplomatie.

⁵¹ In de HGIS-nota van 2005 wordt er bij beleidsthema VIII, *Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland*, voor het eerst gerefereerd aan publieksdiplomatie: “Om het Nederlandse beleid in het buitenland op de juiste wijze voor het voetlicht te brengen, wordt geïntensiveerd in publieksdiplomatie. Met voorlichting en actief gebruik van communicatiemiddelen wordt gewerkt aan een positief, realistisch beeld van Nederland in het buitenland.” Zie ook TK, 2004-2005, 29 800 V, 27 september 2005.

⁵² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2005). *Beleidskader Publieksdiplomatie*.

Sindsdien is het Nederlandse PD-beleid steeds verder geëvolueerd. Parallel aan internationale ontwikkelingen en de toenemende academische interesse voor PD vanaf 2008 kreeg economische diplomatie onder de toenmalige ministers Maxime Verhagen en Uri Rosenthal een nadrukkelijker positie in het buitenlandbeleid. Voor PD betekende dit een uitbreiding van het aantal 'focuslanden' waar het ministerie van BZ onder meer imago- en reputatiestudies liet uitvoeren. Ook leidde dit tot een sterkere oriëntatie van PD-activiteiten op thema's waarvan Nederland in economische zin zou kunnen profiteren en die aansloten bij de negen topsectoren van Agentschap NL (nu: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, RVO).⁵³ Verder werd de werkgroep Holland Imago Overleg onder de Voorlichtingsraad opgericht, die zich structureel zou gaan bezighouden met beeldvormingsvraagstukken.

Sinds 2010 wordt vooral aandacht besteed aan het ontwikkelen van een structureel beleid voor PD. In 2010, 2012 en 2015 verschenen verschillende interne BZ-nota's waarin de definitie, het beleid en de strategie verder werden aangescherpt. Hierin werd PD steeds explicieter gepositioneerd als instrument van strategische communicatie binnen BZ, onder meer door speciale PD-afdelingen te benoemen op de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland (voorheen Perszaken, Communicatie, en dergelijke), door ambassadeurs en posten de opdracht mee te geven om online-aanwezigheid te creëren, en door werkgroepen in te stellen, zoals Modernisering van de Diplomatie en iDiplomacy.

| 40 |

Met deze vernieuwde strategie is de focus van het beleid gericht op beeldvorming en nationale projectie (*nation branding*) de laatste jaren verschoven naar een bredere en meer contextuele benadering waarin differentiatie en maatwerk centraal staan. Het eerdere beleid bleek slechts beperkt effectief, omdat het posten de bewegingsvrijheid ontnam om in te spelen op de lokale dynamiek en beperkingen stelde aan de uiteenlopende wijzen waarop Nederland zichzelf in het buitenland wilde presenteren. Zo is er in de afgelopen tijd steeds meer nadruk komen te liggen op de bijdrage van PD-activiteiten die de langetermijnvisie van de posten ondersteunen, en minder op het organiseren van éénmalige projecten en evenementen.

3.2 Doelstellingen en beleidslogica van het PD-beleid

3.2.1 Doelstellingen

Uit de beleidsreconstructie blijkt dat PD binnen het ministerie van BZ vooral wordt gezien als een integraal onderdeel van de strategische communicatie en als een essentieel ondersteunend instrument van het algemene buitenlandbeleid. Het huidige PD-beleid⁵⁴ gaat uit van twee doelstellingen:

1. het bewerkstelligen van positieve beeldvorming over Nederland in het buitenland;
2. het helpen realiseren van de doelstellingen van het buitenlandbeleid.

⁵³ De inzet van focuslanden en prioritaire thema's wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht.

⁵⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). *Publieksdiplomatie: Beleid en Strategie*.

Beide doelstellingen hangen nauw met elkaar samen en ondersteunen elkaar. Een goede reputatie geldt als een voorwaarde om draagvlak en steun te verwerven voor de beleidsdoelen van het buitenlandbeleid. De veronderstelling is dat, wanneer het brede publiek en specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld besluitvormers, jonge professionals en invloedrijke mensen) een positieve houding hebben ten opzichte van de politieke, maatschappelijke, economische en culturele waarden waarmee Nederland zich positioneert, dit uiteindelijk ook een gunstig effect kan hebben op het gedrag en de besluitvorming op die terreinen waar Nederlandse belangen spelen.⁵⁵ Dit vraagt niet om louter eenrichtingsverkeer en eenzijdig zenden van boodschappen, maar om betekenisvolle dialogen met de verschillende spelers.

In het beleid is voor de inzet op bovengenoemde doelstellingen een thematische en geografische prioritering aangebracht. Deze wordt hieronder toegelicht.

Thematische prioriteiten

Naast focuslanden zijn in 2004 ook prioritaire thema's benoemd om PD gericht in te kunnen zetten op die onderwerpen waarover Nederland vanuit het buitenland veel vragen krijgt, waaraan Nederland veel waarde hecht of waarop Nederland zichzelf als unieke en/of grote marktspeler ziet en/of meerwaarde heeft.⁵⁶ Daarnaast zou een selectief aantal thema's de posten helpen om de beleidsfocus te versterken en de thema's te gebruiken als 'kapstok' voor een gerichte, langjarige en consequente beleidsinzet die meer publieke aandacht (en mogelijkerwijs betrokkenheid) ontlokt. Sinds 2004 zijn deze PD-thema's verschillende malen gewijzigd en aangescherpt.⁵⁷

| 41 |

De huidige zeven in het beleid beschreven thema's zijn opgedeeld in vier prioritaire en drie overkoepelende thema's. De instructie van de directie Communicatie van het ministerie van BZ (COM) luidt dat posten hieruit in beginsel twee tot drie thema's kiezen die ze uitwerken in een op het land toegesneden PD-strategie.

Tabel 3.1 *Thema's voor PD (vanaf 2014)*

Overkoepelende thema's	Prioritaire thema's
Economie en handel	Vrede en recht
Ontwikkelingssamenwerking	Water, klimaat en energie
Europa	Cultuur en creatieve industrie
	Agrifood

⁵⁵ BZ-Berichtenverkeer, 7 augustus 2008.

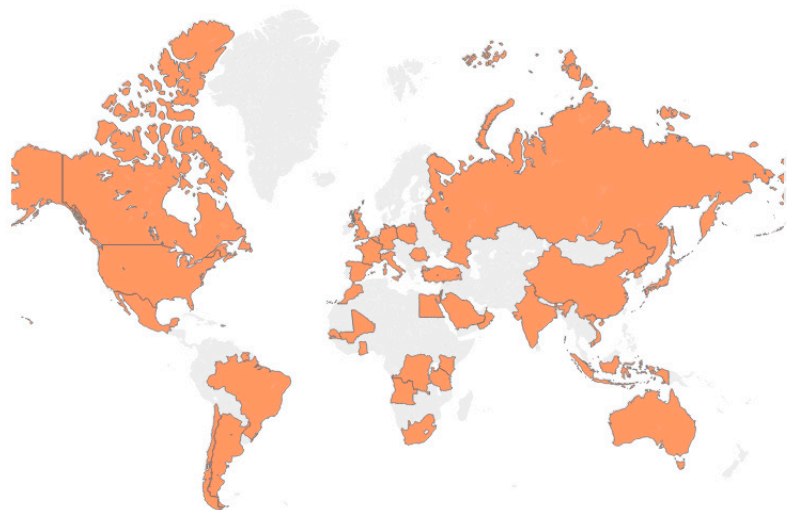
⁵⁶ TK, 2010-2011, 32 605, nr. 2; TK, 2012-2013, 32 734, nr. 15.

⁵⁷ Zie bijlage 6 voor een overzicht van de thema's door de jaren heen.

Geografische prioriteiten

Om de geografische prioriteiten te duiden, kent het PD-beleid sinds 2005 focuslanden en niet-focuslanden.⁵⁸ Posten in de focuslanden hebben doorgaans additionele middelen beschikbaar voor de uitvoering van PD en zijn soms versterkt met uitgezonden en/of lokale PD-medewerkers. Dit geldt in het bijzonder voor prioriteitsposten ('grote posten') die meer personele capaciteit en een complexer beleid kennen. In tien jaar tijd is het aantal focuslanden fors uitgebreid. In 2005 waren het er negen, in 2010 vijftien en in 2014 maar liefst 39. De huidige 39 focuslanden worden weergegeven in figuur 3.1.

Figuur 3.1 *Huidige focuslanden PD*



Inzet van PD-middelen

Het totale PD-budget⁵⁹ dat is gereserveerd in de departementale begroting, is bepalend voor de ruimte die COM heeft bij de budgettoekenning. Deze ‘PD-middelen’ – gedelegeerd uit het Klein Programmafonds non-ODA, artikel V-04.04⁶⁰ – zijn in de onderzoeksperiode teruggebracht van EUR 9 miljoen naar EUR 7 miljoen.⁶¹

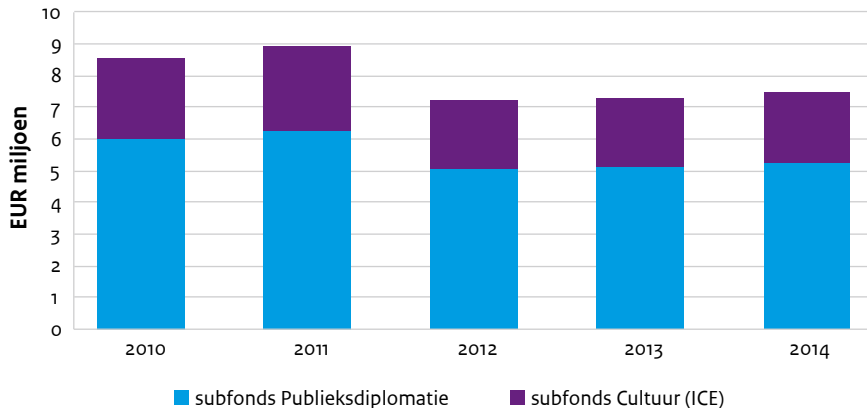
⁵⁸ Zie bijlagen 4 en 5 voor een overzicht van de focuslanden en de niet-focuslanden.

⁵⁹ Tot en met 2015 werd hierin ook de allocatie opgenomen voor de te delegeren middelen voor internationaal cultuurbeleid. Met ingang van 2016 zijn deze middelen overgeheveld naar artikel 4.3. Zie IOB-rapport 411, *Cultuur als kans*, voor verdere verdieping.

⁶⁰ TK, 2015-2016, 34300V, nr. 2.

61 Criteria voor budgettoekenning zijn de opgestelde richtlijnen, gepubliceerd in het document Aanvraag budget subfonds publieksdiplomatie, Programmafonds Kleine Activiteiten Non-ODA. In de evaluatieperiode 2010-2014 heeft COM een informele verdeelsleutel van 70%-30% toegepast op de uitsplitsing naar subfonds Publieksdiplomatie en subfonds Cultuur (ICE). Deze uitsplitsing is terug te zien in de realisatiecijfers van het Klein Programmafonds Non-ODA in de periode 2009-2014.

Figuur 3.2 Realisatiecijfers PD-budget 2010-2014⁶²



De jaarlijkse toekenning vanuit Den Haag voor het PD-programma in focuslanden varieert, afhankelijk van de capaciteit en de omvang van de post(en), tussen de EUR 10.000 en EUR 480.000.⁶³ De niet-focuslanden worden geclassificeerd in drie categorieën en kunnen jaarlijks een maximum van respectievelijk EUR 5.000, EUR 10.000 of EUR 15.000 aanvragen.

| 43 |

De bestedingen van het PD-budget staan grotendeels ter beschikking van de focuslanden; hieraan wordt namelijk 59 procent van het budget besteed. De directies van BZ in Den Haag besteden 25 procent van de middelen. In niet-focuslanden wordt 16 procent van het budget uitgegeven.

Het Nederlandse postennetwerk in de Verenigde Staten (VS) en de landen binnen de Europese Unie (EU) ontvangen jaarlijks gemiddeld EUR 168.000. Posten in de BRICS⁶⁴ hebben aanzienlijk minder budget: gemiddeld EUR 85.000 per jaar. Omdat er geen afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop de uitgaven in deze landen eenduidig traceerbaar dienen te zijn, is de besteding ervan niet precies te achterhalen.

Inzet van medewerkers

Op het ministerie is in totaal ca. 3 fte beschikbaar voor aansturing, coaching en regie. De precieze fte-inzet op de posten is niet vast te stellen. Alle medewerkers zijn immers in enige mate betrokken bij PD. In de focuslanden valt dit werk soms onder de activiteiten van een PD-functionaris, als medewerker PD en communicatie, of een vergelijkbare functionaris. In paragraaf 3.3 wordt verder ingegaan op de rollen en verantwoordelijkheden van deze medewerkers.

⁶² Bron: directie Financieel Economische Zaken, BZ.

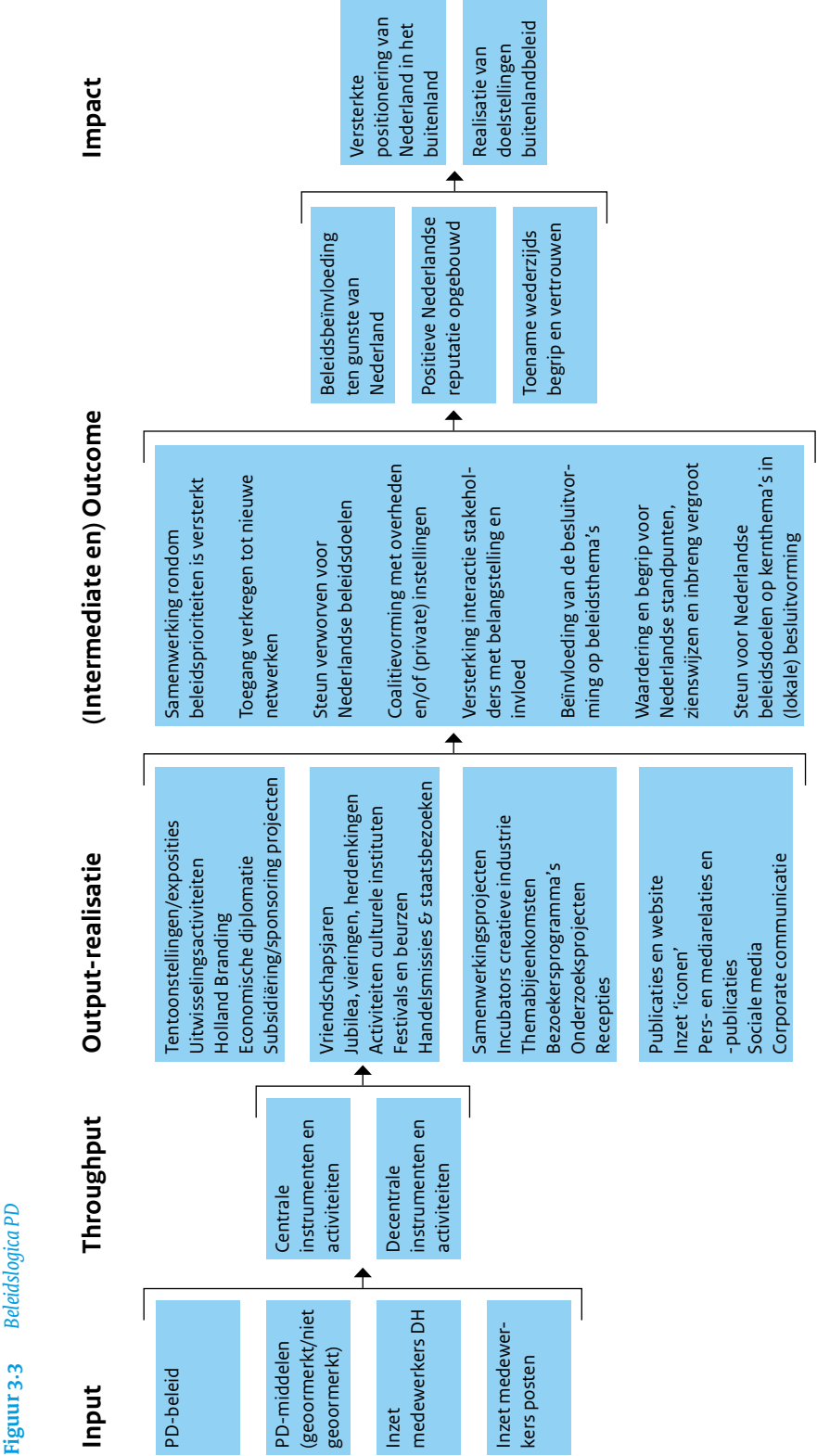
⁶³ Zie de toekenningen voor niet-focuslanden in bijlage 5. De posten in 'niet-focuslanden' voeren ook PD-activiteiten uit, maar krijgen hiervoor zeer beperkte middelen toegekend.

⁶⁴ Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika.

3.2.2 Beleidslogica

Het zogenoemde 'PD-drieluik' – bestaande uit het PD-beleid, een PD-handleiding en een financieel kader – vormt samen met de inzet van mensen en middelen de input voor de te bereiken resultaten. De doelstellingen van het PD-beleid worden gerealiseerd met de inzet van het centraal (departementaal) en decentraal (de posten) ontwikkelde instrumentarium en met het uitvoeren van activiteiten. Denk bijvoorbeeld aan doelstellingen als het versterken van de samenwerking tussen verschillende actoren rondom beleidsprioriteiten, het toegang verkrijgen tot nieuwe netwerken, het steun verwerven voor Nederlandse beleidsdoelen en het vormen van coalities. Deze ontwikkelingen zouden op hun beurt moeten bijdragen aan een beleidsbeïnvloeding die ook op de lange termijn een gunstige uitwerking heeft voor Nederland, zoals een sterkere positieve reputatie en meer wederzijds begrip en vertrouwen.

Deze logica van het huidige PD-beleid is samengevat in een resultaatketen (figuur 3.3). De afzonderlijke elementen uit deze keten worden in de hoofdstukken 5 tot en met 7 nader uitgewerkt aan de hand van het beoordelingskader uit hoofdstuk 4.



3.3 Organisatie van het PD-beleid

PD valt onder de beleidsmatige verantwoordelijkheid van de directie COM van het ministerie van BZ. De belangrijkste taak van deze directie is het ontwikkelen van het PD-beleid – inclusief online-aanwezigheid⁶⁵ – op het niveau van kaders en richtlijnen voor en afspraken over de uitvoering van het beleid. Verder ontwikkelt de directie de strategie en de methodes om de posten in het buitenland te ondersteunen bij het uitvoeren van hun (communicatie)activiteiten, programma's en projecten. Ook zorgt ze ervoor dat voor BZ relevante internationale ontwikkelingen en trends op het gebied van PD worden vertaald naar het Nederlandse PD-beleid en dat het beleid wordt geoperationaliseerd naar methodes en technieken. Naast deze meer formele taken vervult COM ook een adviserende en coachende rol voor de posten en probeert ze invulling te geven aan de rol van PD-kenniscentrum en -vraagbaak binnen BZ. Zo stimuleert ze de professionalisering van PD op het departement en de posten door contacten te onderhouden met beleidsdirecties, deel te nemen aan werkgroepen op PD-gebied of deze voor te zitten, en door trainingen en leergangen te verzorgen voor ambassadeurs en beleidsmedewerkers op de posten en bij de directies.⁶⁶ Het uitwisselen van ervaringen en *best practices* staat hierbij centraal.

| 46 |

De posten zijn de primaire uitvoerders van het PD-beleid in de landen zelf. Ze zijn verantwoordelijk voor het ontwerpen en uitvoeren van maatwerkstrategieën, door de centraal geformuleerde beleidsprioriteiten te vertalen naar operationele doelstellingen en communicatiewijzen. Beleidsdirecties (thema- en regiodirecties) horen ondersteuning te bieden op het gebied van specifieke beleidsthema's of -regio's. De veronderstelling is dat met deze praktische en inhoudelijke ondersteuning de posten goed doordrongen raken van de prioriteiten en van de context van PD in hun land.

PD wordt echter niet alleen uitgestippeld, aangestuurd en uitgevoerd door het ministerie van BZ. Ook andere departementen zijn in meer of mindere mate betrokken bij de PD-inspanningen op een post. Dit is bijvoorbeeld het geval als daar een zogenoemde vakattaché van een ander departement is benoemd, omdat er een inhoudelijke koppeling is tussen het BZ-beleid en het beleid van dit andere departement. Het speelt ook bij de uitvoering van specifieke programma's of in verschillende werkgroepen. Zo is RVO verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma Holland Branding en de drie bezoekersprogramma's.⁶⁷ Hiernaast hebben tal van andere spelers een rol, waaronder de grote gemeentes, het Nederlandse bedrijfsleven, de cultuursector, de sport en de wetenschap.

⁶⁵ In mei 2012 stemde het gezamenlijke reguliere overleg van de Secretaris-Generaal en de Directeuren-Generaal van het ministerie van BZ (het 'SGDG-beraad') in met richtlijnen en uitgangspunten voor het gebruik van sociale media en zijn de handleidingen gepresenteerd voor het gebruik van Twitter en Facebook. Deze richtlijnen worden momenteel herzien en herschreven.

⁶⁶ Voorbeelden zijn de leergang 'PD en sociale media', feedbackcases, videoconferenties en terugkom- en regionale (netwerk)dagen. Zie bijlage 7 voor uitgebreidere omschrijving.

⁶⁷ Zie bijlage 7 voor een overzicht van de bezoekersprogramma's.

Tabel 3.2 *Overzicht Nederlandse PD-actoren*

Instelling	Afdeling
Ministerie van BZ	Directie COM Postennetwerk PD-hubs Landen- en themadirecties
Vakdepartementen	Ministerie van Economische Zaken (en RVO), Ministerie van Algemene Zaken
Gemeentes	G4-gemeentes, EuRegio
Andere gouvernementele organisaties	Nuffic, Netherlands Water Partnership, Internationale Organisaties in Den Haag, UNICEF
Bedrijfsleven	Shell, Philips, Heineken, Deltares
Ngo's	PARTOS, SNV, Cordaid, Amnesty International, Human Rights Watch
Individueen	Bekende sporters, artiesten, kunstenaars, enzovoort

De bovenstaande tabel biedt geen uitputtend overzicht, maar geeft wel een indruk van het brede scala aan spelers dat potentieel betrokken is bij de beleidsvorming en -uitvoering van PD.



4

Beoordelingskader

Dit hoofdstuk beschrijft het voor deze beleidsdoorlichting gehanteerde beoordelingskader.⁶⁸ Dit kader bestaat uit algemene, door het departement gehanteerde uitgangspunten van het BZ-beleid ('centrale beleid', paragraaf 4.1) en de uitgangspunten die zijn ontleend aan de literatuur over de effectieve invulling en uitvoering van de PD-strategie via het postennetwerk ('decentrale beleidsuitvoering', paragraaf 4.2).

Uit de beleidsreconstructie en de bevindingen uit de literatuur blijkt dat er verschillende uitgangspunten bestaan over de effectieve inzet van PD. Deze uitgangspunten zijn voor deze beleidsdoorlichting onderverdeeld naar elementen die het centrale beleid betreffen en elementen die de uitvoering op decentraal niveau aangaan. Ze vormen de basis voor het beoordelingskader van deze beleidsdoorlichting. Hiermee analyseert IOB hoe doeltreffend, doelmatig, coherent en strategisch het PD-beleid is ingezet. In het beoordelingskader wordt elk uitgangspunt kort toegelicht en gekoppeld aan een voor de beoordeling relevante gerichte onderzoeksvraag.

4.1 Uitgangspunten centraal niveau van PD-beleid

Succesvol en effectief PD-beleid veronderstelt ten eerste het vermogen van het ministerie van BZ om flexibel in te spelen op een veranderende context, waarin samenwerking met niet-statelijke actoren, gerichte strategische communicatie voor positieve beeldvorming en het zich kunnen bewegen binnen en tussen fluïde netwerken steeds belangrijker zijn geworden. Ten tweede veronderstelt dit dat de betrokken spelers op het departement zich inspannen om spelers te beïnvloeden ten gunste van de Nederlandse belangen, te werken aan een positieve Nederlandse reputatie en zich in te zetten om het wederzijdse begrip en vertrouwen te versterken. Ten slotte veronderstelt een succesvol en effectief PD-beleid ook de aanwezigheid van een strategie met een verhaallijn waarin keuzes en prioriteiten doorklinken, en een organisatorische verankering van het beleid binnen het departement én bij alle beleidsafdelingen.

⁶⁸ Het beoordelingskader is gebaseerd op een synthese van het meest recente BZ-beleidskader *Publieksdiplomatie*, beleidsstukken en -documenten (onder andere de *Handleiding Publieksdiplomatie*), de uitbestede voorstudie naar publieksdiplomatie (2012), academische literatuur en gesprekken met beleidsmedewerkers van de directie Communicatie. De elementen van het beoordelingskader zijn ontleend aan het BZ-beleid en gelden als uitgangspunt. Hierna is er verdere invulling gegeven aan deze elementen door de documentanalyse en een scan van de belangrijkste literatuur op het gebied van publieksdiplomatie, te weten: Leonard (2002), Gonesh & Melissen (2005), Gilboa (2008), Cull (2009), Brown (2011), Anholt (2012), Melissen, Hocking, Riordan & Sharp (2012), en Wang (2012).

Tabel 4.1 *Beoordelingskader PD op centraal niveau*

Uitgangspunten voor PD-beleid op centraal niveau		Onderzoeksvragen voor de beoordeling
Context-factoren	Niet-statelijke actoren hebben in toenemende mate een rol of invloed bij het maken en het verspreiden van beleid en de besluitvorming daarover. Ook de beeldvorming over Nederland wordt mede bepaald door en via publieke actoren. PD kan worden ingezet als instrument voor het realiseren van beleid, maar ook als input voor de beleidsontwikkeling zelf.	• Waaruit blijkt de betrokkenheid van niet-statelijke actoren bij de totstandkoming en realisatie van het Nederlandse beleid gericht op PD? • Wordt met deze actoren voldoende rekening gehouden bij de beleidsformulering en -inzet?
Doelstellingen	Een positieve reputatie vormt – tezamen met wederzijds begrip en vertrouwen – een bouwsteen voor een sterke Nederlandse positie in het buitenland. De bredere doelstellingen van het (buitenland)beleid zijn het primaire uitgangspunt bij de inzet van PD.	• In hoeverre besteedt het beleid aandacht aan de verschillende benaderingswijzen en doelstellingen die PD kan dienen? • Waaruit blijkt dat het instrument PD is gekoppeld aan het buitenlandbeleid? • Is er een SMART-formulering en een (integraal) afwegingskader?
Strategie	Nederland is gebaat bij een herkenbare identiteit, gebaseerd op een geloofwaardige en realistische beeldvorming. De inzet van PD dient uit te gaan van een verhaallijn. Effectieve en efficiënte PD noopt tot het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten. De PD-strategie gaat uit van de volgende interventielogica: ‘luisteren’ naar wat er speelt → gemene delers/interesses/uitdagingen identificeren → dialoog opzoeken → instrumenten hierop aan laten sluiten → versterkte en structurele samenwerking aangaan → duurzame relaties opbouwen → reputatie versterken en wederzijds begrip en vertrouwen kweken.	• In welke mate speelt strategische communicatie gericht op positieve beeldvorming een rol bij de beleidsvorming en dient ze als uitgangspunt voor de in Den Haag gemaakte beleidskeuzes? • In hoeverre is de beleidslogica van PD gebaseerd op een onderliggende analyse? • In hoeverre steunt het departement het uitgangspunt van een verhaallijn bij PD? • Is de gewenste aanpak bekend bij de beleidsverantwoordelijken en dragen ze deze ook uit? • Worden bij het strategisch ontwerp van PD keuzes geprioriteerd en gericht gemaakt?
Organisatie	De inzet van PD is een gezamenlijke inspanning van de bij het beleid betrokken actoren. PD hoort verankerd te zijn binnen het departement in Den Haag, bij alle beleidsafdelingen en vereist draagvlak van de centrale leiding.	• In hoeverre is de PD-inzet een gezamenlijke inspanning van de bij het beleid betrokken actoren? • Is er voldoende draagvlak bij de centrale leiding? • Worden posten vanuit Den Haag voldoende ondersteund om de aan hen opgedragen opdracht te kunnen uitvoeren?

4.2 Uitgangspunten decentrale uitvoering van PD-beleid

Op het decentrale niveau van de posten in het buitenland zijn maatwerk, kennis en benutting van de juiste actoren en netwerken, een goede timing, de inzet van geschikte instrumenten en het plannen en toepassen van monitoring de uitgangspunten voor een effectieve inzet van PD.

Tabel 4.2 *Beoordelingskader PD op decentraal niveau*

Uitgangspunten voor de decentrale uitvoering van PD-beleid		Onderzoeksvragen voor de beoordeling
Organisatie	De inzet van PD is een gezamenlijke inspanning van de bij het beleid betrokken actoren. PD hoort verankerd te zijn bij alle beleidsafdelingen van een post en vereist draagvlak van de leiding. De posten zijn de aangewezen partij om vraag en aanbod met elkaar te verbinden en zijn in staat hun beleidsinzet aan te laten sluiten bij de behoeften van het gastland en doelgroepen daarbinnen.	• In hoeverre is de PD-inzet een gezamenlijke inspanning van de medewerkers op de post? • Is er voldoende capaciteit beschikbaar op de post om de PD-strategie uit te voeren en welke rol vervult de 'aangewezen' PD-functionaris?
Maatwerk	Er bestaat geen blauwdruk voor PD: elke post dient een maatwerkstrategie te hanteren die aansluit bij de lokale context. De gekozen beleidsthema's en bijbehorende PD-interventies horen aan te sluiten bij zowel de Nederlandse beleidsagenda als de beleidsagenda van het gastland.	• In hoeverre wordt de beleidslogica van PD in de praktijk gebracht? • In hoeverre wordt de inzet van PD verbonden aan de BZ-beleidsdoelstellingen in de strategische plannen en zijn deze plannen ook daadwerkelijk uitgevoerd? • Zijn de centrale prioriteiten van BZ adequaat voor posten die een maatwerkstrategie met PD ontwikkelen? • In welke mate sluit dit aan bij de Nederlandse beleidsagenda en de lokale vraag? • In welke mate is er sprake van openheid in een samenleving om te praten over gevoelige (maatschappelijke of ethische) onderwerpen? In welke mate kunnen de posten samenwerken met onafhankelijke partners?

Uitgangspunten voor de decentrale uitvoering van PD-beleid		Onderzoeksvragen voor de beoordeling
Actoren	Voor de inzet van PD is kennis nodig van het lokale krachtenveld en de doelgroepen daarbinnen. Samenwerking met niet-statelijke actoren biedt meerwaarde door gebruik te maken van hun capaciteit, hun eigen netwerken of de toegang daartoe en de aanwezige kennis van de lokale situatie. Hierbij is geloofwaardigheid van de partners van belang, richting hun achterban of richting (de te bereiken) doelgroepen.	• In hoeverre wordt er gebruik gemaakt van een doelgroepen- en krachtenveldanalyse? • Is de post in staat contacten met relevante publieke actoren te onderhouden en in te zetten? • In hoeverre wordt er samengewerkt met invloedrijke personen, BN'ers, magneten?
Timing	De inzet van PD dient gekoppeld te zijn aan korte-, middellange- en langetermijninterventies. Door de tijd heen is een consistent verhaal van belang, door voort te borduren op dezelfde (beleids) thema's (de 'kracht van herhaling'). Uiteindelijk zou de gerealiseerde langetermijn-/ 'duurzame' samenwerking moeten leiden tot meer betrokkenheid van en met lokale actoren.	• In hoeverre wordt de inzet van PD gekoppeld aan korte-, middellange- en langetermijninterventies? • Zoeken posten met PD-interventies aansluiting met relevante ontwikkelingen? • Is er sprake van een consistente inzet van PD door de tijd heen? • Wordt er voldoende follow-up gegeven aan uitgevoerde activiteiten?
Instrumenten	Het creëren van samenwerking tussen de Nederlandse actoren en die in het gastland vergt een samenhangende maar gedifferentieerde inzet van instrumenten die aansluit bij de aard en de insteek van de samenwerking. Het bereiken van verschillende doelgroepen maakt identificatie van adequate communicatiemiddelen noodzakelijk.	• In hoeverre zijn instrumenten in logische samenhang ingezet en sluiten deze aan bij de beleidsdoelstellingen? • Sluiten de gehanteerde communicatiemiddelen aan bij de beoogde doelen en doelgroepen?
Monitoring en evaluatie	De juiste indicatoren moeten worden gebruikt om behaalde resultaten te kunnen vaststellen. De bereikte resultaten vormen op hun beurt weer input voor het ontwerpen en lanceren van nieuwe PD-initiatieven.	• In hoeverre wordt er getracht de resultaten van interventies inzichtelijk te maken aan de hand van monitoring en evaluatie?



5

Centrale uitvoering van het PD-beleid

Dit hoofdstuk gaat over de centrale uitvoering van het Nederlandse PD-beleid, aan de hand van vier leidende vragen gesteld over de beleidscontext (paragraaf 5.1), de doelstellingen (paragraaf 5.2), de strategie (paragraaf 5.3) en de organisatie (paragraaf 5.4). Aan het begin van elke paragraaf worden eerst het oordeel en de aandachtspunten kort weergegeven, vervolgens worden deze nader toegelicht.

5.1 Beleidscontext

	Waardering	Algemeen oordeel	Aandachtspunten
Contextfactoren	+	Veel ontwikkelingen en goede (eerste) resultaten	- BZ heeft goed in beeld hoe de diplomatie verandert en probeert daar nadrukkelijk op in te spelen met verschillende initiatieven - Op allerlei beleidssonderdelen wordt er nadrukkelijk gezocht naar (een concrete vorm van) samenwerking met niet-statelijke actoren

Waaruit blijkt de betrokkenheid van niet-statelijke actoren bij de totstandkoming en realisatie van het Nederlandse beleid gericht op PD? Wordt met deze actoren voldoende rekening gehouden bij de beleidsformulering en -inzet?

| 55 |

Het beeld dat in het buitenland over Nederland bestaat, wordt zeker niet alleen gevormd door het overheidsoptreden, maar bij uitstek ook door het optreden en de aanwezigheid van grote multinationale bedrijven met Nederlandse wortels, door bekende en minder bekende Nederlanders en door de bezoeken van buitenlanders aan Nederland. In navolging van de Adviescommissie Modernisering Diplomatie besteedt het ministerie van BZ dan ook ruim aandacht aan de rol van niet-statelijke actoren in het proces van beleidsformulering en -realisatie. Dit klinkt onder andere door in de beleidsagenda voor 2015: “Niet-statelijke actoren laten zich steeds meer gelden op het wereldtoneel. Alleen door in te zetten op partnerschappen en coalities met verschillende spelers kan Nederland zijn belangen veilig stellen en doelen bewerkstelligen. (...). Niet-traditionele partners vereisen soms niet-traditionele vormen van samenwerking.”⁶⁹

Nederlandse diplomaten geven hier concreet invulling aan door meer dan voorheen op allerlei beleidsterreinen de verbinding te zoeken met de netwerken van niet-statelijke actoren. Dit blijkt onder meer uit de versterking van en de samenwerking met het maatschappelijk middenveld (‘Strategische Partnerschappen’) en uit de agenda voor ‘Hulp, handel en investeringen’. Deze agenda benadrukt het belang om private sector ontwikkeling en economische diplomatie te combineren, opdat ze elkaar wederzijds kunnen versterken. De voormalige ministers van BZ Verhagen en Rosenthal hebben negen topsectoren geïntroduceerd en ondergebracht bij de RVO (voorheen: Economische Voorlichtingsdienst, EVD) om Nederlandse kennis en expertise in het buitenland te bevorderen. Een aantal posten kreeg een economische taakspecialisatie in de vorm van

⁶⁹ TK, 2014-2015, 34 000 V, nr. 2, p. 7.

samenwerking met of dienstverlening aan private partijen. Ook werden handelskantoren (Netherlands Business Support Offices, NBSO's) ingezet en kantoren voor export- en investeringspromotie (Netherlands Foreign Investment Agency, NFIA).

In Nederland zelf werkt de overheid samen met de watersector (private partijen en kennisinstellingen) aan de ontwikkeling van een internationale waterambitie. Ook zijn er periodieke overleggen en werkgroepen met het bedrijfsleven om te komen tot een gemeenschappelijke energie- en klimaatvisie, bijvoorbeeld mede in de aanloop naar de klimaatonderhandelingen van november 2015 in Parijs. Ook bij de uitvoering van het Nederlandse internationaal cultuurbeleid is een groot aantal niet-statelijke actoren en private partijen betrokken, of benut de overheid zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zoals de Cultuurfondsen. Ten slotte heeft het ministerie van BZ in het verleden samen met het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael verschillende seminars georganiseerd rond het thema PD, waarvan de uitkomsten input leverden voor het beleid. Deze voorbeelden laten zien dat niet-statelijke actoren een steeds belangrijker rol spelen in verschillende fases van de beleidscyclus.

5.2 Doelstellingen publieksdiplomatie

| 56 |

	Waardering	Algemeen oordeel	Aandachtspunten
Doelstellingen	-	Onduidelijkheid over visie, definitie en operationalisering van PD voert de boventoon	• Er zijn wisselende definities en doelstellingen van PD, maar een centrale ambitie voor of visie op dit gebied ontbreekt grotendeels. Verschillende gesprekspartners vinden zo'n visie of ambitie wenselijk om duidelijkheid te verschaffen over de PD-benadering en -toepassing. • De koppeling van PD-doelen aan de bredere doelstellingen van het buitenlandbeleid is problematisch, waardoor inhoudelijke operationalisering tekortschiet. Wat is de meerwaarde van PD?

In hoeverre besteedt het beleid aandacht aan de verschillende benaderingswijzen en doelstellingen die PD kan dienen? Waaruit blijkt dat het PD-instrument is gekoppeld aan het buitenlandbeleid? Is er een SMART-formulering en een (integraal) afwegingskader?

Gerichte (beleids)beïnvloeding gaat uit van de notie dat naast de 'traditionele' besluitvorming op het niveau van overheden ook beleidsbeïnvloeding door en via publieke actoren van belang is. Hiertoe beschikt BZ over een breed scala aan instrumenten op centraal en decentraal niveau. Imago- en reputatieversterking vindt plaats door de Nederlandse zichtbaarheid te vergroten, door in te zetten op positieve beeldvorming en door Nederland op specifieke beleidsthema's te presenteren. Met concrete activiteiten als bijeenkomsten, presentaties en manifestaties brengt BZ diverse actoren samen. Zo ontstaat

bovendien een dialoog en worden economische, culturele en politieke relaties aangegaan en netwerken gecreëerd en geïntensiveerd, zowel in Nederland als in het buitenland.

Uit de met stakeholders gevoerde gesprekken komt naar voren dat de koppeling tussen de doelen van PD met de andere beleidsdoelen van BZ onvoldoende tot stand komt.

Betrokkenen constateren dat het PD-beleid in de brede interpretatie (zie hoofdstuk 2) abstract blijft en onvoldoende houvast biedt voor nadere operationalisering, omdat het geen specifiek kader kent. Ze schrijven dit ook toe aan het feit dat PD veelal als instrument van strategische communicatie wordt ingezet, conform de smalle interpretatie van PD.

Verder zijn er in de loop van de jaren verschillende definities van PD in omloop geweest. Dit, én het gegeven dat een duidelijke PD-interventielogica ontbreekt, maakt dat PD niet eenduidig wordt benaderd. Daardoor zijn de PD-interventies onvoldoende inhoudelijk geoperationaliseerd en gekoppeld aan de beleidsdoelstellingen.

5.3 Strategie

	Waardering	Algemeen oordeel	Aandachtspunten
Strategie	+/-	Goede ontwikkelingen zijn gaande, maar er is nog veel werk te verrichten	• Er ontbreekt een interventie- en/of beleidslogica: geen nadere duiding voor de werking van PD als instrument voor beleidsbeïnvloeding of reputatieversterking. • Geografische en thematische PD-prioriteiten sluiten niet altijd even goed aan op de prioriteiten van het bredere BZ-beleid. Kan hier meer synergie worden gevonden? • Positieve ontwikkeling op het terrein van een algemene verhaallijn of een overkoepelend verhaal over Nederland. Hoe wordt dit proces gewaarborgd?

| 57 |

In welke mate speelt strategische communicatie gericht op positieve beeldvorming een rol bij de beleidsvorming en dient ze als uitgangspunt voor de in Den Haag gemaakte beleidskeuzes?

Het PD-beleid richt zich ook op de beeldvorming over Nederland. Hierbij zou het perspectief van de ontvanger (waarop de PD-inspanning zich richt) het startpunt moeten zijn, waarna een gerichte strategie op maat wordt ontwikkeld. Het ministerie heeft PD inderdaad steeds explicieter gepositioneerd als instrument van strategische communicatie⁷⁰, onder meer door afdelingen PD op de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland (voorheen Perszaken, Communicatie, en dergelijke) hiermee te belasten,

⁷⁰ TK, 2012–2013, 32 734, nr. 15, p. 6: “intensief gebruik van communicatietechnologie is wezenlijk voor moderne diplomatie. (...). Sociale media worden gangbare platforms voor beleidsbepaling en publieksdiplomatie in het buitenland.”

door ambassadeurs en posten de opdracht mee te geven om online-aanwezigheid te creëren, en door de werkgroepen Modernisering van de Diplomatie, iDiplomacy en de Newsroom in te stellen. Ook heeft het gebruik van sociale media – Twitter, Facebook, Youtube en LinkedIn – een hoge vlucht genomen sinds voormalig minister van BZ Frans Timmermans. De jaar- en strategische communicatieplannen wijzen ten slotte ook op een toenemende inzet van gerichte communicatiemiddelen voor PD-doeleinden.

De beeldvorming over Nederland in het buitenland komt ook terug in de jaarlijkse reputatie-indices. Zoals blijkt uit tabel 5.1, staat Nederland in de meeste reputatie- en imagostudies vaak in de subtop. Daarmee schaart Nederland zich dikwijls tussen gelijkgestemde landen, zoals Denemarken, Canada en Nieuw-Zeeland.

Tabel 5.1 *De positie van Nederland op verschillende 'brand indices'*

	Positie
Country Brand Index ⁷⁰ 2014-2015	16
GfK Nation Brand Index 2011 ⁷¹	12
Anholt Good Country Index 2015 ⁷²	3
Country RepTrak 2016 ⁷³	10
Soft Power 30 Ranking 2015	10
Bloom Consulting Tourism 2014-2015	21

⁷⁰ De Future Brand Index is gebaseerd op de percepties van 2.530 respondent en kijkt grofweg naar zes verschillende factoren van 'country brands', namelijk: (1) *value system*, (2) *quality of life*, (3) *business potential*, (4) *heritage & culture*, (5) *tourism*, en (6) *'made in'*. Voor meer informatie: www.futurebrand.com/uploads/CBI-14_15-LR.pdf.

⁷² Opgesteld door onderzoeksbureau GfK in samenwerking met Simon Anholt. Deze Britse marketingdeskundige staat internationaal bekend als expert op het gebied van merkenonderzoek naar landen, regio's en steden. Wereldwijd adviseert hij regeringen over hun reputatie. Anholt maakt sinds 2005 ieder jaar een Nation Brand Index (NBI) voor vijftig landen. Deze wereldwijde imago ranking komt tot stand met behulp van een internationaal panel van bijna 30.000 consumenten. Zij geven elk land cijfers op het gebied van toerisme, cultuur en erfgoed, export, overheid, investering en immigratie, en mensen. (tekst: <http://www.nbtc.nl/nl/homepage/artikel/hogere-score-imago-nederland-op-internationale-ranglijst.htm#>).

⁷³ De Anholt Good Country Index wordt samengesteld door de eerdergenoemde Simon Anholt. In deze index hanteert hij de mondiale bijdragen van een land op het gebied van: (1) *science & technology*, (2) *culture*, (3) *international peace & security*, (4) *world order*, (5) *planet & climate*, (6) *prosperity & equality*, en (7) *health & well-being*. Volgens de index scoort Nederland relatief het beste op het terrein van 'world order'. Meer informatie te vinden via: <https://goodcountry.org/index/overall-rankings>.

⁷⁴ De Country RepTrak wordt gehouden onder meer dan 58.000 consumenten uit de 'G8-landen'. In online-interviews scoren deze respondenten landen op stellingen in drie overkoepelende categorieën, namelijk: (1) *advanced economy*, (2) *effective government*, en (3) *appealing environment*. Meer informatie op: <https://www.reputationinstitute.com/CMSPages/GetAzureFile.aspx?path=~\media\media\documents\country-reprtrak-2016.pdf&hash=5a4232c6bfda0af12fca9060d5f8d18a657ac230d062e34e0bb589cd3c1538&ext=.pdf>.

Bij *nation branding* gaat het erom een concurrerende nationale identiteit op te bouwen en te onderhouden in zowel binnen- als buitenland, om de reputatie van Nederland te versterken en wederzijds begrip en vertrouwen te kweken. Ondanks dat de scores laten zien dat de interesse van Nederland in het buitenland niet vanzelfsprekend is, komt in deze reputatiestudies over het algemeen wel een positief en gebalanceerd beeld van Nederland naar voren. Nederland geldt doorgaans als een stabiel land met een dynamisch stadsleven, dat een verantwoordelijk en betrouwbaar (overheids)beleid voert en een aantrekkelijke bestemming biedt voor talent en investeringen.

In hoeverre is de beleidslogica van PD gebaseerd op een onderliggende analyse?

Het BZ-beleid schetst wel de context van PD en de centrale doelstellingen, maar onderliggende aannames of mechanismen worden niet of nauwelijks expliciet benoemd. Afgezien van (beleids)ondersteuning bij 'strategische communicatie' is er geen nadere duiding van de feitelijke werking van PD als instrument voor beleidsbeïnvloeding of reputatieversterking. Zowel in Den Haag als op de posten wordt dit wel incidenteel onderzocht aan de hand van reputatieonderzoek, maar het ontbreekt aan een structurele aanpak.

Imago- en reputatieonderzoeken worden niet zozeer gebruikt om te bepalen of de PD-inzet doeltreffend is geweest, maar fungeren eerder als instrument voor de 'luisterfunctie'. In 2009 is het laatste algemene reputatieonderzoek over Nederland uitgevoerd.⁷⁵ Aan de hand van 32 stellingen en beweringen over zes thema's werden het imago en de reputatie van Nederland in de vijftien PD-focuslanden onderzocht.⁷⁶ Het reputatieonderzoek zou worden gebruikt als ijkpunt om "gebieden op [te] sporen waarop men de mening over Nederland graag zou willen veranderen, en het ontwerpen van PR-campagnes. De effectiviteit van dergelijke campagnes kan bepaald worden door de meting te herhalen (volgens dezelfde methode) en de verschillen te bekijken. Op deze manier kan in de toekomst ook op gestandaardiseerde wijze bekeken worden hoe een belangrijke gebeurtenis, politieke beslissing of evenement van invloed is op de beeldvorming."⁷⁷ Een vergelijkbaar, gestandaardiseerd vervolgonderzoek heeft naderhand echter niet plaatsgevonden, om onbekende redenen. Een aantal posten heeft – met enige ondersteuning van COM – in de tussenliggende periode wel eigen imago- en reputatieonderzoeken laten uitvoeren, onder andere in de Arabische landen (Marokko, Egypte, Saudi-Arabië, Libanon en Palestijnse Gebieden), Duitsland, Rusland en de Verenigde Staten.⁷⁸ Deze onderzoeken zijn vervolgens door de posten gebruikt als uitgangspunt voor de nieuwe beleidsformulering.

⁷⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Het Imago van Nederland*. Den Haag: DVL/AB.

⁷⁶ Attitudes, Technology & Economics, Tourism / Landscape, Political Issues, Values ('The Dutch are ...'), Products.

⁷⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009), p. 6.

⁷⁸ Arabische landen: GfK (2010). Verenigde Staten: GfK Roper Public Affairs & Corporate Communications (januari 2012). Rusland: Grayling. Duitsland: Reputatieonderzoek Zuid-Duitsland strategie.

In hoeverre steunt het departement het uitgangspunt van een verhaallijn bij PD?

Is de gewenste aanpak bekend bij de beleidsverantwoordelijken en dragen ze deze ook uit?

BZ hanteert in beleidsdocumenten veelal een brede interpretatie van PD, gericht op zowel het beïnvloeden van de besluitvorming als het presenteren en versterken van een positief beeld over Nederland en de Nederlandse kernwaarden en doelen. Op het moment van schrijven van dit onderzoek was er echter nog geen overkoepelende visie of verhaallijn van Nederland op rijksbreed niveau gericht op de beeldvorming en – in bredere zin – PD. Wel zijn er aanzetten in deze richting.

Ten eerste is er het programma Holland Branding. Dit betreft ‘het exploiteren van het verband tussen nationaal imago en handelspositie’ voor economische doeleinden. Dit gebeurt door consistente en eenduidige boodschappen over te brengen van, voor en ten behoeve van het Nederlandse bedrijfsleven.⁷⁹ De beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de Holland-Brandingstrategie ligt bij BZ, de uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de drie beleidsmatige componenten ligt bij het Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen (NBTC, toerisme), de NUFFIC (onderwijs) en de RVO (handel en investeringen).

Verder was COM op het moment van schrijven van deze beleidsdoorlichting nog bezig met het ontwikkelen en opstellen van een ‘verhaal over Nederland’. Zij doet dit in samenspraak en samenwerking met de ministeries van Economische Zaken en Algemene Zaken, de RVO en andere partijen. Dit is een positieve ontwikkeling, omdat met deze interdepartementale samenwerking invulling wordt gegeven aan een sterkere beleidscoherentie inzake de beeldvorming.

Een ander voorbeeld hiervan is het project Vrede en Recht. Dit is een samenwerkingsverband tussen het ministerie van BZ en de gemeente Den Haag om Nederland en Den Haag te positioneren als land respectievelijk stad van vrede en recht, als ontmoetingsplek voor dialoog en debat en als speler – conform artikel 90 van de Nederlandse grondwet – voor de ontwikkeling en bevordering van de internationale rechtsorde. De complementaire belangen van BZ (Nederland positioneren als juridische hoofdstad van de wereld) en van de gemeente Den Haag (acquisities internationale organisaties) gaan hierin goed samen.

Worden bij het strategisch ontwerp van PD keuzes geprioriteerd en gericht gemaakt?

In het beleid is ervoor gekozen om thematische en geografische prioriteiten aan te brengen. Sinds 2004 werkt men op het centrale niveau aan het formuleren van zeven prioritaire PD-thema's om beleidsmatige ‘niches’ te identificeren en te versterken. In de periode 2009-2010 werden de prioritaire thema's herzien; dit gebeurde in samenspraak tussen de toenmalige Directie Voorlichting (DVL) en de beleidsdirecties. Deze herziening sloot aan bij de focusbrieven waarin de toenmalige bewindslieden van BZ ervoor pleitten het beleid te richten op de terreinen “waar Nederland meerwaarde heeft”.⁸⁰ In 2013 zijn de thema's opnieuw aangescherpt.

⁷⁹ TK, 2009-2010, 32 344, nr. 1.

⁸⁰ TK, 2010-2011, 32 605, nr. 2; TK, 2012-2013, 32 734, nr. 15.

De zeven centrale PD-thema's zijn op hoofdlijnen beschreven en dermate breed geformuleerd dat ze in principe alle beleidsterreinen van BZ afdekken. Hoewel het mogelijk is om te 'kiezen', bieden deze thema's de beleidsdirecties inhoudelijk weinig houvast om de posten daadwerkelijk effectief aan te sturen. Het gevolg is dat de beleidsdirecties eigen prioritaire thema's zijn gaan hanteren, die betere mogelijkheden bieden om PD-interventies uit te voeren. Zo geeft BZ in de regio Europa invulling aan PD door het accent te leggen op deelthema's (zoals rechtsstatelijkheid en de zogenoemde 'Asscher-agenda'). De inzet op de aansturing van de prioriteiten verschilt per directie en de agendavorming vindt plaats op verschillende niveaus.

Uit gesprekken met beleidsmedewerkers van de betrokken directies komt ook naar voren dat de PD-prioriteiten in de praktijk op relatief eenzijdige wijze zijn vastgesteld en weinig betrokkenheid kennen van thema- en regiodyrecties. Van structureel overleg tussen COM en de beleidsdirecties over de afstemming en geografische en thematische invulling van prioriteiten komt het nauwelijks. De keuze en voortzetting van een PD-thema blijkt hierdoor vaak afhankelijk van personen en informele processen, zonder dat er veel inhoudelijke sturing of coaching is.

Het is COM die de *geografische* prioriteiten opstelt. De landenkeuze wordt ingegeven door het belang dat BZ hecht aan de mogelijkheden om de doelen van het bredere buitenlandbeleid te realiseren. Dit belang hangt bijvoorbeeld samen met de (geo)politieke positie van een land of regio binnen de EU, maar ook met de invloed van niet-statelijke actoren op het gebied van vrede en veiligheid, mensenrechten, cultuur en handelsbevordering en de mogelijkheden om met deze actoren samen te werken.

In het beleid wordt de keuze voor de focuslanden echter niet nader onderbouwd. De geografische prioriteiten zijn volgens COM voornamelijk benoemd om versnippering van het (geringe) budget tegen te gaan. Posten met een grotere capaciteit en een complexere beleidsinzet krijgen meer middelen toegewezen dan posten in landen waar de samenwerking is beperkt tot een of enkele beleidsthema's. Posten in de focuslanden zijn doorgaans versterkt met uitgezonden en/of lokale PD-medewerkers. Door de toename van het aantal focuslanden en de afname van het totale budget voor PD in de afgelopen jaren is de budgetversnippering echter juist toegenomen.

5.4 Organisatie op het departement

	Waardering	Algemeen oordeel	Aandachtspunten
Organisatie	+/-	Gemengd beeld	• Veel PD-kennis en -expertise aanwezig bij COM, maar weinig tijd en capaciteit. • Verantwoordelijkheden voor uitvoering PD liggen verspreid en COM biedt geen procesmatige of inhoudelijke sturing voor de andere directies. Er mist een koppeling tussen deze directie en de thema- en regio-directies enerzijds en ondersteunende directies anderzijds. Hoe kunnen ze hun werk beter stroomlijnen en elkaar versterken? • Het inhoudelijk meedenken van COM bij de uitvoering van PD heeft nauwelijks meerwaarde. De directie heeft wel een meerwaarde in het adviseren en coachen op het gebruik van PD als instrument.

In hoeverre is de PD-inzet een gezamenlijke inspanning van de bij het beleid betrokken actoren?

De departementsleiding aanvaardde in 2007 de managementvisie van de Werkgroep Publieksdiplomatie. Deze pleitte voor structureel contact tussen de toenmalige DVL en de regiodirecties om door gezamenlijke afstemming invulling te geven aan PD in specifieke landen en regio's.⁸¹ Die onderlinge samenwerking heeft nog niet geleid tot eenduidige uitvoering, mede doordat de verantwoordelijkheid voor de realisatie van het beleid op verschillende plekken binnen de organisatie ligt. Waar het huidige COM vooral een procesverantwoordelijkheid heeft, hebben de thema- en landendirecties een inhoudelijke verantwoordelijkheid. Op decentraal niveau ligt de verantwoordelijkheid voor de realisatie van het beleid bij de posten. Binnen het gehele ministerie zijn kortom diverse actoren betrokken bij PD.

Op het gebied van de centrale beleidsvoorbereiding formuleert BZ het algehele (PD-)beleid. In een aantal gevallen is er op dit gebied sprake van interdepartementale samenwerking en afstemming binnen werkgroepen. Deze werkgroepen zijn – al dan niet door tussenkomst van de vakattachés – ook betrokken bij de uitvoering van PD. Voor de interdepartementale samenwerking en afstemming werkt BZ samen met onder andere de ministeries van Infrastructuur & Milieu en van Economische Zaken en met de RVO in interdepartementale werkgroepen voor klimaat, energie en water of op het terrein van bijvoorbeeld Holland Branding. Ook komen geopolitiek, handel en ontwikkelingssamenwerking samen op onder meer het thema water en werkt het interdepartementaal watercluster aan een gezamenlijke internationale visie (zie de Kamerbrief Convergerende Stromen – Internationale Waterambitie⁸²) en aan een betere afstemming en sturing van het beleid. Via het

⁸¹ Berichtenverkeer 27 april 2007.

⁸² TK, 2015-2016, 32605, nr. 177. De kernpunten van de Internationale Waterambitie zijn 'beschikbaarheid, kwaliteit en veiligheid'.

Netherlands Water Partnership (NWP) onderhoudt BZ nauwe samenwerking met de posten over de inhoudelijke invulling van het thema water.⁸³

Zoals wordt beschreven in hoofdstuk zeven, hebben de posten de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen en uitvoeren van de PD-strategie. Sommige zaken lenen zich nu eenmaal niet voor eenzelfde aansturingsmodel vanuit Den Haag. COM heeft veel tijd gestoken in de ondersteuning van de meer procesmatige zaken, zoals het opstellen van een PD-handleiding, diverse 'toolkits' en cursussen. Inhoudelijk is er in de afstemming tussen COM en de thema- en regiodirecties echter weinig beleidsmatige diepgang bereikt. In andere landen, waaronder de VS en het VK, zijn de regiodirecties in vergelijking met Nederland veel meer betrokken bij PD (zie hoofdstuk 2).

Vanwege haar beperkte omvang en capaciteit heeft de PD-eenheid van COM de afgelopen jaren alle energie gestoken in het opstellen van PD-beleidskaders, -handleidingen en -toolkits, in het verzorgen van de basistraining PD én in het beoordelen van de zogenoemde 'nulaanschrijving'. Hierdoor heeft de eenheid nauwelijks tijd kunnen steken in het uitleggen van het PD-beleid, het formuleren en stroomlijnen van geografische en thematische prioriteiten en het uitdragen van het belang van een goede geïntegreerde PD-benadering voor het realiseren van beleidsdoelstellingen.

| 63 |

Is er voldoende draagvlak bij de leiding (centraal) en worden de posten vanuit Den Haag voldoende ondersteund om de aan hen opgedragen taken te kunnen uitvoeren?

In hoofdstuk 3 is beschreven hoe het PD-beleid tot stand is gekomen. COM heeft de beperkt beschikbare capaciteit primair ingezet voor beleidsvorming, de PD-leergang en het beoordelen van de jaarplannen middels een nulaanschrijving. Met de nulaanschrijving werd geprobeerd PD-middelen te koppelen aan de kwaliteit van (PD-)jaarplannen. Hierdoor zou de PD-inzet gericht en efficiënter worden, met duidelijker kaders en een betere aansluiting van PD-thema's op de Meerjarige Interdepartementale Beleidskaders (MIB's) en de Meerjarige Strategische Plannen (MJSP's) van de posten.⁸⁴

⁸³ Het NWP is een publiek-private netwerkorganisatie die optreedt als onafhankelijk coördinatie- en informatiepunt voor de Nederlandse watersector. Zij heeft een taak als adviseur naar de posten toe, om door informatievoorziening en bemiddeling programma's (vanuit Nederland en/of vanuit de sector) met elkaar te verbinden. Het gaat hierbij om zowel de beleidsmatige dialoog als de commerciële samenwerking.

⁸⁴ Rijksintern: Publieksdiplomatie – Instructie aanschrijving 2013 Klein Programmafonds Non-ODA, berichtenverkeer 10-07-2012: De activiteit richt zich op een relevante doelgroep en weet deze te bereiken; de activiteit moet passend zijn voor de doelgroep; er is een vorm van dialoog met de doelgroep bij deze activiteit; er is voorzien in verbetering van het kennisniveau en/of de attitude bij de doelgroep na de activiteit; de activiteit sluit aan bij de agenda van de doelgroep; de activiteit wordt in samenwerking met de doelgroep of een andere relevante lokale partner uitgevoerd en deze financiert de activiteit mee; de activiteit is zo onderscheidend mogelijk in inhoud en/of vorm en genereert hiermee aandacht van doelgroep en pers; er is een publiciteitsplan; er wordt achteraf een evaluatie gehouden onder de deelnemers van de activiteit; er is ruime aandacht voor een follow-up van de activiteiten.

Dankzij de aparte jaarplanaanschrijving door COM heeft een deel van de posten inmiddels wel een eigen PD-strategie heeft ontwikkeld, met thema's die aansluiten bij hun MIB of MJSP en die past binnen de gestelde PD-beleidskaders. COM heeft echter niet consequent op die beleidsthema's gestuurd. Door te blijven vasthouden aan generieke PD-thema's ging COM volgens de posten voorbij aan de feitelijke praktijk dat posten thema's hanteerden die specifiek geformuleerd waren en beter aansloten bij hun strategische plannen. Dit laat zien dat de destijds gewenste eenduidigheid niet is gerealiseerd.⁸⁵

Verder beschikt het merendeel van de posten in de praktijk over meerdere (kleine) gedelegeerde budgetten, waaruit ook PD-activiteiten worden gefinancierd. Dit speelt met name bij de gedelegeerde cultuurmiddelen⁸⁶, het Budget Promotie Activiteiten (BPA)⁸⁷ en activiteiten in het kader van Holland Branding. Omdat vaak geen onderscheid wordt gemaakt naar interventietypen en de posten verschillende onderdelen van een PD-activiteit uit verschillende 'potjes' financieren, is niet exact vast te stellen in welke mate dit budget aan PD kan worden toegerekend.

Ten slotte bestonden de ondersteunende werkzaamheden ook uit individuele correspondenties, jaarplannen, bezoekersprogramma's, onderzoek en een PD-portal met allerlei informatie op het Rijksportaal.⁸⁸ De coachende en adviserende rol van COM is echter minder van de grond gekomen. Doordat ook de landen- en themadirecties nauwelijks betrokken zijn geweest bij de keuze van de PD-beleidsprioriteiten en bij de PD-jaarplannen en -werkprogramma's van de posten, zijn ze er onvoldoende van doordrongen geweest dat een gerichte inzet van het PD-instrument van belang kan zijn voor de realisatie van hun beleid. Van enige sturing van deze directies is geen sprake geweest.

⁸⁵ Met ingang van 2016 is besloten de nulaanschrijving weer af te schaffen en over te gaan tot toekenningen op basis van het algemene, door posten op te stellen jaarplannen.

⁸⁶ Zie IOB-rapport 411, *Cultuur als kans*, voor verdere verdieping.

⁸⁷ 'De activiteiten die door ambassades met de BPA-middelen uitgevoerd worden zijn divers. De beoogde doelen kunnen daardoor per activiteit verschillen. De inzet varieert van het huren van locaties voor een lokaal georganiseerd event, een handelsmissie of staatsbezoek, het maken van promotiemateriaal, organiseren van matchmaking of seminars tot het (mede)financieren van grotere lokale events, zoals een *Holland Week of Dutch Days*. (...) Deze activiteiten kunnen medegefinancierd zijn door publieksdiplomatie, *Holland Branding*, of door private partners. De beoordeling van resultaten vindt plaats binnen deze programma's.' (TK, 2014-2015, 34 200 XVII (juni 2015).)

⁸⁸ Zie bijlage 7 voor een overzicht van de centrale (ondersteunende) instrumenten.

5.5 Conclusies

In aanvulling op de ‘algemene oordelen’ en de aandachtspunten per paragraaf, kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

- BZ heeft in de afgelopen jaren op het gebied van PD-ontwikkeling grote slagen gemaakt: van passieve woordvoeringslijnen en reactieve publieksvoorlichting aan het begin van deze eeuw naar een meer structurele en gedifferentieerde benadering van de Nederlandse PD nu. Er is veel energie gestoken in zowel het uitdragen van het belang van samenwerken met niet-statelijke actoren, bijvoorbeeld via nieuwe media, als het professionaliseren van PD, zoals bij het ontwikkelen van het PD-beleidskader, het organiseren van PD-leergangen voor BZ-medewerkers en het aanbieden van kant-en-klare toolkits.
- Op centraal niveau wordt onvoldoende duidelijk of BZ PD beschouwt als een instrument, een programma of een volwaardig beleidsterrein. Er bestaat geen eenduidige, centrale visie op de plaats die PD inneemt in het bredere buitenlandbeleid. Terwijl een groot aantal betrokkenen van nature geneigd is PD vooral te zien als een specifiek onderdeel van strategische communicatie, beschouwen anderen PD voornamelijk als een breder instrument van beïnvloeding. De BZ-organisatie als geheel voert hierop geen samenhangend beleid.
- Een overkoepelende ambitie of visie op de beeldvorming of de verhaallijn van Nederland ontbreekt vooralsnog. Een aantal deelthema's die belangrijk zijn voor Nederland, heeft in de afgelopen jaren wel meer vorm gekregen, bijvoorbeeld het thema vrede en recht in samenwerking met de gemeente Den Haag of de interdepartementale samenwerking op het terrein van water. De beleidsmatige invulling van de PD-prioriteiten sloot echter niet altijd even goed aan op de bredere prioriteiten van het buitenlandbeleid. Hierover bestond te weinig structurele en periodieke uitwisseling tussen COM en de verantwoordelijke thema- en regiodirecties.
- De inzet van COM was vooral gericht op het formuleren van het PD-beleid, het uitvoeren van ondersteunende instrumenten en op de allocatie van de schaarse, beschikbare financiële middelen via de nulaanschrijving en niet zozeer op een gerichte, en op posten afgestemde, inzet en ondersteuning. Mede door de zeer beperkte menskracht is daardoor onvoldoende aandacht uitgegaan naar het verder uitdragen van het belang en het stroomlijnen van PD binnen het departement en de advies- en coachingsrol naar posten toe.



6

Publieksdiplomatie in de praktijk op de posten

Hoe zag PD eruit in de dagelijkse praktijk van het Nederlandse postennetwerk? Hieronder volgt een aantal casestudies die ook onderdeel zijn van de analyse van het gevoerde beleid. Elke casus wordt voorafgegaan door een tabel waarin de specifieke bijdrage aan de doelstelling van de post is vermeld.

Casus 1 – Waterdiplomatie in de VS

Verenigde Staten		
Hoofddoelstelling		
Er in samenwerking met andere diplomatieke vertegenwoordigingen aan bijdragen dat burgers en overheden zich bewust worden van de gevaren van de zeespiegelstijging, om uiteindelijk de lokale autoriteiten ervan te kunnen overtuigen dat Nederlandse bedrijven en technologieën beschikbaar en inzetbaar zijn voor klimaatadaptatie, watermanagement en ruimtelijke planning.		
Gerichte (beleids)beïnvloeding	Externe presentatie van imago en/of reputatie	Wederzijds begrip en vertrouwen kweken

Paars = indirecte bijdrage; groen = directe bijdrage.

Inleiding

Na de orkanen Katrina (2005) en Sandy (2012) is er in de VS het één en ander veranderd in het denken over watermanagement en -beheer. Overstromingsgevaar staat er nu hoger op de politieke agenda. Toch is de lokale politieke context soms vrij ongrijpbaar. De politieke lading van de begrippen 'climate change' en 'sea level rise' en de discrepantie tussen de problematiek op staats- en county-niveau onderstrepen dat een 'one-size-fits-all'-benadering in de VS niet werkt.

De medewerkers van het Nederlandse postennetwerk in de VS zien PD als een manier van reputatiemanagement waarmee uiteindelijk ook het beleid kan worden beïnvloed. Ze benutten PD om de dialoog, (kennis)uitwisselingen en samenwerking te stimuleren, de zichtbaarheid van Nederland te vergroten en de Nederlandse beleidsagenda en de door Nederland en de VS gedeelde waarden uit te dragen. Ze voeren gerichte pr-campagnes en maken actief gebruik van (digitale) media ter ondersteuning van de beleidsinzet.

Binnen het Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader (MIB) van het postennetwerk ligt de nadruk op het uitbreiden en het versterken van de Nederlandse reputatie op het gebied van klimaatadaptatie, watermanagement en ruimtelijke planning. Een gerelateerde doelstelling van het postennetwerk is om het opgebouwde (water)netwerk te ontsluiten voor Nederlandse bedrijven in aangrenzende werkterreinen, zoals stadsontwikkeling en -vernieuwing.

Uitwerking

Het postennetwerk geeft invulling aan maatwerk doordat het de beleidsinzet laat aansluiten bij de Amerikaanse context en in de keuze van interventies rekening houdt met de beleavingswereld van de verschillende Amerikaanse spelers. Met de hulp van het Netherlands Water Partnership (NWP) en een goed ingevoerde lokale kracht heeft het postennetwerk de belangrijkste Amerikaanse spelers en instellingen in het (ook politieke) krachtenveld

kunnen inventariseren, waaronder de Army Corps of Engineers en de Energy & Water Appropriations Committee.

De inzet op het terrein van watermanagement bouwt voort op een breed scala aan eerdere initiatieven van het postennetwerk:

- In de nasleep van de orkaan Sandy in de VS heeft Nederland op meerdere fronten technische en organisatorische ondersteuning geboden. Zo werd de huidige watergezant Henk Ovink gedetacheerd als adviseur binnen de Presidential Hurricane Sandy Rebuilding Task Force, onder gezag van staatssecretaris Donovan, en werd de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en het U.S. Army Corps of Engineers geïntensiveerd.⁸⁹
- Naar aanleiding van de enorme economische en maatschappelijke ravage die de tropische stormen Katrina en Sandy aanrichtten, startte in 2013 het project Rebuild by Design.⁹⁰ Het voornaamste doel van deze ontwerpwedstrijd was oplossingen te bedenken voor het omgaan met grote rampen, door innovatie te verbinden aan de belangrijke rol die lokale gemeenschappen en initiatieven doorgaans spelen bij de wederopbouw. Rebuild by Design bracht verschillende interdisciplinaire teams van ontwerpers, onderzoekers, overheidsfunctionarissen en betrokken inwoners van de getroffen gebieden samen. Uiteindelijk zijn hieruit diverse bruikbare ontwerpen tot stand gekomen. Bij drie van de zes teams die de finale bereikten, waren Nederlandse partijen betrokken. Het model is inmiddels gekopieerd voor andere doeleinden, zoals Recycle by Design.
- Het National Building Museum in Washington, D.C., wijdde een grote expositie aan Designing for Disaster. Tijdens deze expositie werd op beeldende wijze zichtbaar gemaakt welke belangrijke rol ontwerpen kunnen spelen bij het omgaan met grote (natuur) rampen. En marge van de tentoonstelling organiseerde het museum debatten over deze thematiek met professionals, beleidsmakers, academici en andere belanghebbenden. De Nederlandse ambassade was één van de deelnemers en verschaftte zich hiermee toegang tot een netwerk dat relevant is voor zowel de agendabepaling als de beleidsvorming, met spelers als de American Planning Association en de Association of Architecture Organizations. In samenspraak met de Nederlandse ambassade heeft het museum voor scholen in Washington, D.C., een onderwijscurriculum laten ontwikkelen op het gebied van water en waterbeheersing, waarin ook aandacht uitgaat naar de Nederlandse expertise.
- Rondom Designing for Disaster werden de zogenoemde periodieke Dutch Dialogues gehouden, met workshops, expertmeetings, online-blogs en paneldiscussies met medewerkers van de ambassade. Deze dialogen zijn een product van de intensieve samenwerking tussen Nederlandse ingenieurs, stedenbouwkundigen,

⁸⁹ Ook buiten de VS heeft deze Nederlandse inbreng een spin-off gehad. In samenwerking met de Nederlandse ambassade in Berlijn organiseerde AEDES Architecture Forum de tentoonstelling en symposium 'Rebuild by Design – Hurricane Sandy Rebuilding Task Force'. Hierbij zijn verschillende relevante doelgroepen samengebracht, waaronder waterexperts, architecten, vormgevers, stedenbouwkundigen en journalisten. Het evenement schonk ruime aandacht aan de Nederlandse expertise op het gebied van ruimtelijke ordening, in het bijzonder bij het zoeken naar oplossingen bij het omgaan met (natuur)rampen.

⁹⁰ <http://www.rebuildbydesign.org/>.

landschapsarchitecten en bodem- en hydrologiedeskundigen en hun Amerikaanse tegenhangers (met als zwaartepunt het netwerk in New Orleans, Louisiana).

- Het Nederlandse consulaat-generaal in Miami hanteert samen met de consulaten-generaal van het VK, Frankrijk en Denemarken een multilaterale PD-benadering rondom de aanpak van de zeespiegelstijging in Florida. Dit is ingegeven door de gedachte dat de drie partijen samen meer gewicht in de schaal kunnen leggen dan afzonderlijk.⁹¹
- Andere activiteiten die pasten, en nog altijd passen, binnen de PD-inzet rondom het thema water zijn de Green Spaces in New Orleans na de overstromingen, de serie lezingen 'Spotlight on Design' – met onder andere een studietrip met Amerikaanse invloedrijke personen naar Rotterdam –, seminars over de reconstructie na Sandy en verschillende programma's met de Rockefeller Foundation en de Clinton Foundation. De Nederlandse posten ondersteunden deze activiteiten in hun communicatie (website, sociale media en kranten).⁹² Ook bekleedt een voormalig Nederlandse ambassadeur een positie in het bestuur en een Nederlandse oud-diplomate het directeurschap van het World Resource Institute.

Wat is er bereikt?

Het NWP was belangrijk voor de Nederlandse toegang tot Amerikaanse experts en sponsoring en voor bijdragen aan de Dutch Dialogues. Na een aantal jaren van investeren in de relaties kan het postennetwerk inmiddels zelf contact opnemen met deze spelers en zelf activiteiten en programma's organiseren. De rol van het NWP ligt nu eerder bij het bij elkaar brengen van Nederlandse partijen op het gebied van water en technologie en het uitvoeren van sectorscans. Verder bestaat er een nauwe samenwerking met partijen zoals de Water Alliantie, onderzoeksinstelling Deltares en bedrijven als Boskalis en Van Oord, en zorgt het recent opgezette interdepartementale watercluster voor interne kruisbestuiving en samenwerking met het ambtelijk apparaat en het bedrijfsleven.

| 69 |

Dit samenspel, resultaat van zowel de Nederlandse PD als het gebruik van de creatieve industrie (en economische afdeling), heeft een extra impuls gegeven aan de reputatie van Nederland als land van water en watermanagement. Het integrale watermanagementbeleid spreekt Amerikanen aan. Inmiddels weet de technische gemeenschap in de VS heel goed wat Nederland op dit gebied te bieden heeft. Deze successen betekenen echter niet dat daarmee de Nederlandse inbreng op alle gerelateerde terreinen goede mogelijkheden biedt

⁹¹ Voor Nederland ligt het belang onder meer in het uitdragen van de toegepaste, gespecialiseerde kennis van onder meer bedrijven en universiteiten op het gebied van waterbeheersing. Frankrijk heeft een belang bij technologisch-wetenschappelijke samenwerking met de VS en het VK heeft grote belangen in de financiële sector (hypotheekverstrekkingen en verzekeringen).

⁹² Een kleine selectie van artikelen: <http://www.nytimes.com/cwire/2009/06/01/01climatewire-the-dutch-strive-to-make-their-country-clima-44710.html?pagewanted=all>; <http://www.theatlantic.com/technology/archive/2015/09/why-doesnt-new-orleans-look-like-amsterdam/402322/>; <http://www.spiegel.de/international/post-flood-architecture-building-new-orleans-2-o-a-403122.html>; http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2010/04/dutch_planners_architects_want.html; http://www.nytimes.com/2014/04/13/magazine/how-to-think-like-the-dutch-in-a-post-sandy-world.html?_r=0.

voor beleidsbeïnvloeding. De handhaving van de zogenoemde Jones Act⁹³ werpt bijvoorbeeld nog steeds een enorme drempel op voor Nederlandse baggeraars; deze beperkt hun toegang tot de Amerikaanse markt.

⁹³ De Merchant Marine Act (1920) – ook bekend als de Jones Act (naar senator Wesley Jones) – is een wet van de Amerikaanse federale overheid die de Amerikaanse koopvaardijbelangen beschermt. De wet regelt maritieme economische activiteiten in Amerikaanse wateren en tussen Amerikaanse havens, die alleen mogen worden uitgevoerd door in de VS gebouwde schepen.

Casus 2 – DiploHacks

Onder andere Duitsland, VK, VS, Canada, Estland, Marokko		
Beleidsdoelstelling		
Wordt ingezet als instrument voor verschillende beleidsdoelstellingen.		
Gerichte (beleids)beïnvloeding	Externe presentatie van imago en/of reputatie	Wederzijds begrip en vertrouwen kweken

Inleiding

In DiploHacks ontmoeten deelnemers uit verschillende vakgebieden (beleidsmakers, kennisinstellingen, ngo's, private sector, enzovoort) elkaar in interactieve workshops om hun kennis en expertise los te laten op een specifiek probleem en daarvoor concrete oplossingen te inventariseren.

DiploHacks variëren naar thematiek, doelgroepen en stakeholders, maar zijn vrijwel altijd bedoeld om wederzijds begrip en vertrouwen te kweken.⁹⁴ Het gaat hierbij bijvoorbeeld om:

- het bij elkaar brengen en mixen van verschillende groepen mensen met verschillende ideeën, die normaliter niet zo snel met elkaar in aanraking komen;
- het genereren van aandacht en bewustzijn over een specifieke problematiek en erkenning van de rol die netwerken en technologie hierbij kunnen spelen;
- het bieden van een neutraal platform om kennis en expertise uit te wisselen;
- het inventariseren van mogelijkheden tot samenwerking en het eventueel ontwikkelen en/of ondersteunen van concrete projecten; en
- het verwerven van een positie op een belangrijk beleidsthema.

| 71 |

Een belangrijk element van DiploHacks is de keuze van het te behandelen onderwerp of 'probleem'.⁹⁵ Een gunstige timing, een beperkte tijdsduur en aansluiting bij bestaande onderwerpen of evenementen zijn eveneens factoren die de resultaten in positieve zin kunnen beïnvloeden. Zo heeft een aantal posten handig gebruik gemaakt van zogenoemde magneten en multipliers om statuur te geven aan de DiploHacks. Zo bleek uit gesprekken met betrokkenen dat het korte bezoek van de koning en de minister-president aan Canada een gunstige uitwerking had op de daar georganiseerde DiploHack.⁹⁶ Ook koppelden een aantal posten hun DiploHack aan een internationale dag, als 'kapstok' voor de inhoudelijke discussie tussen de deelnemers.

⁹⁴ *DiploHack guide*, opgesteld door ambassade in Londen.

⁹⁵ In Canada was het overkoepelende onderwerp 'Hack in Conflict', maar het evenement zelf werd opgeknipt in drie deelthema's, namelijk: (1) VNVR-resolutie 1325; (2) *Syria and barrel bombs*; en (3) Oekraïne.

⁹⁶ Zie ook: *DiploHack guide* van directie COM.

Uitwerking

Verschillende Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland hebben DiploHacks georganiseerd:

- Duitsland: Modernisering van de diplomatie;
- Marokko: Vrouwenemancipatie en inspraak (in het kader van Internationale Vrouwendag);
- VK: Duurzaamheid in de voedselketen;
- Canada: Hack in conflict;
- Verenigde Staten: Cyber security (in het kader van de Global Conference on Cyber Security 2015);
- Estland: Internetvrijheid; en
- TransparencyCampEU (serie DiploHacks in het kader van het EU-voorzitterschap).

Wat is er bereikt?

Uit het voor deze casus uitgevoerde onderzoek blijkt dat DiploHacks die gaan over concrete, tot de verbeelding sprekende thema's en problemen die daadwerkelijk aansluiten bij de prioriteiten van de posten en/of de Nederlandse beleidsdoelstellingen het meest succesvol zijn. Zo paste de DiploHack over vrouwenemancipatie en inspraak goed in het mensenrechtenbeleid van de post in Marokko. Een ander voorbeeld waarin de post goed inspeelde op de lokale context en belangen is de DiploHack over internetvrijheid van de Nederlandse ambassade in Estland. Estland, een land met grote aanhangers van digitalisering en de digitale markt, bleek zeer ontvankelijk voor dit evenement.

De meeste posten maakten van tevoren een goede analyse van de stakeholders en de voor de bijeenkomst benodigde kennis en expertise. Over het algemeen ontstond daardoor een goede balans tussen de inbreng van experts en geïnteresseerden uit de tech-community, ngo-sector, sociale ondernemers en beleidsmedewerkers. De (actieve) steun en aanwezigheid van een Chef de Poste en leidinggevenden bij het evenement bleken van belang voor een goede opkomst. Sommige posten besteedden de organisatie uit aan een ngo of een denktank, terwijl andere gebruik maakten van een partnerorganisatie.⁹⁷ De keuze van zo'n partnerorganisatie bleek van belang om externe netwerken, expertise en capaciteit te kunnen benutten. De uiteindelijke effectiviteit verschilde echter, mede door de uiteenlopende voorbereidingstijd. Sommige DiploHacks moesten binnen een maand worden georganiseerd, terwijl er voor andere een periode van tien weken was uitgetrokken. Door tijdsdruk was het soms moeilijker de beoogde netwerken te bereiken, data als input voor de workshops te onttrekken en alle deelthema's effectief te behandelen.

⁹⁷ De ambassade in Washington besteedde de organisatie uit aan de Center for Strategic and International Issues (CSIS). Dit is een invloedrijke denktank gespecialiseerd in onder andere defensie en veiligheidsbeleid. De ambassade in Canada werkte samen met de SecDev Foundation, een denktank uit Ottawa gespecialiseerd in cyberonderzoek (met name conflict, technologie en ontwikkeling).

Al met al zijn DiploHacks vaak effectief gebleken wanneer een bepaald netwerk van doelgroepen en stakeholders nog niet aanwezig of niet helder in kaart gebracht is en een ambassade of consulaat zich hiermee op een specifiek thema beter wil positioneren. DiploHacks kregen in de meeste gevallen veel lokale aandacht en deelnemers waardeerden de open manier van communiceren over een gedeelde technologische uitdaging.

Over de organisatie van DiploHacks vindt relatief veel uitwisseling plaats tussen ambassades onderling. Het feit dat er ook in 2016 weer verschillende bijeenkomsten zijn georganiseerd, laat zien dat ze een interessant PD-instrument bieden. Het blijft voor de posten echter wel een uitdaging om de hiermee opgedane relaties te verduurzamen, verder te werken aan het concretiseren van oplossingen en de netwerken na zo'n evenement daadwerkelijk uit te breiden. Een effectieve follow-up hangt nu nog vooral af van individuen.

Casus 3 – Fietsdiplomatie

Verenigde Staten		Egypte
Hoofddoelstelling⁹⁷ Het netwerk blijft bijdragen aan duurzame economische groei van het Koninkrijk, door verbetering van de handels-, technologie- en investeringspositie van het Koninkrijk in de Verenigde Staten en bij de Wereldbank/VN		Hoofddoelstelling⁹⁸ Consulaire dienstverlening en internationaal bevorderen van Nederlandse waarden en belangen
Gerichte (beleids)beïnvloeding	Externe presentatie van imago en/of reputatie	Wederzijds begrip en vertrouwen kweken

Inleiding

Fietsen is een gewild thema voor Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland. Over het algemeen zijn fietsevenementen uitermate populair bij de lokale bevolking en dragen ze bij aan de zichtbaarheid van Nederland, vooral door de positieve media-aandacht die ermee gepaard gaat.

Uitwerking

Verschillende posten hebben in de afgelopen jaren gebruik gemaakt van het thema fietsen voor hun PD-inspanningen:

- De ambassade in Caïro organiseert jaarlijks de 'Orange Bike Day'. In de Regeringswijk Zamalek fietsen deelnemers in een oranje t-shirt langs de rivier de Nijl. Doel is het promoten van duurzaam vervoer.
- In de zomer van 2015 organiseerde de ambassade in Belgrado samen met de lokale partner iBike het 3e Beograd Velograd Fietsfestival. Ongeveer 800 fietsers trokken in oranje kleding door het centrum om te laten zien dat fietsen voor iedereen is.¹⁰⁰
- Het consulaat-generaal in San Francisco organiseerde de ThinkBike workshops. In samenwerking met de Dutch Cycling Embassy (DCE)¹⁰¹, een Nederlandse publiek-private netwerkorganisatie, werden workshops georganiseerd waarin Nederlandse (fiets) expertise werd gekoppeld aan de inzet van lokale verkeersdeskundigen om concrete lokale beleidsvragen, verkeersontwerpen en -instrumenten te onderzoeken, te plannen en door te ontwikkelen.
- Het postennetwerk in Italië sponsort BiciRoma, een jaarlijks terugkerende, ludieke, oranje gekleurde publiekstreckende tocht door de Italiaanse hoofdstad. Daarnaast participeert het postennetwerk in de Bicycle Film Festival in Milaan en de Expo Bici in Padua om deelnemende Nederlandse bedrijven te matchen met zakelijke Italiaanse contacten op het gebied van fietsen en fietsbeleid.
- Ook de posten in Australië (invloedrijke mensen kennis laten maken met het fietsbeleid in Nederland) en Costa Rica (BiciPubliCartago: opening van fietsleenstations om duurzaam transport te promoten) hebben aandacht besteed aan fietsen.

⁹⁸ Zoals beschreven in MIB 2013-2016.

⁹⁹ Zoals omschreven in de jaarplannen.

¹⁰⁰ Nieuwsbericht intern Rijksportaal 'ONDERTUSSEN OP DE POSTEN, Orange bike festival in Belgrado', 8 juli 2015.

¹⁰¹ Projectdocument Dutch Cycling Embassy.

Wat is er bereikt

Fietsen is bij uitstek een onderwerp dat kan worden gecombineerd met de beleidsthema's van een post, zoals stedelijke (duurzame) planning, mobiliteit of groene energie. Uit beleidsdocumenten, projectverslagen en interviews blijkt dat fietsevenementen in sommige gevallen vooral figureren als mediageniek 'leuk evenement' dat 'goodwill' kweekt bij het brede publiek, maar niet direct de beleidsdoelstellingen van de post helpen realiseren. Zoals terecht gesteld in de aanwijzingen voor de invulling van het beleid van BZ, gaat het dan om "kortstondige activiteiten in oranje kleur, zonder inhoudelijke verdieping en/of duurzaam karakter [...] misschien leuk, maar [ze] blijven losse flodders en vormen slechts druppels op een gloeiende plaat."¹⁰² In andere gevallen zoeken posten bewust dwarsverbanden tussen beleidsdoelstellingen, thema's en afdelingen. Zo bevat het jaarplan van het postennetwerk in de VS een matrix die laat zien hoe verschillende afdelingen en thema's bij elkaar komen om evenementen tot uitvoering te brengen. Als een massaal fietsevenement bijvoorbeeld plaatsvindt in een reeks van activiteiten om het Nederlandse fietsbeleid te promoten, dan is de inzet meer structureel en sluit deze aan bij de beleidsdoelstellingen. Het resultaat blijkt vooral af te hangen van de context waarin de post opereert.

¹⁰² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2015), p. 15.

Casus 4 – Culturele diplomatie

Indonesië	Frankrijk	België
Hoofddoelstelling Versterking van het merk <i>Nederland</i> Prioriteiten Bestendiging van de goede naam van Nederland op cultureel gebied en de promotie van Nederlandse culturele topinstellingen en nieuw Nederlands talent	Hoofddoelstelling Versterking van het merk <i>Nederland</i> Resultaatgebieden Het positieve beeld dat de Franse overheid en burgers hebben van Nederland, helpt de doelstellingen van de andere prioriteiten realiseren	Hoofddoelstelling Cultuur: een bindende factor en een kansrijke 'markt'
Gerichte (beleids)beïnvloeding	Externe presentatie van imago en/of reputatie	Wederzijds begrip en vertrouwen kweken

Inleiding

Cultuur en culturele diplomatie zijn belangrijke componenten van PD. Hoewel Nederland als relatief klein land doorgaans niet erg zichtbaar is, kan het dankzij de culturele sector zijn zichtbaarheid en positieve imago in de wereld versterken. Bij het internationaal cultuurbeleid van Nederland zijn vele actoren betrokken, die in de afgelopen jaren een groot aantal activiteiten, initiatieven en samenwerkingsverbanden hebben gerealiseerd. Samenwerking met kunstenaars, musea, designers, culturele ondernemers, uitvoerende instellingen, enzovoort, biedt de posten de mogelijkheid een breder publiek te bereiken en bepaalde thema's uit het politieke domein te halen. Enkele voorbeelden illustreren dit.¹⁰³

Uitwerking

Het Erasmushuis in Jakarta geniet bekendheid én voorziet in de behoefte aan een plek voor ontmoetingen tussen spelers van het maatschappelijk middenveld, beleidsmakers en andere (politieke) besluitvormers in Indonesië. Op Mensenrechtendag 2014 greep de ambassade het thema mensenrechten aan om een bijeenkomst te organiseren tussen vertegenwoordigers van de Indonesische krijgsmacht (die ook de initiatiefnemer was van deze bijeenkomst) en mensenrechtenorganisaties. Beide groepen beschouwden deze ontmoeting – de eerste in haar soort – als succesvol en voor herhaling vatbaar, omdat het Erasmushuis geldt als neutraal terrein en een veilige plek om te werken aan het onderlinge vertrouwen. Het (periodieke) LGBT-filmfestival¹⁰⁴ is een ander voorbeeld van de wijze waarop het Erasmushuis de discussie stimuleert over de positie van homo's, lesbiennes, biseksuelen en transgenders in de Indonesische samenleving.

Ook andere posten maken gebruik van ambassadegebouwen of residenties als locaties voor (culturele) evenementen. De voornaamste voorbeelden hiervan zijn de Franse film 'Intouchables' en modeshows op de Nederlandse residentie in Parijs¹⁰⁵, maar ook de ambassade in Berlijn – een ontwerp van Rem Koolhaas – is stevast een grote

¹⁰³ Zie IOB-rapport 411, *Cultuur als kans, voor verdere verdieping*.

¹⁰⁴ LGBT staat voor 'lesbian, gay, bisexual and transgender'.

¹⁰⁵ Zie ook 'Een rondleiding door de Nederlandse residentie in Parijs' door de NOS. <http://nos.nl/video/2091850-een-rondleiding-door-de-nederlandse-residentie-in-parijs.html>.

publiekstrekker. In de uitvoering wordt in toenemende mate gezocht naar zulke multipliers, en dit is het bereik en de spin-off van de inzet vaak ten goede gekomen. Daarnaast zijn ook het Erasmushuis in Jakarta en het recent opgetuigde 'virtuele' At  lier Néerlandais (eerder: Institut Néerlandais) in Parijs ontmoetingsplaatsen en -gelegenheden voor discussie en uitwisseling, die fungeren het als neutrale platformen en vehikels voor andere beleidsterreinen.

Via de geschreven pers en de sociale media zetten de posten cultuur in om de zichtbaarheid van Nederland te vergroten. In de geschreven pers gaat de meeste aandacht uit naar het Nederlandse cultureel erfgoed, voornamelijk naar oude meesters als Rembrandt, Vermeer en Van Gogh en naar de Gouden Eeuw, terwijl op de sociale media de meeste aandacht uitgaat naar (de promotie van) grote evenementen en activiteiten, zoals Department of Design (Zuid-Afrika), SXSW (South by South West, VS), en het NorthSideFest (Brooklyn, VS).

De inzet van PD bij het cultuurbeleid is doorgaans gedetailleerd uitgewerkt, omdat de Nederlandse presentatie, zichtbaarheid en beeldvorming ook centrale elementen zijn in het internationale cultuurbeleid, zoals hierboven is weergegeven. De laatste jaren stellen de posten cultuur nadrukkelijker ten dienste van economische beleidsprioriteiten, onder meer door in jaarplannen de nadruk te leggen op zichtbare aanwezigheid bij (vak)beurzen, het opzetten van (grote) publieksevenementen of het bestempelen van de creatieve industrie als thematische prioriteit.

| 77 |

Wat is er bereikt?

Uit dit onderzoek – en het IOB-onderzoek voor de beleidsdoorlichting Internationaal Cultuurbeleid¹⁰⁶ – is gebleken dat de inzet van cultuur voor PD vier concrete functies vervult. Culturele evenementen vormen vaak een startpunt voor een goed gesprek en ook een neutrale omgeving voor vertegenwoordigers van de doelgroep waarop het beleid is gericht. Ze dragen veelal bij aan een grotere zichtbaarheid van Nederland in de wereld, aan positieve beeldvorming en berichtgeving, fungeren als vehikel voor thematische prioriteiten van het buitenlandbeleid en kunnen de bilaterale vriendschapsbanden en het onderlinge vertrouwen versterken.

¹⁰⁶ Zie IOB-rapport 411, *Cultuur als kans*, voor verdere verdieping.

Casus 5 – Crisiscommunicatie: gerichte voorlichting

Verenigde Staten		
Hoofddoelstelling		
Het netwerk zoekt samenwerking met de VS om normen voor de internationale rechtsorde, mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking na te leven. Gerapporteerd wordt over de Nederlandse beleidsprioriteiten en dossiers die in de VS hoog in de belangstelling staan.		
Gerichte (beleids)beïnvloeding	Externe presentatie van imago en/of reputatie	Wederzijds begrip en vertrouwen kweken

Inleiding

De PD van Nederland kent haar oorsprong in reactieve en passieve publieksvoorlichting over ethisch-maatschappelijke kwesties, zoals het Nederlandse euthanasie-, prostitutie- of drugsbeleid in de jaren negentig van de vorige eeuw. Met strategische woordvoeringslijnen via de pers of bilaterale tegenhangers probeerde de overheid uitleg te geven over het Nederlandse beleid, eventuele reputatieschade te beperken en het imago en de reputatie van Nederland in het buitenland te bewaken.

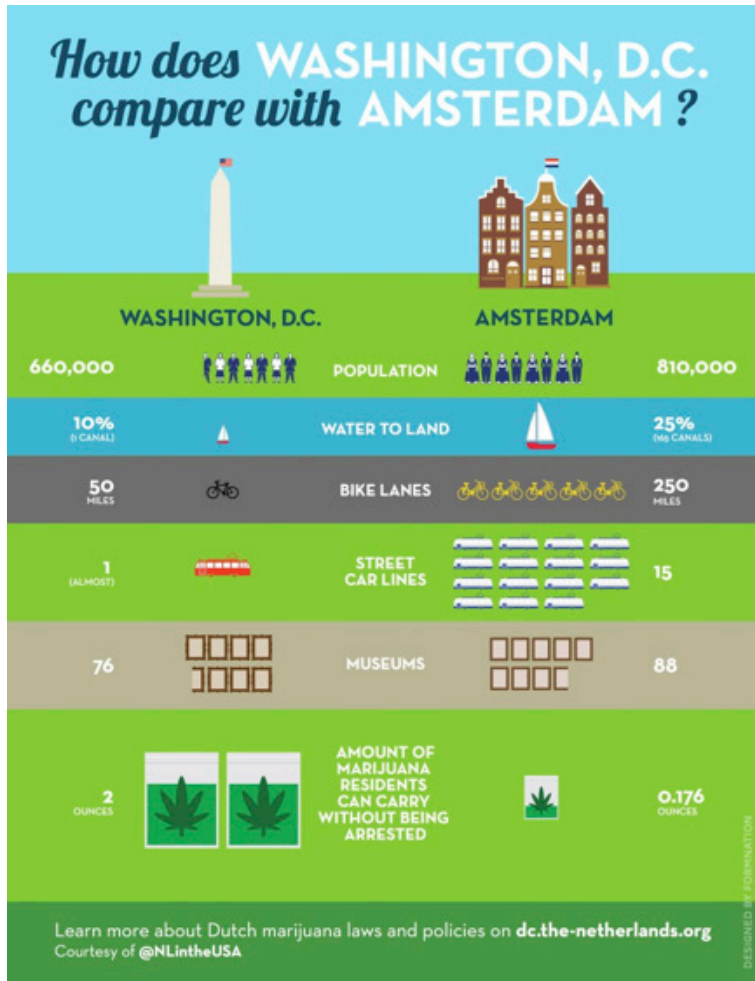
| 78 | Digitale media hebben er echter voor gezorgd dat informatie sneller wordt gedeeld, meer mensen worden bereikt en de controle op een verhaallijn sneller verloren raakt. Om eventuele misvattingen te recht te zetten of posities kracht bij te zetten maken de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland gebruik van digitale en sociale media.

Uitwerking

Een goed voorbeeld van hoe digitale media kunnen helpen bij crisiscommunicatie is de infographic die de Nederlandse ambassade in de Verenigde Staten begin 2015 de wereld instuurde. Gevraagd naar haar reactie op het – onder bepaalde omstandigheden – legaliseren van marihuana in Washington, D.C., antwoordde burgemeester Muriel Bowser van Washington dat haar stad geen Amsterdam zou worden. Omdat zij Nederland hiermee impliciet in een slecht daglicht plaatste, besloot de Nederlandse ambassade dit beeld op ludieke wijze te corrigeren door via de website van de ambassade en de sociale media een infographic te verspreiden waarin Washington, D.C., en Amsterdam worden vergeleken (zie figuur 6.1).¹⁰⁷

¹⁰⁷ Ambassade in Washington, D.C. (2015). *How does Washington D.C. compare with Amsterdam?* <http://www.the-netherlands.org/news/2015/02/marijuana-laws-and-policies.html>.

Figuur 6.1 Infographic Nederlandse ambassade Washington



| 79 |

Wat is er bereikt?

De infographic ging viraal op de sociale media en werd al snel door andere media opgepikt.¹⁰⁸ Door digitale (communicatie)middelen slim in te zetten, buiten de gebaande paden te treden en tijdig te reageren op de uitspraak van de burgemeester kon de ambassade de negatieve beeldvorming in het voordeel van Nederland ombuigen. Uiteindelijk nam de burgemeester haar woorden over het drugsbeleid in Nederland terug en bood ze excuses aan.

¹⁰⁸ Voor het hele artikel van VOX, zie: <http://www.vox.com/2015/3/1/8124333/amsterdam-washington-dc>.

Casus 6 – Sociale media

Alle onderzochte landen		
Beleidsdoelstelling		
Wordt ingezet als instrument voor verschillende beleidsdoelstellingen		
Gerichte (beleids)beïnvloeding	Externe presentatie van imago en/of reputatie	Wederzijds begrip en vertrouwen kweken

Inleiding

De meeste Nederlandse posten en medewerkers maken voor hun PD-strategie gebruik van verschillende (sociale media)kanalen. Vrijwel alle ambassades, consuls-generaal en Chefs de Poste hebben inmiddels sociale media-accounts en volgen in grote lijnen de daarvoor opgestelde richtlijnen, gedragsregels en Rijkshuisstijl (bijvoorbeeld handle, avatar, profielfoto). Binnen BZ coördineert COM de strategische en doelgerichte inzet van de onlineaanwezigheid en -betrokkenheid. Vanuit Den Haag regisseren, adviseren en monitoren zogenoemde ‘onlinestrategen’ de inzet en het gebruik van sociale media door de posten. Ze hebben relatief veel aandacht voor het adviseren van de ambassadeurs bij het gebruik van hun sociale media-accounts. Daarnaast ontwikkelen ze handleidingen en toolkits, voeren ze analyses uit en bieden ze diverse trainingen aan. Via informatie-uitwisseling proberen ze de meerwaarde (en beperkingen) van sociale media op het departement en op de posten onder de aandacht te brengen.

Doelstellingen van sociale media

Met de verschillende sociale media kunnen de posten inspelen op de dynamiek rondom de beleidsonderwerpen waarop ze opereren. De belangrijkste doelstellingen daarbij zijn:

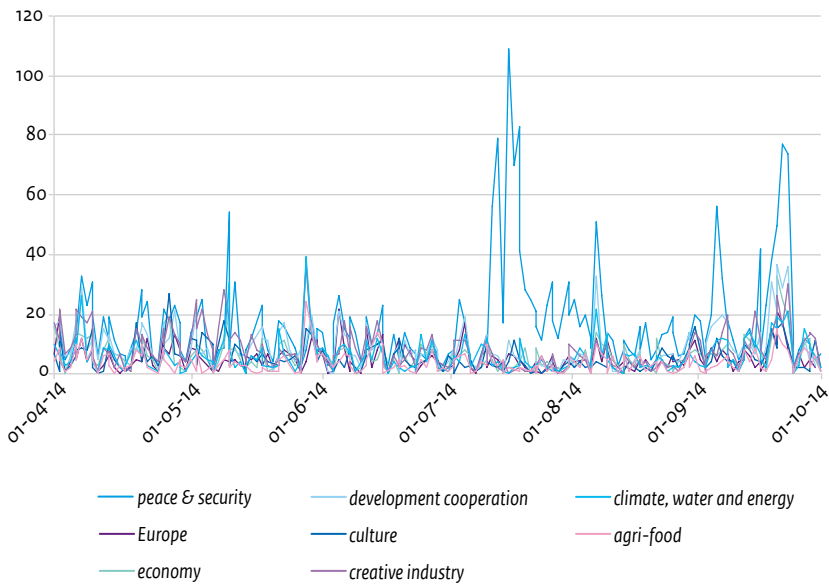
- het vergroten van het bereik (voor betere zichtbaarheid en beeldvorming);
- het creëren van toegang tot, het verbreden van en/of het betrekken van nieuwe doelgroepen (aanvullend aan de ‘traditionele’ partners en actoren);
- snel en effectief informatie delen (bijvoorbeeld aankondigingen over evenementen of consulaire voorlichting); en
- luisteren naar wat er speelt in een bepaalde samenleving (de ‘informatievergaringsfunctie’).

Uitwerking

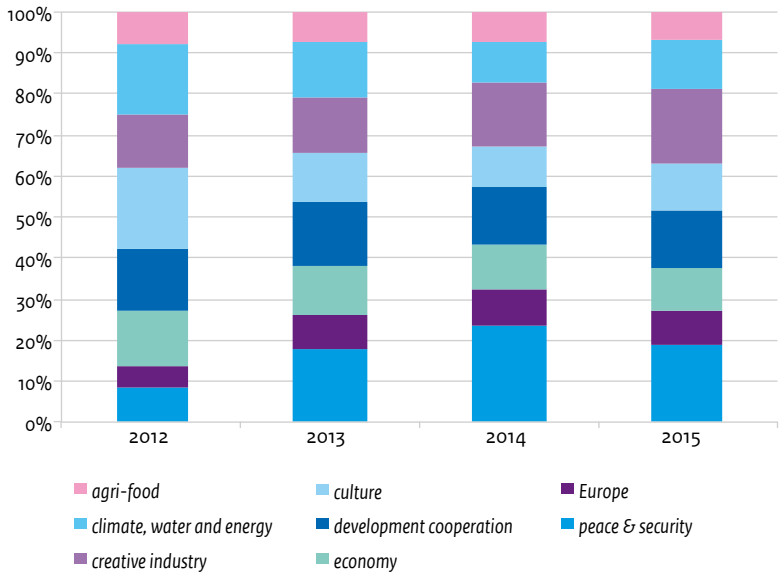
Het aantal via sociale media verstuurd berichten is de afgelopen jaren toegenomen. Pieken zijn er vooral tijdens grote evenementen of bij belangrijke gebeurtenissen, zoals de MH17-ramp. Berichtgeving verloopt over het algemeen vaker via Twitter dan via Facebook, en op centraal niveau vooral via de centrale accounts @MinBZ (@DutchMFA voor Engelse variant) en @247BZ (contactcenter).

Voor de posten blijft het lastig om in de onderwerpen constant aan te sluiten bij voor hun doelgroepen relevante beleidsprioriteiten. In de uitgevoerde (sociale) media-analyses is bijvoorbeeld gekeken naar hoe de PD-thema’s in de berichtgeving figureerden.

Figuur 6.2 Berichtgeving op Twitter door de posten, tussen 01-04-2014 en 01-10-2014 (naar thema)



Figuur 6.3 Berichtgeving door posten over PD-thema's op Twitter



Tabel. 6.1 Totale berichtgeving van posten over PD-thema's via Twitter

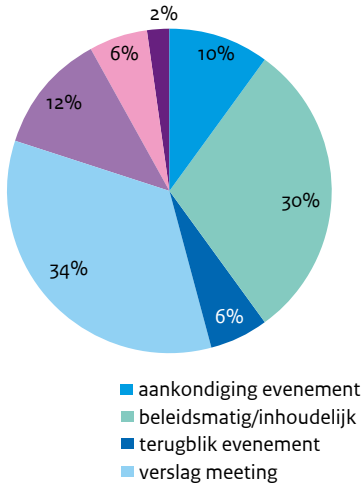
	Cultuur	Creative industrie	Agri-food	Peace & security	Klimaat, water en energie	Economie	OS	Europa	Totaal
2012	599	387	274	246	512	403	457	167	3559
2013	1.410	1.550	808	2.077	1.563	1.395	1.806	919	11.308
2014	2.395	3.788	1.719	5.749	2.509	2.624	3.399	2.162	25.216
2015	1.284	2.077	779	2.110	1.290	1.217	1.531	407	11.437
Totaal	5.688	7.802	3.580	10.182	5.874	5.639	7.193	3.655	51.520

Uit de figuren 6.2 en 6.3 blijkt dat de posten in hun berichtgeving op de sociale media de meeste aandacht schenken aan de thema's creatieve industrie en vrede & veiligheid. Door de jaren heen is de belangstelling voor deze onderwerpen ook iets toegenomen, onder andere als gevolg van de vliegcrash met de MH17 in 2014.

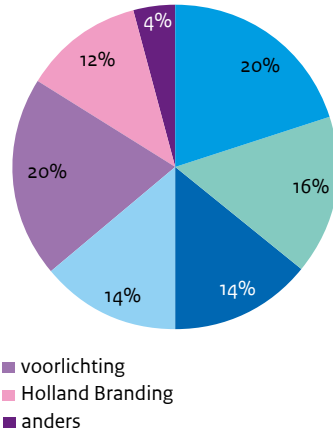
Figuur 6.4 Word cloud van berichtgeving via Twitter

Een andere bevinding is dat de posten in de berichtgeving nog steeds erg zoeken naar de juiste balans tussen inhoudelijke boodschappen en boodschappen die meer zijn gericht op de promotie van Nederland voor het algemene publiek. Dit is ook terug te zien in de verschillende sociale media. Zo vindt er op Facebook over het algemeen meer interactie en engagement plaats, wordt er meer gebruik gemaakt van multimedia (link, video en foto) en zien we meer Holland Branding of Hollandpromotie en aankondigingen voor en promotie van evenementen. Daarentegen wordt Twitter over het algemeen meer gebruikt voor informatieverspreiding, voor de verslaglegging van eigen overleggen of evenementen en voor het delen van Nederlandse standpunten in 140 tekens. De figuren 6.5 en 6.6 illustreren dit.

Figuur 6.5 Twitter: @NLinSouth Africa



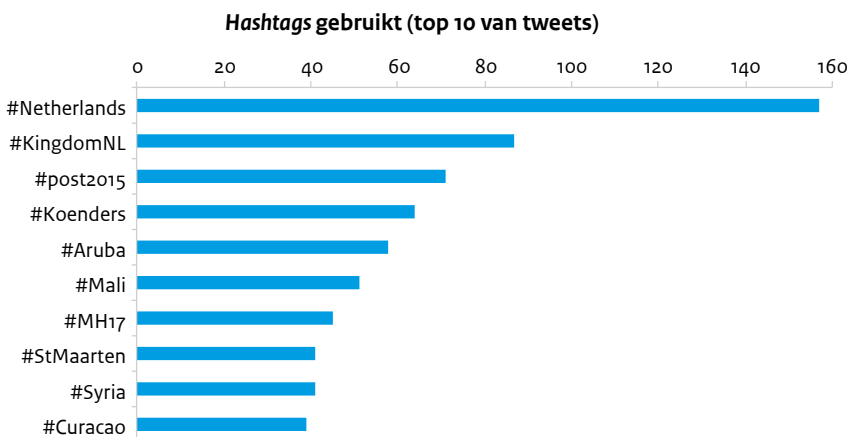
Figuur 6.6 Facebook: /DutchEmbassyIndonesia



Voor BZ en de posten is het nu de uitdaging om het socialemediagebruik breder uit te rollen. Uit de socialemedia-analyse blijkt verder dat – uitzonderingen daargelaten – de *hashtags* vaak te algemeen zijn, waardoor posten vaak wegvallen in de stroom van berichten over de onderwerpen waaraan ze deelnemen.¹⁰⁹ Hiernaast is terug te zien dat de onderwerpen veelal het Nederlandse publiek aangaan en niet zozeer het buitenlandse publiek en de buitenlandse doelgroepen. Figuur 6.7 biedt hiervan een voorbeeld.

| 83 |

Figuur 6.7 Onderwerpen in berichten van Chef de Poste van een grotere post



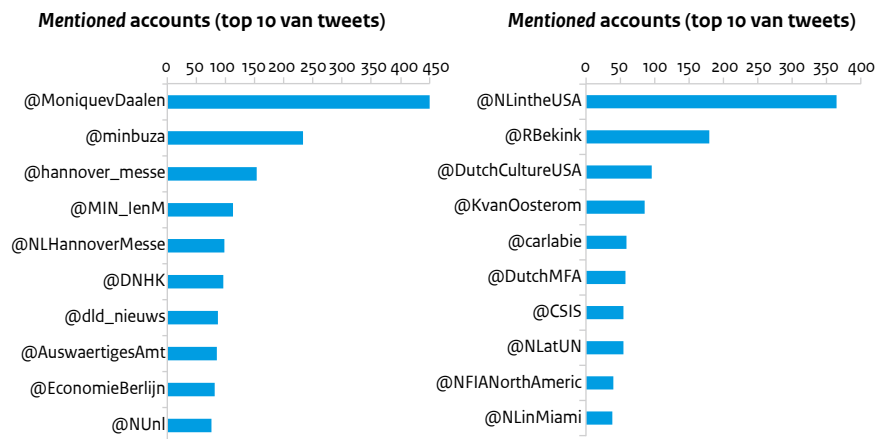
¹⁰⁹ Een methode om dit te meten is te kijken naar de gebruikte *hashtags* en de mate waarin de accounts participeren in gesprekken rondom deze *hashtags*, hoe groot het gesprek rondom de *hashtags* is en in hoeverre de posten hierop effectief hun stempel kunnen drukken en het discours van deze gesprekken kunnen beïnvloeden.

Het deelnemen aan of volgen van specifieke of gerichte *#hashtags* helpt posten om aan te sluiten bij relevante gesprekken. Ook biedt het de mogelijkheid te kijken wie bij bepaalde thema's en onderwerpen de belangrijkste stakeholders zijn.

Uit de socialemedia-analyse blijkt verder dat sociale media op de posten nog weinig worden ingezet voor het zogenoemde 'segmenteren' of 'opdelen' van doelgroepen. Zoals blijkt uit het interne rapport *More than Tulips*¹¹⁰, is het bij posten niet altijd bekend waar hun doelgroepen zich bevinden. Er is (nog) geen echte regie op het analyseren en segmenteren van specifieke doelgroepen. Zo wordt er op Facebook weinig gebruik gemaakt van de functie om berichten te sturen naar specifieke (doel)groepen (bijvoorbeeld per regio of per taal). De analyse geeft aan dat de meeste (eigen geïnitieerde) interactie van de posten op sociale media voornamelijk plaatsvindt met de 'gevestigde achterban' en het (eigen) interne (BZ-)netwerk, en minder met de gezochte invloedrijke personen.

Figuur 6.8 Totaaloverzicht Twitter, Duitsland

Figuur 6.9 Totaaloverzicht @NLintheUSA¹¹¹



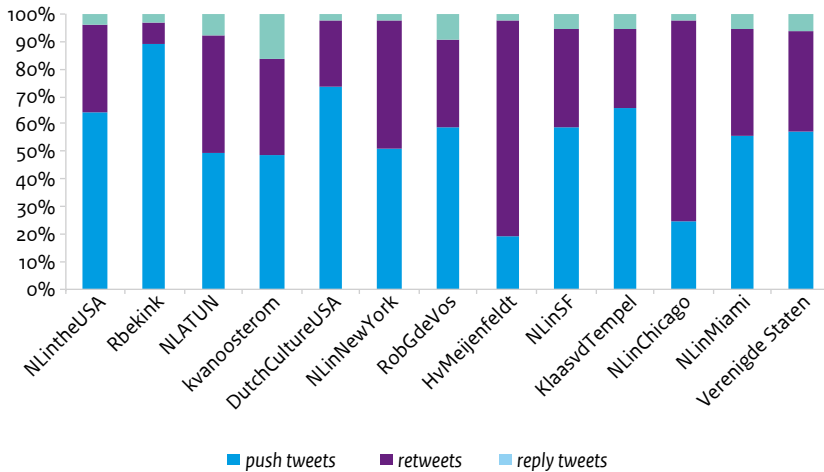
De relatief geringe uitwisseling tussen de BZ-accounts en de 'lokale bevolking' valt ook terug te zien in de verhouding tussen de eigen gestuurde berichten (*push tweets*), *retweets* en interacties (*replies*). In verreweg de meeste gevallen ligt het responspercentage rond de 10 procent van de gehele berichtenstroom vanaf de accounts: een indicatie van weinig interactie. Ook worden bij de meeste accounts eigen volgers in het algemeen weinig teruggevolgd. Hieruit is op te maken dat de accounts vooral worden gebruikt om te zenden en niet zozeer om een echte dialoog aan te gaan.¹¹² Verder maken de posten in hun berichtgeving in verschillende mate gebruik van de lokale taal, maar dit lijkt voor het bereiken van doelgroepen weinig uit te maken.

¹¹⁰ Selten (2015).

¹¹¹ De 'mentioned accounts (top 10 van tweets)' geven aan met welke accounts een interactie is aangegaan.

¹¹² Verhouding volgers versus personen die het account terugvolgen.

Figuur 6.10 Totaaloverzicht Twitter, Verenigde Staten



Uit de analyses komt een verschil naar voren tussen *corporate* accounts (dat wil zeggen de accounts van de post) en persoonlijke accounts (ofwel accounts van de Chef de Poste of individuele medewerkers). Bij vrijwel alle *corporate* accounts is de interactie relatief laag, terwijl deze bij de persoonlijke accounts structureel iets hoger ligt. Dezelfde cijfers zien we terug bij de Facebookaccounts van de posten, waar de ‘*engaged users rate*’ in de meeste gevallen ook rond de 10 procent ligt.¹¹³ Dit heeft voornamelijk te maken met het verschil in eigenaarschap tussen *corporate* accounts en persoonlijke accounts. Zo worden de meeste berichten van *corporate* accounts bijvoorbeeld tijdens werktijd geplaatst, terwijl individuele medewerkers berichten meer gespreid over de dag plaatsen.

| 85 |

Organisatie

De meeste posten leggen een eenvoudig uitgewerkt Plan van Aanpak voor aan de socialemediastrategen in Den Haag. Op basis van deze plannen voeren deze strategen periodiek een steekproefsgewijze ‘audit’ van de accounts uit. De posten zelf steken echter weinig tijd in het structureel monitoren van hun accounts. Ook de rol van de BZ Newsroom hierbij is momenteel nog beperkt.

Zoals eerder vermeld, beschikken niet alle posten over een uitgewerkte communicatiestrategie. Hierdoor wordt het gebruik van sociale media niet altijd goed georganiseerd en niet integraal ingezet. Sociale media wordt nog weinig gezien als een digitale toevoeging aan het bredere instrumentarium waarover een post beschikt om zijn doelstellingen te realiseren en relevante doelgroepen te bereiken. Omdat de accounts van de Chef de Poste (‘persoonlijke accounts’) over het algemeen effectiever zijn dan de postenaccounts

¹¹³ De ‘*engagement user rate*’ refereert in principe naar het aantal unieke gebruikers (van een account) die interacteerden (bijvoorbeeld een like of een reactie) met een bericht als een percentage van het totale aantal gebruikers die een bericht bereikten. Deze rate wordt berekend door het aantal ‘*engaged users*’ te delen door het totale bereik.

(‘*corporate accounts*’) gaat het erom een goede balans te zoeken tussen luchtige en de meer inhoudelijke boodschappen.

Het gedecentraliseerde beheer van de accounts en de achtervang zowel op de post als in Den Haag blijkt in de praktijk kwetsbaar, bijvoorbeeld wanneer er te veel of te weinig beheerders (‘*admins*’) van accounts zijn en er geen back-up beschikbaar is in Den Haag. Ook blijft het overdragen van (online)accounts bij een vertrekkende Chef de Poste een heikel punt, vooral bij het ‘meenemen van relevante netwerken’ naar een volgende plaatsing.

Op het gebied van sociale media ontraadt BZ posten het om pagina’s te promoten door ervoor te betalen. In de sociale media-analyse kwam echter naar voren dat een aantal posten dit wel doet en/of heeft gedaan om een groter bereik te realiseren en de zichtbaarheid te vergroten.



7

Decentrale beleidsuitvoering op posten

Dit hoofdstuk gaat over de uitvoering van PD op de posten. Het in hoofdstuk 4 geformuleerde beoordelingskader volgend, komen achtereenvolgens de organisatie (paragraaf 7.1), het maatwerk (paragraaf 7.2), de actoren (paragraaf 7.3), de timing en inzet van instrumenten (paragraaf 7.4) en de monitoring en evaluatie (paragraaf 7.5) van PD aan de orde. Steeds wordt eerst een schematische samenvatting gegeven, gevolgd door de aandachtspunten/bevindingen. Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies (paragraaf 7.6).

PD is volgens de huidige beleidsopvattingen een integraal onderdeel van het werk op de posten. De posten beschikken over een bescheiden gedelegeerd budget en hebben in een enkel geval ook specifieke capaciteit (uitgezonden of lokaal personeel) beschikbaar om zelf hun PD-strategie uit te voeren. Ze fungeren als spin in het (lokale) web doordat ze de lokale of regionale situatie goed volgen. Zo horen ze in staat te zijn de verbinding te leggen tussen de Nederlandse belangen en de behoeften, problemen en kansen aan de 'vraagzijde'. Om dit te kunnen verwezenlijken is er in het BZ-beleid aandacht voor het belang van 'luisteren' en zo de Nederlandse PD-inspanningen te laten aansluiten op de lokale situatie.

7.1 Organisatie

	Waardering	Algemeen oordeel	Aandachtspunten
Organisatie	+/-	Gemengd beeld	• Er gebeuren veel goede dingen op het terrein van PD, maar de onderlinge afstemming en samenhang van de PD-inzet op posten behoeft meer aandacht. Vooral op kleinere posten is PD vaak nog afhankelijk van bepaalde personen. • PD is nog niet overal even breed ingebed in de organisatie van de posten. De rollen en verantwoordelijkheden zijn niet altijd even duidelijk. • De ambassadeur/Chef de Poste is belangrijk bij het faciliteren en uitdragen van PD. • Regionale aansturing blijkt in de praktijk goed te werken, mits het hierbij gaat om een duidelijk faciliterende en coachende rol.

| 89 |

In hoeverre is de PD-inzet een gezamenlijke inspanning van de medewerkers op de post? Is er voldoende capaciteit beschikbaar om de PD-strategie uit te voeren en welke rol vervult de 'aangewezen' PD functionaris?

De praktijk wijst uit dat posten verschillende organisatievormen voor PD hanteren. PD kan zijn ondergebracht bij een aparte afdeling of bij een enkele beleidsmedewerker (economie, politiek, cultuur) die PD 'erbij doet'; een en ander is afhankelijk van de omvang en capaciteit van de post. In veel gevallen is PD ondergebracht bij de pers- en communicatieafdeling ('PD-afdeling').¹¹⁴ De aansturing ligt soms direct bij de Chef de Poste, maar soms ook bij

¹¹⁴ Exacte naamgeving van deze afdeling verschilt per post.

diens plaatsvervanger of één van de afdelingshoofden (Hoofd Politieke Zaken, Hoofd Cultuur en Communicatie, enzovoort).

Rol van de PD-functionaris, lokale staf en adviseurs

De meeste posten beschikken over één (en in enkele gevallen meerdere) medewerker(s) die is (zijn) aangesteld als PCZ-functionaris. Op de kleine en middelgrote posten is dit overigens een neventaak. Van deze persoon wordt een rol verwacht als aanjager, coach, spindoctor of adviseur, zodat dwarsverbanden ontstaan tussen verschillende beleidsterreinen. Ook is bij deze medewerker de interne coördinatie ondergebracht van de geplande en uit te voeren PD-activiteiten. De inzet van PD is hierdoor erg afhankelijk van de wijze waarop de individuele PD-functionaris optreedt en de mate waarin de bredere aanpak van de post is geëxpliciteerd in het Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader (MIB) of Meerjarig Strategisch Plan (MJSP). Deze afhankelijkheid maakt de strategische inzet van PD op de posten kwetsbaar.

De meningen verschillen over de vraag of dit daarom de taak moet zijn van ervaren diplomaten (zoals de Chef de Poste) of doorgewinterde communicatieprofessionals, of dat ook juniormedewerkers deze rol kunnen vervullen. Hiernaast is er de keuze om PD onder te brengen bij een aparte afdeling en PD-functionaris of om haar breder en integraal te verankeren als strategisch instrument.

| 90 |

Bij de integrale opzet en uitvoering van PD op een post zijn de rol en betrokkenheid van de Chef de Poste van groot belang. Een onder de geïnterviewden veel gehoorde stelling is dat de Chef de Poste 'PD-functionaris nummer 1' is. Ook de evaluatie van het Dutch Visitors Programme onderstreept deze mening.¹¹⁵ Op twee van de grootste posten gaf een aantal beleidsmedewerkers desgevraagd aan dat PD primair 'van' de PCZ-afdeling is, al erkenden ze wel dat de ambassadeur hét gezicht van de post naar buiten toe is. Dat betekent evenwel niet dat PD op alle posten even breed in de organisatie is ingebed en voldoende aandacht krijgt. Met name op posten met een aparte PD-afdeling zijn medewerkers buiten deze afdeling nauwelijks bekend met de thematische prioriteiten, de handleidingen en de toolkits waarmee ze maatwerk kunnen creëren op het snijvlak van PD en de te realiseren beleidsprioriteiten van de posten.

Beleidsmatige samenhang

Wanneer de beleidsmatige verantwoordelijkheid voor PD is ondergebracht bij één afdeling belemmert dit de gewenste aandacht voor PD bij de uitvoering van het buitenlandbeleid. Dit blijkt zowel uit de voor deze beleidsdoorlichting gevoerde gesprekken als uit veldonderzoek. PD wordt dan primair gezien als de exclusieve verantwoordelijkheid van die afdeling, en niet zozeer als ondersteunend aan de beleidsdoelstellingen van de post als geheel, en dus als een zaak van alle medewerkers. Het bestaan van een aparte PD-afdeling betekent evenmin dat PD ook wordt ingezet als strategisch instrument van het integraal buitenlandbeleid. In de praktijk blijkt PD vaak te worden ingevuld als een projectenprogramma, zijn er nog duidelijke 'schotten' tussen de activiteiten van verschillende afdelingen of geldt PD

¹¹⁵ Berenschot (2015), pp. 32, 64.

als iets extra's, dat afhangt van de persoonlijke inzet en ideeën van individuele medewerkers. Ook geven verschillende betrokkenen aan dat PD-afdelingen vaak nog te intern zijn gericht of vooral oog hebben voor de Nederlandse markt. Overigens zijn er door bezuinigingen op de posten de laatste jaren in de focuslanden minder (uitgezonden) medewerkers beschikbaar om PD te beoefenen.

PD-afdelingen zijn vaak goed op de hoogte van de PD-beleidskaders, -richtlijnen en -handleidingen en verwerken die in aparte PD-jaarplannen. Dit in tegenstelling tot de medewerkers buiten deze afdelingen. Hierdoor vullen medewerkers op de posten PD-activiteiten op hun eigen manier in. Het eerder genoemde 'integrale' karakter van PD vraagt echter om een aanpak binnen de post waarbij diverse medewerkers vanuit hun specialisme de gemeenschappelijke doelen nastreven. Daarmee gaat de betrokkenheid bij PD verder dan het werk dat de PD-afdeling verricht. Het is ook de taak van de andere medewerkers om gerichte PD-activiteiten te initiëren, te ontwikkelen en uit te voeren.

Dit betekent bovendien dat niet alleen BZ-medewerkers maar ook vakattachés (gedetacheerd vanuit andere departementen) betrokken zijn bij PD. De vakattachés waarmee IOB voor dit onderzoek heeft gesproken, erkennen de meerwaarde van PD en zijn doorgaans goed in staat gebleken zelf PD in te zetten bij hun werk. Wel behoeft de afstemming met de rest van de post meer aandacht. Dat ze vaak beschikken over een budget vanuit het eigen departement biedt in beginsel de mogelijkheid om gezamenlijk PD-activiteiten te organiseren of activiteiten op elkaar te laten aansluiten. Zo kunnen ze de beschikbare capaciteit en financiële middelen optimaal benutten en voor een meer coherente beleidsuitvoering zorgen.

| 91 |

Afstemming

De afstemming over PD-strategieën en -jaarplannen is op de posten op verschillende manieren geregeld. Zo organiseert een aantal posten hiervoor brainstormsessies met *alle* afdelingen, andere laten de PD-strategie juist opstellen door een klein comité. Tussenvormen zijn het instellen van een projectcommissie (die voorstellen beoordeelt en hierover adviseert), een projectgroep (die de verantwoordelijkheid heeft om de inzet van PD op de post te stroomlijnen), of het ad-hocbeoordelen van projectvoorstellen. Op de grotere posten is dit proces doorgaans meer continu dan op de kleine posten. Daarnaast stelt een aantal posten aparte thematische strategieën en werkprogramma's op, waarbij de afdelingen themaoverstijgend samenwerken om de beleidsdoelstellingen te realiseren, zoals rond het thema creatieve industrie op de posten in Duitsland.

Juist vanwege de verschillende werkwijzen blijken de medewerkers van de posten veel belang te hechten aan informele en structurele uitwisseling van ervaringen en ideeën, met ruimte voor discussie over de PD-koers. Daarnaast blijkt dat niet iedereen op de post PD ziet als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Soms wordt de werklast vooral bij één afdeling of één PD-functionaris gelegd.

Regionale invulling

Eind 2006 is de toenmalige directie Voorlichting een pilotproject gestart van vier jaar, waarbij alle posten bij de aanpak van PD vanuit een centraal knooppunt of 'hub' zouden worden gecoördineerd en ondersteund. Deze regionale hubs waren:

- Caïro voor de Arabische Wereld;
- Peking voor China; en
- Washington D.C. voor Noord-Amerika.

De voornaamste activiteiten van de PD-hubs bestonden uit: (1) communicatieonderzoek, (2) regionale coördinatie en advies voor PD, (3) verzorgen van online- en sociale media, en (4) woordvoering voor de regio.

Ondanks het feit dat deze PD-hubs verschillend van karakter waren, zich in diverse fases van ontwikkeling bevonden en in 2010 overwegend positief werden geëvalueerd door het Instituut Clingendael¹¹⁶, werd besloten aan twee van de drie geen verdere opvolging te geven. Alleen de PD-hub in Caïro bleef bestaan. Doordat zijn schaal is vergroot, hij is gaan fungeren als een regionaal aanspreekpunt en kenniscentrum en gezamenlijke activiteiten actief coördineert en ondersteunt, vormt deze PD-hub de vaste schakel tussen COM en de directie Noord-Afrika en het Midden-Oosten met de MENA-regio.

| 92 |

Hiernaast blijken enkele PD-afdelingen van grotere posten zelf als een regionale (hub) functie te zijn gaan fungeren, zonder dat ze deze status formeel hebben. Deels omwille van de efficiëntie gaan verschillende posten (voor het merendeel consulaten-generaal) in een land bij de hoofdpoot (dat wil zeggen de ambassade) te rade voor ondersteuning en advies over een afzonderlijke of gezamenlijke PD-strategie. Voorbeelden hiervan zijn de PD-functionaris op de ambassade Berlijn voor het postennetwerk Duitsland en de Digital Communications Officer in de VS (zie box 7.1).

Box 7.1 *Regionale aansturing: Rol van Digital Communications Officer*

De Digital Communications Officer op de ambassade in Washington, D.C., is de contactpersoon voor de digitale communicatie binnen het postennetwerk in Noord-Amerika. Hij is de sleutelfunctionaris voor de digitale inzet van het postennet, zet de lijnen, boodschappen en campagnes uit voor het postennet in de VS, beheert de socialemediakanalen en de onlinecommunicatie via het postenweb en fungeert als contactpersoon voor bedrijven als Google, Twitter en Facebook. Daarnaast verzorgt hij trainingen en opleidingen aan collega's, geeft hij advies over hoe sociale media kunnen worden ingezet voor diplomatie en helpt hij bij het ontwikkelen van een meerjarig strategisch communicatieplan. Ook heeft de Digital Communications Officer wekelijks contact met COM, vooral met de Newsroom, om de stand van zaken te bespreken, ervaringen uit te wisselen en te adviseren. Het contact verloopt goed en constructief. Het model van de Digital Communications Officer heeft als uitgangspunt dat regionale aansturing helpt om beter aan te sluiten bij en in te spelen op de lokale context. Hiermee spiegelt het zich aan het

¹¹⁶ Instituut Clingendael (2010). *Evaluatie van de Hubs voor Publieksdiplomatie 2007-2010*. Den Haag.

idee van een thematische PD-hub, zoals het VK heeft. In het postennet van de Foreign Commonwealth Office is een aantal strategische posten geïdentificeerd die beschikken over een digitaal adviseur die het regionale postennetwerk aanstuurt en ondersteunt.

Multilaterale PD

Uit de landenbezoeken is gebleken dat de posten voor PD ook afstemmen en samenwerken met andere buitenlandse vertegenwoordigingen. Ze kunnen hierdoor vaak een sterker geluid laten horen op het gebied van mensenrechten, efficiënter activiteiten uitvoeren op gedeelde locaties of elkaar complementeren en versterken op specifieke beleidsthema's. De mogelijkheden om in multilateraal verband de PD-krachten te bundelen zijn beperkt, maar zeker niet afwezig. Een goed voorbeeld hiervan is het consulaat-generaal in Miami, dat erin is geslaagd meerdere consuls-generaal bereid te vinden om gezamenlijk het onderwerp van de zeespiegelstijging als gevolg van klimaatverandering bespreekbaar te maken (zie casus 1 in hoofdstuk 6).

7.2 Maatwerk

| 93 |

	Waardering	Algemeen oordeel	Aandachtspunten
Maatwerk	+	Strategie toespitst op gastland, maar meer aandacht nodig voor beleidsmatige operationalisering	• Posten bieden over het algemeen helder inzicht in de achtergronden bij de gekozen thematiek, spitsen hun programma's toe op hun beleidsdoelstellingen en relateren doorgaans hun inzet ook aan de prioriteiten van het gastland. • De beleidsmatige uitwerking van PD-plannen blijkt doorgaans beperkt en plannen worden relatief weinig geoperationaliseerd naar werkprogramma's. • Thema's komen niet overeen met de centraal gestelde PD-thema's. Beleidsdoelstellingen van de post worden doorgaans genomen als uitgangspunt.

In hoeverre wordt de beleidslogica van PD in de praktijk gebracht?

Als het erom gaat per land of werkgebied een strategie op maat te ontwikkelen die moet leiden tot de realisatie van de voor hen geldende beleidsdoelstellingen en/of een positieve beeldvorming over Nederland, dan vervullen de posten een cruciale rol. Doorgaans koppelen zij de 'vraagzijde' aan de eigen beleidsdoelstellingen, zoals geformuleerd in hun MIB's of MJSP's. Hierin wordt echter vaak niet expliciet benoemd hoe de posten in de focuslanden PD willen inzetten. Ook ontbreekt vaak een uitwerking van het instrument in relatie tot de algehele beleidsdoelstellingen.

In een aantal gevallen stellen de posten per afdeling eigen jaarplannen en/of werkprogramma's op, met meer expliciete en operationele doelstellingen, voorgenomen activiteiten, ingeschatte kosten en tentatieve taakverdelingen. De PD-afdelingen van een post schrijven soms ook een (brede) communicatiestrategie en/of een aparte PD-strategie of apart PD-jaarplan. Vanaf 2014 heeft COM de financiering van strategieën en jaarplannen voorwaardelijk gekoppeld aan hoogwaardige kwaliteit. Toch blijkt uit het onderzoek voor deze beleidsdoorlichting dat niet alle posten beschikken over een uitgewerkte communicatiestrategie doordat de hiervoor beschikbare tijd en capaciteit vaak beperkt is. Dat betekent dat het gebruik van sociale media niet centraal wordt georganiseerd of integraal wordt ingezet. Veel hangt hierbij af van persoonlijke inzet (vooral van stagiairs). Ook kijken posten maar zelden naar elkaar, hoewel ze op dit gebied in verschillende fases van ontwikkeling verkeren en veel van elkaar zouden kunnen leren.

De kwaliteit en de uitvoering van de genoemde jaarplannen verschilt. Sommige posten steken duidelijk veel tijd en energie in het opstellen van een gedetailleerd werkprogramma met een stappenplan (bijvoorbeeld de posten in de VS, Duitsland en Frankrijk; zie box 7.2), maar andere beperken zich tot de hoofdlijnen en een (tentatief) lijstje van activiteiten. Verder hebben niet alle posten in focuslanden de term PD overgenomen van COM. Sommige verwijzen naar publieke diplomatie, *public information* (PI), strategische communicatie, externe communicatie of *public relations* (PR). Ook blijft de beleidsmatige uitwerking van PD in de jaarplannen doorgaans beperkt. Veel gehanteerde termen als de 'dialoog aangaan', het 'vergroten van zichtbaarheid', interactie aangaan met invloedrijke personen of 'reputatie versterken' worden doorgaans niet verder geoperationaliseerd. Kortom, het ontbreekt in de jaarplannen en werkprogramma's vaak aan een duiding van de wijze waarop de verschillende activiteiten en elementen van het beleid samenkomen, hoe ze bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelstellingen en zorgen voor een positieve(re) beeldvorming over Nederland.

Box 7.2 Publieksdiplomatie in jaarplannen VS, Duitsland en Frankrijk

De vertegenwoordigingen in de VS zetten PD bijvoorbeeld in om dialoog, (kennis) uitwisselingen en samenwerking te stimuleren, de zichtbaarheid van Nederland te vergroten en de Nederlandse beleidsagenda uit te dragen. Ook spelen ze in op gedeelde waarden, de positionering van het merk Nederland en reputatiemanagement om het beleid te kunnen beïnvloeden. PD speelt in de VS een rol bij het voeren van gerichte PR-campagnes en het actief gebruiken van (digitale) media ter ondersteuning van alle beleidsterreinen.

De posten in Duitsland richten zich in hun PD-plannen op het wekken van sympathie en begrip voor Nederland, het zichtbaar maken van de Nederlandse economische presentie, 'reputatiebeheer' en het creëren van 'goodwill' bij Duitse partners. Ook hebben ze aandacht voor de rol van PD in de beeldvorming en informatievoorziening in de media en het maatschappelijk middenveld.

Ook de ambassade in Parijs geeft op heldere wijze uitvoering aan de verschillende invullingen van PD. De post gebruikt het instrument om in Frankrijk een modern en samenhangend beeld van Nederland uit te dragen, de Nederlandse zichtbaarheid systematisch en 'duurzaam' te vergroten en het beleid te beïnvloeden via dialoog.

In hoeverre wordt de inzet van PD verbonden aan de BZ-beleidsdoelstellingen in de strategische plannen en zijn deze plannen ook daadwerkelijk uitgevoerd?

In hun PD-strategieën onderstrepen de posten het belang van maatwerk en zoeken ze aansluiting bij de lokale context. Uit de beleidsreconstructie in hoofdstuk 3 komt naar voren dat PD – samen met de inzet van de andere diplomatieke instrumenten – een middel is om zowel generieke als specifieke beleidsdoelstellingen te realiseren. De (meerjaren) plannen van de posten, de gevoerde gesprekken en de enquête bevestigen het in de beleidsreconstructie geschetste beeld dat de relatie tussen PD en het realiseren van beleidsdoelstellingen op verschillende manieren wordt gelegd. PD wordt gekoppeld aan een scala van onderliggende doelstellingen.

Uit de met diverse diplomaten gevoerde gesprekken blijkt dat Nederland het voornamelijk moet hebben van de (positieve) zichtbaarheid om meer invloed te kunnen (laten) uitoefenen. Daartoe is het gebaat bij een herkenbare identiteit, die enerzijds gebruik maakt van de bestaande (positieve) reputaties en anderzijds het wederzijdse begrip versterkt door in te spelen op gedeelde belangen. Volgens diplomaten vergt dit continue alertheid op kansen voor samenwerking, naast blijvende investeringen in netwerken en relaties. Hierin ligt ook een legitimering voor (zichtbare) betrokkenheid bij het publieke debat.

| 95 |

De koppeling van PD aan de beleidsdoelstellingen vult iedere post op een andere wijze in. Een aantal posten relateert de inzet primair aan economische doelstellingen, door in de jaarplannen de nadruk te leggen op de aanwezigheid bij (vak)beurzen, het organiseren en faciliteren van handels- en economische missies, het opzetten van publieksevenementen en matchmaking tussen het Nederlandse en het lokale bedrijfsleven. Andere posten werken aan positieve beeldvorming en een herkenbaar en sterk 'Nederlands' profiel door de zichtbaarheid voor het algemene publiek te bevorderen.

Zijn de centrale prioriteiten van BZ adequaat voor posten die een maatwerkstrategie met PD ontwikkelen?

De door COM vastgestelde PD-thema's en -prioriteiten blijken niet altijd op het netvlies te staan van de medewerkers op de posten. Van de zeven centraal benoemde (overkoepelende) prioriteiten zijn *water, klimaat en energie* en *creatieve industrie* (in combinatie met *cultuur*) de meest voorkomende thema's. Ook *vrede en recht*, *economie* en de topsector *Agrifood* zijn frequent gekozen onderwerpen.

Tabel 7.1 Prioritaire thema's van PD op posten (enquête)

PD-thema	# posten
Water, klimaat en energie	12
Cultuur en creatieve industrie	11
Vrede en recht	9
Economie	8
Agrifood	8
Europa	4
Ontwikkelingssamenwerking	2
Anders	16

N=17

Posten hanteren in hun strategische plannen een veelvoud aan andere onderwerpen, zoals onderwijs, mobiliteit, *social design* en consulaire dienstverlening, en meer dwarsdoorsnijdende thema's als duurzaamheid, innovatie en *research & development*. Ook is er een sterke overlap tussen de thema's, bijvoorbeeld tussen de thema's economie, creatieve industrie en agrifood. Voor de thema's Europa en ontwikkelingssamenwerking geldt dat alle andere prioritaire thema's weer kwalificeren als subthema's. Ook valt een aantal onderwerpen niet direct onder één van de hoofdthema's, zoals de PD-thema's *peace*, *justice* en *development* van de campagne voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN).

Uit de gevoerde gesprekken en de enquête komt naar voren dat de centraal vastgestelde PD-thema's te breed zijn geformuleerd, niet altijd goed aansluiten bij de beleidsprioriteiten van de posten en daardoor beperkt toepasbaar zijn. Alhoewel ze veelvuldig terugkomen in de strategische plannen van de posten, zijn ze minder bruikbaar als 'kapstok' voor het ontwerpen en uitvoeren van gerichte PD. Steeds vaker zijn het dan ook de specifiekere thematische prioriteiten van een post die de leidraad vormen voor de PD-inspanningen in een land. Vanuit het oogpunt van effectiviteit lijkt dit een logische en bemoedigende ontwikkeling.

Uit de voor deze beleidsdoorlichting uitgevoerde (sociale)media-analyse blijkt ook in welke mate de landelijke en lokale pers berichten over de PD-thema's die de posten als prioriteit hebben aangemerkt. De tabel geeft geen oordeel over de effectiviteit van hun PD-strategie. De uitvoerige of beperkte berichtgeving over de diverse onderwerpen kan niet direct worden gekoppeld aan de Nederlandse inzet¹¹⁷, maar geeft een indicatie van de mate waarin het bredere publiek informatie krijgt aangereikt. Zo figureren cultuur en creatieve industrie frequent in de media en is de berichtgeving hierover positief of neutraal van toon. Ook het thema vrede en recht komt geregeld terug in de dagbladen. De toon van deze artikelen verschilt per land en per medium.¹¹⁸

¹¹⁷ Zie ook de methodologische aanpak en afbakening van de beleidsdoorlichting (e-bijlage 9).

¹¹⁸ Zie overzicht in e-bijlage 9, toon artikelen per medium.

Van de zes onderzochte landen wordt in Duitsland het meest uitvoerig aandacht besteed aan politieke, economische en culturele ontwikkelingen in Nederland, aan Nederlandse bedrijven en instellingen die in het buurland actief zijn, en aan de onderlinge relaties, zo blijkt uit de media-analyse. Maar op deelonderwerpen komt Nederland ook in verder weg gelegen landen op de radar. In die landen – zoals de VS en Zuid-Afrika – is berichtgeving wel meer afhankelijk van (incidentele) gebeurtenissen en evenementen (zoals festivals, beurzen, staatsbezoek en dergelijke) en van een gerichte communicatie-inzet. De posten spelen hier soms een faciliterende rol.

Tabel 7.2 *Rapportage over Nederland in combinatie met PD-thema's in de landelijke/lokale pers¹¹⁹*

Thema	Economie	Europa	Vrede en Recht	Water, klimaat & energie	Cultuur & Creatieve industrie
Land					
Duitsland	o	o	o	nvt	+
Indonesië	o	nvt	+	-	+
Turkije	+	-	+	nvt	nvt
Verenigde Staten	-	-	nvt	-	+
Zuid-Afrika	o	-	+	-	+
+	Meer dan 10% van de berichtgeving over Nederland				
o	Tussen de 5-10% van de berichtgeving over Nederland				
-	Minder dan 5% van de berichtgeving over Nederland				

| 97 |

Berichtgeving over Nederland 2012-2014, # per land	
Egypt	1.144
Germany	5.038
Indonesia	454
Turkey	711
U.S.	2.116
Z.A.	1.118
Totaal	10.581

Berichtgeving over Nederland 2012-2014	
Jaar	# berichten
2012	2.659
2013	3.400
2014	4.522
Totaal	10.581

Waar in Duitsland, de VS en Zuid-Afrika Nederlandse cultuur, zoals de beeldende en visuele kunsten, muziek, architectuur en design, in verhouding tot andere thema's vaak het onderwerp van de berichtgeving is, ligt de focus van de media in het Midden-Oosten en Indonesië meer op het vlak van buitenlands beleid en diplomatieke betrekkingen. Toch staat het thema cultuur bij elk van de landen in de top 10 als het gaat om de frequentie van berichtgeving. Ook is in de landen waarmee Nederland activerende banden onderhoudt, het aantal berichten over Nederland in de periode 2012-2014 toegenomen (zie tabel 7.2).

¹¹⁹ Zie ook de afbeeldingen uit het rapport van de media-analyse in e-bijlage 9.

In hoeverre sluit de inzet van PD aan bij de lokale vraag?

Posten bieden vaak een helder inzicht in de achtergronden bij de gekozen thematiek, de interventiekeuzen en -niveaus, en relateren hun inzet doorgaans ook aan de prioriteiten van het gastland. Zo wordt in de VS vanuit die optiek ingezet op moderne media en digitale communicatie en in federaal Duitsland is er expliciet aandacht voor contacten met regionale media en journalisten.

Naast een contextanalyse en een beschrijving van (beleidsmatige) trends bieden de strategieën (in meer of mindere mate) ook inzicht in de verhouding van het gastland tot Nederland door de tijd heen. Sommige posten gebruiken een gedeelde geschiedenis en/of culturele identiteit expliciet in hun PD-inspanningen. Voorbeelden hiervan zijn de VOC-geschiedenis in Zuid-Afrika¹²⁰, de koloniale geschiedenis in Indonesië, de gezamenlijke taal met Vlaanderen en het oorlogsverleden met Duitsland (zie box 7.3). In de praktijk biedt een gedeelde geschiedenis vaak een goede startpositie om het gesprek aan te gaan, te luisteren naar wat er leeft in de samenleving en opties voor verdere samenwerking te verkennen. Het verleden wordt dus niet ontkend, maar benaderd als onuitwisbaar en gedeeld, en hiermee als basis voor een gelijkwaardige toekomst.

Box 7.3 Samenwerkingsproject met Anne Frank Zentrum Berlin

In samenwerking met de Nederlandse ambassade in Berlijn heeft het Anne Frank Zentrum Berlin het project FairPlay ontwikkeld en uitgevoerd. FairPlay is een onlinespel voor jongeren waarmee de ambassade en het Anne Frank Zentrum het levensverhaal van Anne Frank gemeenschappelijk willen uitdragen, antisemitisme, racisme en discriminatie in Duitsland willen tegengaan en het belang van vrijheid, gelijke rechten en democratie willen benadrukken. Door Fair Play te spelen, leren jongeren over discriminatie en groepsdruk en krijgen ze meer inzicht in hun eigen rol en impact. Het project is oorspronkelijk bedacht door het Anne Frank Huis in Amsterdam en is voor Duitsland aangepast aan de lokale context. De Nederlandse ambassade beoogt met actieve ondersteuning het bereik ervan te vergroten.

Ook laat een aantal postennetwerken zien hoe Nederland zich op belangrijke en relevante politieke, economische en culturele dossiers verhoudt tot andere landen en hoe het zich hierop het beste kan positioneren. Een aantal doet dit door inzichtelijk te maken wat voor beelden inwoners hebben over Nederland, onder andere door (regionaal) reputatieonderzoek en sectoranalyses uit te voeren.¹²¹ Soms bieden deze onderzoeken inzicht in de uitgangspositie van Nederland in het gastland, soms ook bieden ze een basis om gezamenlijke belangen te

¹²⁰ Het consulaat-generaal in Kaapstad maakt effectief gebruik van de koloniale geschiedenis om een dialoog te openen. Een aantal voorbeelden hiervan zijn: het bezoek van de consul-generaal aan studentenprotesten over het standbeeld van Rhodes, 'changemakers diners' met invloedrijke personen, en een samenwerkingsverband met het Castle of Good Hope – een oud VOC-fort gebouwd in opdracht van Jan van Riebeeck.

¹²¹ Onder andere een aantal Arabische landen (Marokko, Egypte, Saudi-Arabië, Libanon en Palestijnse Gebieden), Duitsland, Rusland en de VS.

identificeren en de verdere beleidsagenda vorm te geven. Een aantal posten maakt actief gebruik van lokale (communicatie)adviseurs bij het opzetten van specifieke evenementen of de ontwikkeling van communicatiestrategieën.

Toch is het vanuit Den Haag gewenste 'vraaggestuurde' karakter van PD voor de posten niet vanzelfsprekend en niet altijd haalbaar. Nederlandse beleidsprioriteiten zijn immers aan verandering onderhevig. Berichtgeving over Nederland hangt vaak nauw samen met de geografische en culturele nabijheid tot die landen. De media-analyse die is uitgevoerd in Duitsland, de VS, Zuid-Afrika, Indonesië, Egypte en Turkije laat dit zien.¹²² Posten beginnen soms vanuit een 'achterstandspositie' doordat de reputatie van Nederland is verstoord, bijvoorbeeld door culturele, economische of politieke ontwikkelingen. Soms ook ontbreekt het simpelweg aan kennis, relevante netwerken of structurele relaties met sleutelfiguren op de thema's waarop Nederland zich verder wil positioneren. Al met al maakt dit de inzet van verschillende vormen van PD en andere vormen van diplomatie tot een complex samenspel.

In welke mate is er sprake van openheid om te praten over gevoelige (maatschappelijke of ethische) onderwerpen? In welke mate kunnen de posten samenwerken met onafhankelijke partners?

Inzicht in het lokale 'krachtenveld' is essentieel om de beleidsmatige uitvoeringsrisico's te kunnen beoordelen. De mate waarin het PD-beleid van een post zich richt op ethische of maatschappelijke kwesties en samenwerking met (lokale) niet-statelijke actoren, verschilt per land en kent verschillende uitdagingen. In sommige landen bestaan bijvoorbeeld grote politieke, ethische en maatschappelijke spanningensamenleving, waardoor het te riskant is om (als buitenlandse mogendheid) gevoelige thema's aan te snijden of te investeren in langdurige samenwerking met niet-statelijke instellingen. In andere landen ontbreekt het lokale organisaties aan transparantie over hun mandaat of achterban of zijn deze nauw gelieerd aan politieke partijen.¹²³

| 99 |

Posten maken in hun strategische plannen expliciet welke risico's de uitvoering van het beleid kent.¹²⁴ Een aantal posten stelt dat het samenwerken of opereren in de publieke ruimte en met niet-statelijke actoren een 'afbreukrisico' kan vormen voor de bilaterale betrekkingen, omdat dit kan leiden tot schade voor de Nederlandse reputatie en het opgebouwde vertrouwen. In Turkije bijvoorbeeld is samenwerken met 'onafhankelijke' partners in de praktijk lastig, terwijl er in Indonesië lang weinig tot niets is gedaan aan openbare optredens in het kader van PD om de goede bilaterale betrekkingen niet in gevaar

¹²² Ze is gebaseerd op de belangrijkste media in de geselecteerde landen en is onderverdeeld naar medium, periode, thema, personage(s), doelgroepen, bereik, enzovoort. Ook is per artikel bekeken hoeveel uitingen deze bevat over Nederland en wat de teneur hiervan is.

¹²³ In zulke situaties kunnen de gegevens/rapportages van Transparency International of van vergelijkbare organisaties en van ambassades van gelijkgezinde landen uitkomst bieden.

¹²⁴ Alleen bij alle activiteiten waar budgetten boven de EUR 300.000 mee zijn gemoeid, dienen specifieke beoordelingstrajecten, zogenoemde beoordelingsmemoranda (BEMO's), te worden opgesteld. Hierdoor is voor een aantal posten een analyse van de uitvoeringsrisico's bij PD wel beschikbaar in de strategische plannen, maar niet op het niveau van de afzonderlijke activiteiten.

te brengen.¹²⁵ In de gesprekken met IOB noemden de posten ook andere aandachtspunten, zoals:

- politieke risico's voor Nederland zijn niet altijd bekend en moeten in kaart worden gebracht;
- (maatschappelijke) partners die door Nederland worden gefinancierd, kunnen het risico lopen te worden gearresteerd, te worden opgepakt of anderszins slecht te worden bejegend;
- corruptie kan de uitvoering van activiteiten bemoeilijken; en
- (lokale) staf kan een persoonlijk risico lopen, vooral wanneer medewerkers betrokken zijn bij de uitvoering van het veiligheids- en mensenrechtenbeleid.

Gevoelige onderwerpen zijn soms ook lastig te adresseren via sociale media, zo blijkt uit de gesprekken. De openbaarheid van deze platforms zorgt ervoor dat een extra afweging moet worden gemaakt over hoe zaken worden ontvangen. Het gaat vaak niet om wat er wordt gezegd, maar om hoe de ontvangers het gezegde interpreteren. Naast de afweging die ze maken op het niveau van strategie en interventies, beoordelen steeds meer posten echter ook de risico's van hun strategische communicatie, door gerichte keuzes te maken over specifieke media(kanalen) en de mate van openbaarheid die daarmee samenhangt. COM vervult hierbij een belangrijke adviserende rol.

| 100 |

Doordat de toepassing van PD altijd maatwerk moet zijn, is zorgvuldigheid geboden. Risico's voor uitvoerders of (lokale) staf kunnen worden beperkt of weggenomen door de PD-interventies zo te kiezen dat ze geen gezichtsverlies voor de lokale autoriteiten teweeg brengen. Dit is mogelijk door de doelgroepen van de PD zorgvuldig vast te stellen en met hen in dialoog te gaan zonder hier verder ruchtbaarheid aan te geven. Deze aanpak verschilt dus van de publieke inspanningen gericht op het uitdragen van Nederlandse standpunten of het bewerkstelligen van een positief beeld over Nederland.

¹²⁵ Andere voorbeelden uit de praktijk: het steunen van mensenrechtenorganisaties, subsidies aan ngo's die op gespannen voet staan met de overheid en samenwerking met kritische media.

7.3 Actoren

	Waardering	Algemeen oordeel	Aandachtspunten
Actoren	+/-	Belangrijkste actoren worden geïdentificeerd, maar er is weinig structureel inzicht in de wijze waarop en met welk oogmerk.	• De identificatie van relevante doelgroepen en stakeholders die kunnen worden ingezet of nodig zijn bij de realisatie van beleidsthema's, vindt niet altijd plaats aan de hand van een (systematisch) afwegingskader (zoals doelgroepenscans, stakeholdermapping, stakeholdersenquête, enzovoort), maar is vaak het gevolg van een iteratief en organisch proces. • Posten onderhouden op tal van manieren verschillende contacten. Toch is het in de meeste gevallen onduidelijk hoe de meerwaarde van samenwerking (netwerkmogelijkheden, indirecte promotie voor Nederland, neutraal platform, agendazettende capaciteit, relatiebeheer) wordt gewogen en hoe uiteindelijke beslissingen (tot samenwerking) worden genomen. • Posten maken graag gebruik van invloedrijke en bekende Nederlanders en andere publiekstrekkers. Dit versterkt de beeldvorming van Nederland en biedt openingen voor een inhoudelijke discussie over (moeilijke) onderwerpen. Het is echter niet altijd duidelijk hoe de spin-off van deze inzet bijdraagt aan beleidsbeïnvloeding en/of hiermee een betere toegang tot besluitvormers is gecreëerd.

Posten richten zich op een breed scala aan, vooral lokale, actoren, zo blijkt uit het onderzoek voor deze beleidsdoorlichting. Hiertoe behoren samenwerkingspartners uit het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, maar ook 'geleiders' van informatie zoals de (online)media. Onderstaande figuur geeft een beeld van veelvuldig betrokken spelers.

Figuur 7.1 Actoren bij PD-inzet door postenw

	overheid				
bedrijfsleven	deelstaat, provincies, regionale en lokale overheden				maatschappelijk middenveld
	individuele politieke besluitvormers				
		opiniemakers en 'influentials'		media, journalisten	
	internationale, lokale en NL bedrijven	denktanks	bloggers	ngo's wetenschap	
	investeerders	professionals en deskundigen		universiteiten	
	brancheverenigingen			studenten, alumni	
		musea	culturele centra		
		jongeren			
		NL diaspora			
	bredere publiek				
	anders				

In hoeverre wordt er gebruik gemaakt van een doelgroepen- en krachtenveldanalyse?

De relevante doelgroepen en stakeholders die kunnen worden ingezet op de beleidsthema's, worden niet altijd geïdentificeerd aan de hand van een afwegingskader. Een aantal posten geeft in hun jaarplannen aan die analyseslag te zullen uitwerken in werkgroepen of deelterreinen. Uit het onderzoek blijkt echter dat zij nauwelijks doen aan structurele *doelgroepen- en krachtenveldanalyses*. Meestal zijn zulke analyses impliciet of incidenteel.¹²⁶ In hun (PD-)jaarplannen berichten de posten vooral op hoofdlijnen over de doelgroepen en maken ze zelden inzichtelijk hoe actoren en de netwerken waarbinnen zij opereren, zich verhouden tot elkaar en tot de post. Daardoor zijn de op de posten gemaakte keuzes lang niet altijd het resultaat van een doelgroepen- en stakeholdersanalyse vanuit bepaalde beleidsdoelstellingen, richtlijnen of afwegingskaders. De samenwerkingsverbanden zijn bovendien niet zelden de uitkomst van een iteratief en organisch proces. Ook is er veelal weinig aandacht voor het in kaart brengen van de besluitvormingsmechanismen in een land of per beleidsthema.

Voor enkele posten zijn wel uitgebreidere analyses beschikbaar. Het postennetwerk in Duitsland heeft bijvoorbeeld een nader uitgewerkte PD-inzet voor het thema handel en investeringen, in samenwerking met het Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA).

¹²⁶ Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Britse diplomatieke dienst, die periodiek doelgroepenscans maakt, stakeholders in kaart brengt of enquêtes houdt onder de stakeholders. Het Foreign & Commonwealth Office (FCO) voert sinds 2008 systematische *stakeholder surveys* uit. Ook de VS maken gebruik van een vergelijkbaar instrument, de zogenoemde *Analyses Target Audiences*.

De afdeling creatieve industrie heeft ook goed zicht op de organisaties die invloedrijk zijn op dit terrein, en zoekt deze organisaties nadrukkelijk op om mee samen te werken. Het belang van krachtenveld- en doelgroepenanalyses blijkt bijvoorbeeld ook uit de casus VS, waar heel gericht inzicht is vergaard in de actoren en doelgroepen die een rol spelen bij de waterdiplomatie (zie casus 1 in hoofdstuk 6).

De cases die IOB heeft onderzocht, laten zien dat de meeste posten op deelonderwerpen in staat zijn de niet-statelijke actoren te vinden en te bereiken. Het is echter lastig in kaart te brengen in hoeverre dit altijd even doeltreffend gebeurt en in welke mate dit bijdraagt aan de bredere beleidsdoelstellingen. Al blijken vakattachés door hun specifieke vakgebied of meer afgebakende beleidsterrein over het algemeen een scherper beeld te hebben van hun doelgroepen en stakeholders, voor een post is het toch vaak zoeken naar een balans tussen de *'sophisticated technical community'* en het bredere, algemene publiek. Naarmate posten meer en systematischer werk maken van krachtenveld- en stakeholdersanalyses en hun uitgangspositie bijvoorbeeld via nulmetingen in kaart brengen, is beter vast te stellen welke voortgang ze boeken.

Aard van de samenwerking

Bij de uitvoering van PD werken posten op verschillende manieren samen met doelgroepen en stakeholders. De interactie van de posten met lokale actoren neemt in de praktijk verschillende vormen aan, waaronder:

- formele en informele advisering van en voor contacten (bijvoorbeeld door kennisdeling tijdens seminars en participatie in wetenschappelijk onderzoek);
- operationele ondersteuning en betrokkenheid (bijvoorbeeld door de residentie beschikbaar te stellen voor recepties en door het bijwonen van en spreken op evenementen);
- (co-)organisatie van programma's, activiteiten en evenementen (bijvoorbeeld door te participeren in bezoekersprogramma's en een Orange Bike Day te organiseren); en
- (co-)financiering (bijvoorbeeld door bij te dragen aan publicaties en een consortium van ngo's voor mensenrechten te sponsoren).

De afwegingen voor samenwerking die hieraan ten grondslag liggen, zijn een combinatie van netwerkmogelijkheden, indirecte promotie voor Nederland, een neutraal platform bieden om te discussiëren en een agendazettende functie. De keuzes om uiteindelijk met relevante actoren samen te werken, hangen in de praktijk af van de doelstelling(en), de noodzaak, de soort interventie, de timing en de belangen.

Box 7.4 Doelgroepenpiramide: NFIA Shanghai

Een goed voorbeeld van een afwegingskader waarmee kan worden bepaald op welk niveau een interventie voor economische en PD kan plaatsvinden, is de piramidebenadering van het Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) in Shanghai. Deze piramide maakt een onderscheid naar doelgroep en naar de (formele) positie van de gesprekspartners.

Figuur 7.2 Doelgroepenpiramide naar gesprekspartners



Afhankelijk van de doelgroep, van wat moet worden bereikt en van de mate van vertrouwelijkheid die in het spel is, wordt een interventieniveau bepaald. Dat kan zijn een bijeenkomst met bijvoorbeeld een *chief executive officer*, een invloedrijk persoon of een directeur van een maatschappelijke organisatie. Een ander interventieniveau is een onderhoud met een kleine groep invloedrijken, bijvoorbeeld in de vorm van een rondetafelgesprek of diner. Er is hier geen sprake van een sequentiële benadering maar van maatwerk. Het interventieniveau wordt afgestemd op de feitelijke situatie.

In hoeverre wordt samengewerkt met invloedrijke personen, bekende Nederlanders, magneten?

‘Hefboomwerking’, ‘vermenigvuldigingseffect’ en ‘magneetfunctie’ zijn termen die medewerkers op de posten vaak laten vallen als ze praten over het kiezen van geschikte samenwerkingspartners. Hierbij verwijzen zij doorgaans naar de inzet van autoriteiten en experts op voor PD relevante thema’s, naar mensen met invloed en gezag, en naar het tactisch gebruikmaken van herkenbare (beeld)merken die een bepaald imago kunnen versterken.

In de praktijk onderscheiden de posten grofweg vijf categorieën:

- programma's voor invloedrijke (*influentials*) en veelbelovende (*high potentials*) personen en journalisten;
- leden van het Koninklijk Huis en bewindspersonen;
- bekende Nederlanders (BN'ers) en bekende merken;
- specifieke instellingen met een grote achterban/groot netwerk; en
- beeldbepalende thematische beurzen, biënnales, expo's en festivals.

Programma's voor invloedrijke (influentials) en veelbelovende (high potentials) personen en journalisten

Posten maken gebruik van verschillende programma's om samenwerkingsverbanden met deze groepen aan te gaan. Een aantal hiervan organiseren ze en voeren ze uit in samenwerking met het departement in Den Haag, de RVO of andere partijen. Hiertoe behoren het *Influentials Programme* (IP), het programma *Uitnodiging (Vak)journalisten naar Nederland* (UVN) en het *Dutch Visitors Programme* (DVP). Daarnaast zijn er specifieke bezoekersprogramma's op het gebied van cultuur en gedeeld cultureel erfgoed (uitgevoerd door *Dutch Culture*¹²⁷) en onderwijsuitwisselingen en -beurzen voor studenten via Nuffic. Deze laatste programma's worden overigens formeel niet onder het PD-beleid geschaard. Omdat ze een vergelijkbaar doel hebben, beschouwen de posten ze echter vaak wel als PD-instrument.

Uit de literatuur en het onderzoek blijkt dat de uitwisselings- en bezoekersprogramma's zorgen voor de menselijke factor in de diplomatie, waardoor persoonlijk contact tussen deelnemers en het uitwisselen van (culturele) ideeën en meningen centraal staan.¹²⁸ Bezoekersprogramma's worden over het algemeen zeer hoog gewaardeerd. Het blijken goede instrumenten te zijn om wederzijds begrip te stimuleren, het gesprek aan te gaan met *influentials* en *high potentials* en voor Nederland 'ambassadeurs' te werven op diverse beleidsgebieden in de desbetreffende landen. Dit blijkt ook uit de evaluatie van het Dutch Visitors Programme (DVP) door Berenschot (zie box 7.5 voor conclusies).

¹²⁷ Zie IOB-rapport 411, *Cultuur als kans*, voor verdere verdieping.

¹²⁸ Scott-Smith (2010), p. 50.

Box 7.5 *Dutch Visitors Programme 2009-2014*

In opdracht van COM heeft Berenschot het Dutch Visitors Programme 2009-2014 geëvalueerd.¹²⁹ De belangrijkste conclusies uit het rapport luiden:

- Het DVP is effectief in het realiseren van de doelstellingen zoals deze bij aanvang van het programma zijn geformuleerd, al moeten de langetermijneffecten nog blijken.
- Het DVP lijkt een geschikt instrument om *high potentials* uit opkomende landen over langere tijd aan Nederland te binden. Na hun bezoek neemt onder deze groep de verbondenheid met Nederland verder toe. Ook hun kennis over Nederland is vaak toegenomen.
- De opzet en uitvoering van het programma zijn over het algemeen goed, maar er zijn aanpassingen nodig om de herziene doelstellingen te realiseren. Met name de follow-up na het bezoek dient meer aandacht te krijgen en de keuze van landen en thema's dient te worden heroverwogen.
- De huidige keuze voor een groep opkomende landen binnen een grotere groep BH- en OS-landen¹³⁰ is niet sterk onderbouwd. Het is onduidelijk of het huidige aantal landen en het maximum van 48 deelnemers per jaar voldoende kritische massa genereert op landen- en themaniveau om de aangescherpte doelstellingen mee te kunnen realiseren.

| 106 |

Bij de journalistenprogramma's heeft zich een transitie voorgedaan van een thematische naar een strategische aansluiting op economische en handelsmissies. In toenemende mate worden journalistenprogramma's georganiseerd ter voorbereiding op of ten tijde van een missie. Er zijn journalisten die na bezoekersprogramma's vaker schrijven over ontwikkelingen in Nederland. Wanneer het standaardprogramma voor belangstellenden te lang duurt, probeert de ambassade hen vaak via netwerken andere programma's aan te bieden – bijvoorbeeld een eendaags bezoek aan een bedrijf of een organisatie waarvoor de partner belangstelling toont. Andere mogelijkheden zijn meer lokale projecten die de ambassades zelf ontwikkelt, zoals het project in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) met de Permatbank in Indonesië (zie box 7.6).

¹²⁹ Berenschot (2015).

¹³⁰ Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Box 7.6 *MVO-project met Permatatabank in Indonesië*

De positie en het aanzien van de journalistiek in Indonesië zijn niet onomstreden. Journalisten figureren laag op de maatschappelijke ladder en het aanzien van fotojournalisten is (ook binnen de redacties) nog lager. Dit raakt de kwaliteit en de ‘onafhankelijkheid’ van de dag- en weekbladjournalistiek in het land. De Permatatabank, één van de grotere banken van Indonesië, heeft in het kader van de zichzelf opgelegde taakstelling van MVO en in samenwerking met de Nederlandse ambassade in Jakarta een programma opgezet dat talentvolle (foto)journalisten de kans biedt in Nederland een aanvullende – meer gespecialiseerde – opleiding te volgen. Zo wil de bank de kwaliteit, de zorgvuldige verslaglegging en de ondersteunende fotojournalistiek in Indonesië versterken.

De voor deze beleidsdoorlichting uitgevoerde media-analyse heeft verder uitgewezen dat het voor posten vaak een uitdaging blijft om toegang te krijgen tot relevante media en met hen contacten te onderhouden. Dit komt ook naar voren uit de gesprekken die IOB voerde met de communicatiemedewerkers op de posten. Ze moeten continu zoeken naar relevante aanknopingspunten voor de verschillende media, door hen bij evenementen te betrekken of door zelf actief persberichten te delen. Interessant is in dit verband het overzicht dat de media-analyse geeft van de teneur van berichtgeving over Nederland, het betreffende medium, de lezer en de betrokken journalist.¹³¹ Hoewel de media-analyse geen antwoord geeft op de vraag of een positieve toon van de berichtgeving ook heeft geleid tot een meer positieve houding ten opzichte van Nederland bij de lezers, lijken meer actieve relaties met journalisten in enkele gevallen wel te resulteren in positieve berichtgeving (Duitsland, VS). Dit komt doordat hiervoor een bepaalde drempelwaarde van het aantal berichten nodig is, die slechts in enkele gevallen wordt behaald.¹³² Ook hier geldt dat langjarig eenzelfde boodschap uitdragen een vereiste is om houding en uiteindelijk gedrag te kunnen beïnvloeden.

| 107 |

Staatsbezoeken en handelsmissies met bewindslieden

Een belangrijke rol is verder weggelegd voor staatsbezoeken en handelsmissies met bewindslieden. In de beleidsbrief *Voor Nederland, wereldwijd* wordt dit als volgt verwoord: “Met de strategische reisagenda van het kabinet worden buitenlandse bezoeken van bewindspersonen, leden van het Koninklijk Huis en de andere overheden geconcentreerd op focuslanden en onderling optimaal afgestemd”.¹³³ De rol van staatsbezoeken komt ook naar voren uit de (sociale)media-analyses.

Het Koninklijk Huis (voornamelijk de koning en koningin) en bewindspersonen (voornamelijk de minister-president) blijken een grote aantrekkingskracht te hebben op het lokale publiek en de media. Zij vervullen niet alleen een rol bij beeldbepalende evenementen, maar worden door de posten ook betrokken bij meer inhoudelijke

¹³¹ Zie de media-analyse in e-bijlage 9.

¹³² Zie de media-analyse in e-bijlage 9.

¹³³ TK, 2012-2013, 32 734, nr. 15, p. 9.

activiteiten, zoals bijeenkomsten met lokale stakeholders (denktanks, expertmeetings, discussies, enzovoort).¹³⁴ Zo krijgt het netwerk van een post een forse impuls, kan er in korte tijd met veel invloedrijke personen worden gesproken en is er de kans om Nederlandse standpunten, producten en diensten in verschillende netwerken en platforms te presenteren. Een goed voorbeeld hiervan is het voorprogramma van het koninklijk bezoek aan de VS in 2015. Voorafgaand aan het officiële programma had de delegatie een uitgebreide ontmoeting en een diner met vertegenwoordigers van verschillende denktanks uit de VS.

Door te werken met missionstatements staat bij de bezoekende missie én de posten duidelijk op het netvlies wat er dient te gebeuren, wat de 'opbrengsten' moeten zijn en hoe het bezoek aansluit bij de (beleids)doelstellingen van Nederland en de post. De bezochte posten hebben aangegeven hier goed mee uit de voeten te kunnen, maar wel graag de vrijheid willen hebben dergelijke officiële bezoeken vroeger aan te mogen kondigen om in de communicatie meer te kunnen bereiken.

Inzet van bekende Nederlanders en Nederlandse merken en samenwerking met instellingen met gezag

In het buitenland worden bekende Nederlanders en Nederlandse merken ingezet om de beeldvorming over Nederland positief te beïnvloeden en toegang te verkrijgen tot experts in het gastland. Ook dragen ze bij aan financiële en materiële sponsoring. Voorbeelden zijn de inzet van sporthelden in het buitenland (Guus Hiddink in Zuid-Korea of de gebroeders Frank en Ronald De Boer in Qatar), van 'autoriteiten' op specifieke gebieden (Rem Koolhaas voor de ambassade in Berlijn of dj Armin van Buren bij de permanente vertegenwoordiging in New York) en van merken en/of bedrijven die associaties met Nederland oproepen (Heineken bij het programma Holland on the Hill in Washington, D.C.). De posten zetten deze bekende Nederlanders en 'Nederlandse' merken relatief vaak in, bijvoorbeeld bij staats-, handels- of economische missies. Nederland werkt op PD-gebied ook samen met gezaghebbende instituten die beschikken over een groot netwerk of een grote achterban. Zo sprak Zijne Majesteit de Koning voorafgaand aan zijn officiële bezoek aan de VS met vertegenwoordigers van verschillende denktanks. Ook in Duitsland (bijvoorbeeld European Council of Foreign Relations), de VS (bijvoorbeeld American Society of Institute of Law) en Zuid-Afrika (bijvoorbeeld Institute for Security Studies) werken de posten veel samen met kennisinstellingen.

Aanwezigheid bij beeldbepalende thematische beurzen, expo's en culturele evenementen

Vertegenwoordigers van Nederlandse posten bezoeken ook thematische beurzen, expo's en dergelijke op voor Nederland belangrijke thema's en beleidsterreinen. De aanwezigheid van Nederlandse smaakmakers op thematische beurzen laat een gericht publiek zien waar Nederland voor staat en wat het te bieden heeft. Voorbeelden zijn de gerichte bijeenkomsten van Nederlandse artiesten met Amerikaanse producers, het bijwonen van agribeurzen met vertegenwoordigers van Agri-Nederland en de rol van Nederland als focusland en medeorganisator van de Frankfurter Buchmesse.

¹³⁴ In hoofdstuk 6 komt in casus 2 over DiploHacks duidelijk naar voren dat het bezoek van het koninklijk paar statuut gaf aan het evenement en daarmee een magneetfunctie had voor nieuwe netwerken en invloedrijke personen.

7.4 Timing en inzet van instrumenten

	Waardering	Algemeen oordeel	Aandachtspunten
Timing	+	Goed beschreven per activiteit, minder op strategieniveau/ niveau van werkprogramma's	• Er wordt voldoende aandacht besteed aan de fasering/timing van de in te zetten interventie en de modus van de interventie (reactief, proactief of interactief). In de samenhangende strategie kan de timing/fasering op thematisch vlak beter uitgewerkt en beschreven worden, vooral hoe het 'pakket aan interventies' zich verhoudt tot de beleidsdoelstelling.
Instrumenten	+/-	Veel diversiteit; meer samenhang nodig	• Veel activiteiten met PD-inslag zijn uitgevoerd in de afgelopen jaren, met veel aandacht voor de interactie met niet-statelijke actoren. • Voor de meeste posten geldt dat gerealiseerde activiteiten vooraf niet direct (of incidenteel) aan specifieke doelstellingen worden gerelateerd, maar dat deze eerder ondersteunend zijn voor hun bredere beleidsinzet. • De laatste jaren is er meer aandacht voor de economische invalshoeken van de georganiseerde activiteiten. Partners geven aan dat hiermee voorzichtig dient te worden omgegaan; PD is voor het hele buitenlandbeleid. • Posten ervaren de ondersteunende instrumenten vanuit Den Haag als nuttig en tijdbesparend, mits ze tijdig worden geactualiseerd en landspecifiek kunnen worden gemaakt. Hoe kan het departement in Den Haag hier beter vorm aan geven?

Hoewel timing en instrumenten afzonderlijk in het beoordelingskader zijn opgenomen, kunnen ze nauwelijks los van elkaar worden beoordeeld.

In hoeverre zijn instrumenten in logische samenhang ingezet en sluiten ze aan bij de beleidsdoelstellingen?

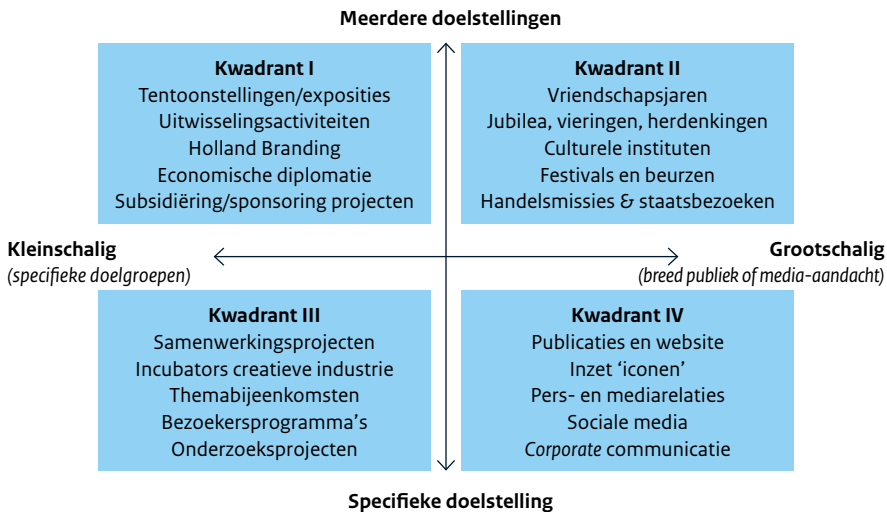
In de periode 2010-2014 hebben de posten een groot aantal activiteiten uitgevoerd in zowel de focuslanden als elders.¹³⁵ Hiertoe behoren in de eerste plaats de meer centraal begeleide of aangereikte mogelijkheden, waaronder Holland Branding, bezoekersprogramma's en handelsmissies. Naast deze meer 'programmatische' componenten bestond de PD-inzet

¹³⁵ Het is niet mogelijk gebleken de exacte aantallen vast te stellen of een duidelijke (thematische) categorisering aan te brengen in de uitgevoerde activiteiten. Hiervoor lopen de interpretaties van PD tussen posten te ver uiteen, verschillen de posten in de mate waarin zij activiteiten registreren en te vaak als 'PD' labelen, en worden PD-activiteiten door andere afdelingen doorgaans gefinancierd middels andere programmafondsen.

voor posten uit decentraal ontwikkelde en uitgevoerde activiteiten, die kunnen worden ondergebracht bij *public relations* en representatie, het gebruik van sociale media, het organiseren van bijeenkomsten met lokale betrokkenen, het optreden op (vak)beurzen of grootschalige evenementen en de inzet van culturele diplomatie.

De verscheidenheid aan instrumenten zorgde er logischerwijs voor dat specifieke of meerdere beleidsdoelstellingen werden gediend en dat sommige instrumenten meer geschikt waren voor kleinschalige dan wel grootschalige doelgroepen. De exacte samenstelling van de gebruikte instrumenten bleek uiteindelijk afhankelijk van de lokale context, de beoogde doelgroepen en de te realiseren beleidsdoelstellingen. De classificatie in figuur 7.3 is relevant voor de gerealiseerde activiteiten.

Figuur 7.3 Instrumenten naar doelstelling, omvang en doelgroep (overzicht is niet uitputtend)



Sommige instrumenten droegen direct of indirect bij aan het versterken van de inzet op bijvoorbeeld grote (beeldbepalende) evenementen als de Olympische Spelen, expo's of beurzen. Deze evenementen werden aangegrepen om de zichtbaarheid van Nederland te vergroten, de reputatie te verbeteren en het wederzijds begrip te versterken. Daarnaast werden instrumenten ingezet voor gerichte beleidsbeïnvloeding, zoals expertbijeenkomsten en andere samenwerkingsvormen met professionals. Tabel 7.3 biedt een overzicht van de ingezette instrumenten en de manier waarop deze bijdroegen aan de doelstellingen van het PD-beleid.

Tabel 7.3 *Interventies en resultaten van PD*

Interventies	Uitgangspunt	Gerichte (beleids) beïnvloeding	Versterken van imago en/of reputatie	Kweken van wederzijds begrip en vertrouwen
Centrale instrumenten	Holland Branding		x	
	Bezoekersprogramma's	i	x	x
	Corporate communicatie	x	x	
	Economische en handelsmissies	x	x	i
	Staatsbezoeken	i	x	i
	Onderzoek	i	i	i
Decentrale instrumenten	PR & representatie*	x	i	i
	Pers- en mediazaken	x		
	Sociale media	x	x	
	Themabijeenkomsten**	i		x
	Festivals en beurzen		x	i
	Grote evenementen***		i	x
	Culturele diplomatie	i	i	x

* Publieksvoorlichting, (strategische) woordvoeringslijnen en persberichten

** Variërend van workshops tot lezingen en presentaties, en van debatavonden tot conferenties en symposia

*** Bilaterale jaren, jubilea, vieringen, herdenkingen

i = indirecte bijdrage aan doelstelling

Voor de meeste posten geldt dat de gerealiseerde activiteiten vooraf niet direct aan een specifieke doelstelling worden gerelateerd, maar dat ze eerder ondersteunend zijn aan de bredere beleidsinzet van de post. Een goed voorbeeld hiervan is de wijze waarop posten het thema fietsen koppelen aan beleidsdoelstellingen (zie casus 3 in hoofdstuk 6). Uit het onderzoek is gebleken dat PD-interventies lang niet altijd worden gestroomlijnd met de activiteiten die de beleidsdoelstellingen uit het MJSP/MIB of de jaarplannen moeten realiseren. Dit verschilt per post.

Bijeenkomsten over maatschappelijke thema's (bijvoorbeeld debat- of filmavonden of lezingen) beogen vooral wederzijds begrip en vertrouwen via dialoog tot stand te brengen. Maar themabijeenkomsten verschillen onderling, zijn vaak niet op een van te voren geïdentificeerde doelgroep gericht en beogen vaak meerdere doelstellingen, zoals netwerken opbouwen, positioneren als Nederland, kennis opdoen of bewustwording over een thema opbouwen. Vaak hebben posten onvoldoende uitgewerkt wat zij met een dergelijke bijeenkomst beogen en wat de opbrengst zou moeten zijn in termen van uiteindelijke beleidsbeïnvloeding bij relevante niet-ambtelijke actoren.

Thematische insteek

Veel posten kiezen doorgaans voor activiteiten op een aantal deelthema's die in het gastland tot de verbeelding spreken, zoals water in de Verenigde Staten, creatieve industrie in Duitsland en maatschappelijke thema's – waaronder vrede en recht – in Zuid-Afrika. In een aantal gevallen werken ze met kernboodschappen die van te voren zijn vastgesteld en zijn terug te vinden in de jaarplannen en werkprogramma's. Volgens geïnterviewden zijn seminars, beurzen, festivals en conferenties uitgelezen mogelijkheden om kennis en expertise samen te brengen, uit te wisselen en netwerken op te bouwen. In de praktijk blijkt het ook zeer effectief om eerst netwerken op te bouwen en samenwerkingsopties te inventariseren. Waar PD niet thematisch of op deelterreinen wordt toegespitst, mist er vaker samenhang of is deze samenhang maar incidenteel aanwezig.

Binnen de thematische benadering krijgen de economische invalshoeken de laatste jaren meer nadruk, bijvoorbeeld culturele activiteiten voor economische doeleinden (ofwel cultuur ten dienste van of complementair aan economie). Een aantal posten relateert de activiteiten voornamelijk aan economische doelstellingen, door in jaarplannen de nadruk te leggen op zichtbare aanwezigheid bij (vak)beurzen, het organiseren en faciliteren van handels- en economische missies, het opzetten van publieksevenementen, het uitvoeren van matchmaking tussen het Nederlandse en het lokale bedrijfsleven. Hiermee willen ze een positief beeld creëren van de Nederlandse economie en het Nederlandse bedrijfsleven en lokale actoren sneller verleiden tot samenwerking. Een goed voorbeeld hiervan is het campagnematige programma *Holland on the Hill*¹³⁶ van de ambassade in Washington.

| 112 |

Sluiten de gehanteerde communicatiemiddelen aan bij de beoogde doelen en doelgroepen?

De PD-unit van COM stelt verschillende PD-instrumenten beschikbaar waar posten veel gebruik van maken. Hierbij valt te denken aan de interne PD-site op het Rijksportaal¹³⁷, de bezoekersprogramma's, het programma *Holland Branding*, beschikbare voorlichtingsmaterialen en projecttoolkits (onder andere toolkits voor de campagne voor de VN-Veilighedsraad en het project *Vrede en Recht*). Posten moeten zelf de mogelijkheden verkennen om aan te sluiten bij deze evenementen en/of ondersteuning.

¹³⁶ Voor meer informatie over *Holland on the Hill*, zie <http://www.the-netherlands.org/key-topics/holland-on-the-hill>

¹³⁷ De PD-site bestaat uit praktische en inhoudelijke achtergrondinformatie, promotiemateriaal en informatie over de inzet van PD op posten. Zie bijlage 7 voor een beschrijving hiervan.

Box 7-7 *Projecttoolkits: Project Vrede en Recht*¹³⁸

De projectgroep Vrede en Recht ontwikkelt verschillende ondersteuningsmechanismen waar directies en posten gebruik van kunnen maken, zoals:

- toolkit Vrede en Recht op een speciale website en het Rijksportaal (<http://www.denhaagvredeerecht.nl/vrede-en-recht.htm>);
- inkomende en uitgaande bezoeken;
- conferenties en side-events (bijvoorbeeld een cartoonwedstrijd voor jongeren met Cartoon Movement en World Press Photo als samenwerkingspartners); en
- gezichtsbepalende publieke dialogen (bijvoorbeeld The Hague Talks).

In het project Vrede en Recht bereidt de projectgroep evenementen en activiteiten voor, waar de posten op aan kunnen sluiten. De post kiest en stuurt de formele uitnodigingen naar stakeholders en doelgroepen.

Posten zijn doorgaans goed in staat deze instrumenten aan te passen aan de lokale situatie en toe te passen op de beoogde doelgroepen. Een goed voorbeeld is het bezoek, in het kader van het bovengenoemde project Vrede en Recht, van een delegatie van internationale hoven uit Den Haag aan Zuid-Afrika in 2014. Doel van het bezoek was te praten over de internationale rechtsorde, de werking van het Internationaal Strafhof en de rol van Nederland hierin. Andere voorbeelden zijn de bestaande dossiers met woordvoeringslijnen over ethisch-maatschappelijke vraagstukken, materialen in het kader van Holland Branding voor (grote) evenementen en mogelijkheden voor gericht onderzoek (bijvoorbeeld marktonderzoek op voor een post belangrijke thema's).

| 113 |

De meeste posten zijn zeer tevreden over de door COM geboden ondersteuning en maken er goed gebruik van. Ze ervaren deze als nuttig en tijdbesparend, mits ze tijdig worden geactualiseerd naar maatschappelijke ontwikkelingen en landspecifiek kunnen worden gemaakt. Wel plaatsen ze de kanttekening dat de door Den Haag beschikbaar gestelde kernboodschappen te vaak zijn bedoeld voor nationaal gebruik. Ook geeft een aantal geïnterviewden aan dat de informatie op de PD-site niet altijd even goed geformuleerd of bruikbaar is voor focuslanden.

De Nederlandse posten zetten veelvuldig verschillende sociale media in om hun beleidsprioriteiten te ondersteunen (zie casus 6 in hoofdstuk 6). Uit het voor deze beleidsdoorlichting uitgevoerde sociale media onderzoek blijkt dat de posten de verschillende kanalen op uiteenlopende manieren en voor verschillende doeleinden inzetten. Het hoe en waarvoor hangt vaak af van het karakter van het medium, de lokale situatie en prioriteiten. Wel richten de posten zich met de sociale media nog te vaak op bestaande doelgroepen (die al worden bereikt via de traditionele kanalen) en eigen (interne) netwerken, zonder expliciet te maken in hoeverre en op welke wijze deze interactie zich verhoudt tot bepaalde beleidsdoelstellingen. Het gevolg is dat posten niet kunnen vaststellen of ze de beoogde

¹³⁸ Voor meer informatie over het project Vrede en Recht, zie: <http://www.thehaguepeacejustice.com/peace-and-justice.htm>.

doelstellingen ook behalen. Een aantal accounts brengt nog wel eigen best practices in kaart, maar over het algemeen is er weinig aandacht voor het meten van effectiviteit en/of (langetermijn)doorwerking van de inzet van sociale media op een post.

Ten slotte komt uit het onderzoek naar voren dat de meeste posten de koppeling tussen instrumenten en lokale context goed weten te maken. Ze trachten de bestaande beelden over Nederland te identificeren door te 'luisteren' (voornamelijk door actieve participatie in lokale netwerken) en door hun interventies hierop te laten aansluiten. Dit leidt tot de inzet van instrumenten met een economische focus (Holland Branding, handelsmissies, beurzen), strategische communicatie (via woordvoering, PR, sociale media) of het deelnemen aan of organiseren van specifieke bijeenkomsten (expertmeetings, (culturele) festivals, evenementen, expo's en via diplomatieke representatie). In Indonesië staan bijvoorbeeld vooral onderwijsuitwisselingen centraal, in Frankrijk culturele presentaties en in Zuid-Afrika evenementen rond het thema vrede en recht. Ook proberen de Turkse posten door middel van Iftar diners – de maaltijd die moslims gedurende de vastenmaand ramadan direct na zonsondergang nuttigen – de dialoog aan te gaan met de Turkse bevolking. Al met al beschikken de meeste diplomaten over de vaardigheid om Nederlandse standpunten voor het publieke voetlicht te plaatsen in verschillende contexten, bijvoorbeeld op uitnodiging bij evenementen of anderszins bij kort te voren geagendeerde bijeenkomsten.

[114]

In hoeverre wordt de inzet van PD gekoppeld aan korte-, middellange-, en langetermijninterventies en zoeken posten met PD-interventies aansluiting bij relevante ontwikkelingen?

BZ hanteert de middellange en de lange termijn voor PD-interventies. Uit het onderzoek en de gesprekken op de posten blijkt dat PD ook op de korte termijn aan de orde komt. In beginsel hoort de 'kracht van herhaling' te gelden: het langjarig en consequent dezelfde boodschap presenteren (gericht op beeldvorming) of structurele samenwerking aangaan met lokale partners (gericht op het kweken van vertrouwen en wederzijds begrip).

Tabel 7.4 Timing van PD-interventies

Termijn	Kort	Middellang	Lang
Modus	Reactief	Proactief	Interactief
Doel	Reageren op actualiteit, gevoelige onderwerpen en incidenten (waaronder schadebeperking en incidentenbestrijding)	Inzetten op prioritaire beleidsthema's, aangaan en onderhouden van relaties, creëren van een solide, positief beeld van Nederland	Opgebouwde reputatie, structurele uitwisseling binnen netwerken, vertrouwen en wederzijds begrip opbouwen

Reactieve PD – korte termijn

De praktijk wijst uit dat de posten bij reactieve PD in hun strategieën en activiteiten vooral aandacht besteden aan de korte termijn. Hiertoe horen het omgaan met incidenten en schadebeperking, daar waar de Nederlandse reputatie in het geding is of (potentiële) negatieve beeldvorming ontstaat, of meer traditionele publieke voorlichting en woordvoeringslijnen. Deze PD-inzet laat zich nauwelijks plannen en wordt vaak op

ad-hocbasis ingevuld. Hierbij spelen ook de verschillende schaalgroottes van de PD-inzet een rol. Zo had rond het uitkomen van de film Fitna in 2008 een team van experts op het departement een aantal scenario's uitgewerkt, om in te spelen op de mogelijke consequenties die de film kon hebben voor een schadelijke beeldvorming over Nederland in de betreffende (hoofdzakelijk) islamitische landen. Posten kregen instructies hoe hiermee om te gaan. Uiteindelijk escaleerde de situatie in die landen niet in de mate die van tevoren was ingeschat, waardoor intensieve publieke schadebeperking niet nodig was.

Casus 5 in hoofdstuk 6 beschrijft een ander incident – de reactie van burgemeester Muriel Bowser van Washington, D.C., op het legaliseren van marihuana –, dat wel leidde tot veel publieke en media-aandacht. Andere willekeurige voorbeelden waarbij het van belang was om PD op de korte termijn in te zetten, zijn de (vermeende) imagoschade voor ondernemers door het 'Polenmeldpunt' (2012) en de Italiaanse boycot van Nederlandse producten na rellen met Feyenoordsupporters in Rome (2015).

Proactieve PD – middellange termijn

De in casus 2 beschreven DiploHacks zijn een typisch instrument van proactieve PD. In het algemeen geldt dat het merendeel van PD-gerelateerde activiteiten gericht is op de middellange termijn. Ze beogen de Nederlandse inbreng in (publieke) netwerken te versterken, evenals de positionering en de beeldvorming van Nederland op een aantal kernthema's. Op dit specifieke terrein van de PD kan meer worden bereikt. Afgezien van de waterdiplomatie in de VS zijn tijdens het onderzoek voor deze beleidsdoorlichting geen van te voren geplande en gestroomlijnde PD-activiteiten aangetroffen in de jaarplannen van de posten. De geplande activiteiten stonden in overwegende mate op zichzelf. Het is aannemelijk dat ze bijdragen aan (betere) beeldvorming of een voor Nederland belangrijk thema onder de aandacht brengen, maar de posten hebben hun PD-activiteiten niet of nauwelijks gekoppeld aan de uitvoering van hun beleidsprioriteiten.

| 115 |

Interactieve PD – lange termijn

Uit de literatuur én de casus Waterdiplomatie in hoofdstuk 6 blijkt dat succesvolle PD vraagt om het consequent en langdurig uitdragen van dezelfde boodschap. Dit laat daarom weinig (beleidsinhoudelijke) ruimte voor eigen voorkeuren (c.q. 'hobbyisme') van nieuw aangetreden diplomaten.

Is er sprake van een consistente inzet van PD door de tijd heen? Wordt er voldoende follow-up gegeven aan uitgevoerde activiteiten?

Uit het onderzoek blijkt dat PD nog nauwelijks wordt gestroomlijnd met de uitvoering van het jaarplan en de MJSP's/MIB's. Het is voor posten een lastige opgave dit in de praktijk te brengen, onder andere doordat strategisch PD-beleid in de meerjarenplannen ontbreekt of doordat PD-budgetten schommelen en de wijze van budgettoekenning verandert. Daarnaast geven de meeste posten aan dat flexibiliteit in de uitvoering essentieel is om op het juiste moment te kunnen inspelen op het publieke debat en op onverwachte ontwikkelingen die nu eenmaal per definitie vragen om een reactieve PD gericht op de korte termijn. Als het gaat om pro- en interactieve PD, moet de intuïtieve PD-modus echter worden aangevuld met een goed aan de uitvoering van het beleid gekoppelde PD. Op enkele posten na komt dit nog onvoldoende van de grond, waardoor PD niet optimaal wordt benut.

Box 7.8 #CoCreateSA

Het in Zuid-Afrika gehanteerde instrument van CoCreateSA is een herkenbaar PD-vehicle dat inzet op zowel beeldvorming als op beïnvloeding van (toekomstige) invloedrijke personen. De instrumenten variëren van ‘*changemakers dinners*’ tot thematische bijeenkomsten bij de ambassadeur of de consul-generaal thuis – met een beperkt aantal deelnemers die naar verwachting (in de toekomst) ‘het verschil kunnen maken’ – en van handelsmissies (bijvoorbeeld House of the Future en Garden of the Future in 2015) tot workshops en lezingen. Door de laagdrempeligheid van deze evenementen kunnen de deelnemers frank en vrij spreken over allerlei onderwerpen. De rode draad is dat vraagsturing de boventoon voert, dat ethische onderwerpen als LGBT en minderheden kunnen worden geadresseerd en dat er follow-up wordt gegeven aan de nieuw ontstane netwerken. Deze netwerken komen logischerwijs voor in allerlei maten en soorten. Hierin vervult het postennetwerk een belangrijke rol.

Figuur 7.4 Brand #CoCreateSA

[116]

7.5 Monitoring en evaluatie

	Waardering	Algemeen oordeel	Aandachtspunten
M&E	-	Vergt meer aandacht en investering	• Weinig aandacht voor registreren en monitoren van activiteiten binnen het bredere kader van beleidsdoelstellingen. • M&E gebeurt voornamelijk op het niveau van outputs, maar weinig toereikende outcome-indicatoren en -resultaten worden niet of nauwelijks zichtbaar gemaakt, evenals (evalueerbare) doelstellingen en nulmetingen vooraf. Hoe kan de capaciteit en kennis worden vergroot?

In hoeverre wordt er getracht de resultaten van interventies inzichtelijk te maken aan de hand van monitoring en evaluatie?

De posten proberen de inzet van PD op verschillende wijzen te meten. De genoemde indicatoren voor de evaluatie van PD-activiteiten verschillen aanzienlijk. In de uitgevoerde enquête worden onder andere genoemd:

- bezoekersaantallen;
- persoverzichten en mediascans;
- evaluatieformulieren;
- mondelinge terugkoppeling van medewerkers;
- feedback van stakeholders en doelgroepen; en
- algemene (statistische sentiment)respons on- en offline.

Doordat toereikende outcome- of uitkomstindicatoren en resultaten ontbreken, wordt de effectiviteit van PD niet of nauwelijks zichtbaar. De uitgevoerde activiteiten worden niet eenduidig geregistreerd, net als de uitgaven hiervoor. Monitoring of evaluatie vindt op de posten veelal plaats op het niveau van individuele evenementen, projecten of activiteiten en richt zich voornamelijk op het niveau van de directe opbrengst ('output'). Ook in de sociale media gaat het monitoren en evalueren in de meeste gevallen niet verder dan getallen over aantal volgers, totale bereik en betrokkenheidspercentages. De redenen hiervoor zijn volgens de posten een gebrek aan menskracht, financiële middelen en kennis over het opstellen van adequate resultaatmeting. De tijd en energie die nodig zijn om dit inzicht te verkrijgen, wegen volgens de betrokkenen op de bezochte posten vaak niet op tegen de verwachte uitkomsten.

| 117 |

Daarbij komt ook dat de kosten voor veel afzonderlijke PD-activiteiten niet uitkomen boven de EUR 25.000, waardoor de posten niet verplicht zijn deze te evalueren. Met additionele financiering van COM is niettemin wel een aantal goede en gerichte evaluaties/studies van PD uitgevoerd, bijvoorbeeld rondom de thema's economie en water. Andere voorbeelden zijn de georganiseerde vriendschapsjaren en partnerschappen op internationale beurzen. Het gaat er dan niet alleen om grote bezoekersaantallen te halen, maar ook (nieuwe) relevante netwerken in kaart te brengen, efficiënter te opereren door de schaalgrootte van de organisatie en de onderlinge samenwerking met relevante partners te versterken.

Behalve de eerder genoemde indicatoren voor de evaluatie van individuele activiteiten, benoemen de posten vaak geen indicatoren om de (constante) voortgang op beleidsdoelstellingen te kunnen monitoren en evalueren. De vraag 'wat en hoe te evalueren' is vaak niet adequaat geformuleerd, de indicatoren zijn te breed beschreven of te weinig gedefinieerd en afgebakend, en het genereren van kwalitatieve data blijft een lastige uitdaging voor de posten. Tot op heden zijn feedbackmechanismen slechts zeer beperkt in het beleid verankerd. Ook is onvoldoende duidelijk wie hiervoor de regie (horen te) nemen.

In veel gevallen zijn vooraf bovendien geen meetbare doelstellingen van PD-activiteiten geformuleerd en in het bredere kader van de PD-strategie van een post geplaatst. Hooguit staat in evaluaties omschreven wat het nagestreefde en gerealiseerde bereik is van de activiteiten, maar niet hun beoogde impact op de acceptatie van de Nederlandse

zienswijzen, standpunten of op de steun voor een beleidsthema of de bevordering van de beeldvorming over Nederland. Doordat een nulmeting die als basis kan dienen om bereikte resultaten op hun waarde te schatten veelal ontbreekt, wordt het moeilijker om na te gaan of een PD-activiteit vruchten heeft afgeworpen. Het is daarom van groot belang de doelstelling van de ondernemen activiteiten / uit te voeren interventies zo zorgvuldig mogelijk van te voren te beschrijven.

Ten slotte is er ook de complicatie dat de impact van PD pas op de lange termijn zichtbaar is, dat PD-evaluaties vaak zijn gericht op ongrijpbare, vage concepten en dat het al dan niet behalen van resultaten niet uitsluitend is toe te schrijven aan de uitgevoerde PD-interventies, mede omdat er vele actoren op het betreffende terrein actief zijn en er ook tal van andere invloeden (mee)spelen.¹³⁹ Dit beeld komt niet alleen naar voren uit de literatuur en de Nederlandse gesprekspartners maar wordt ook elders bevestigd. Ook het Britse FCO en de US State Department geven aan dat outcome in werkelijkheid vrijwel onmogelijk te meten is. Wel is prestatiemeting mogelijk over output (na ongeveer 3-6 maanden) en het werken met terugkoppelingen over verwachtingen en gerealiseerde doelen. Soms is het een resultaat als de activiteit alleen al heeft plaatsgevonden, soms volgen de resultaten pas later.

7.6 Conclusies

De belangrijkste conclusies in dit hoofdstuk zijn:

- In de laatste jaren is tijd en energie gestoken om van een reactieve en 'intuïtieve' aanpak te komen tot een meer proactieve en strategische benadering van PD. Hierin zijn BZ en de posten gedeeltelijk geslaagd. De wijze waarop posten PD in hun (strategische) plannen hebben uitgewerkt en dit in de praktijk toepassen, verschilt. PD-interventies vinden nog lang niet altijd gestructureerd plaats en hebben in sommige landen het karakter van een projectenprogramma, zonder dat dit integraal onderdeel uitmaakt van de landenstrategie. Ook is de inzet nog geregeld afhankelijk van persoonlijke kennis, ervaringen en voorkeuren, en in mindere mate gebaseerd op een gericht strategisch beleidsontwerp. Dit leidt tot interpretatieverschillen over de benaderingswijzen en toepassingen van PD. De inzet van PD bij het cultuurbeleid is doorgaans in meer detail uitgewerkt, omdat de Nederlandse presentatie, zichtbaarheid en beeldvorming ook centrale elementen zijn in het internationale cultuurbeleid.
- Het gebruikmaken van PD is een vaardigheid die alle medewerkers op de posten aangaat. De ambassadeur is – als voornaamste officiële vertegenwoordiger van Nederland – PD-functionaris nummer één en heeft bovendien als taak het instrument binnen de strategie te verankeren en zorg te dragen voor de uitvoering ervan. Niet op alle posten wordt de integrale verantwoordelijkheid voor PD gelijk ervaren. Met name op posten die beschikken over een 'eigen' PD-afdeling of -functionaris, lijkt de opvatting te leven dat

¹³⁹ Onder andere Banks (2011).

PD alleen de verantwoordelijkheid voor die afdeling of functionaris is. De andere afdelingen lijken zich dan minder met de inzet van PD te willen inlaten.

- Doelgroepen- en krachtenveldanalyses voor PD worden niet of nauwelijks structureel uitgevoerd. Als deze al plaatsvinden, gebeurt dit vaak impliciet of incidenteel. Hierdoor worden potentiële partners soms over het hoofd gezien, kan de langetermijninzet niet goed worden onderbouwd en kunnen de verschuivingen in het krachtenveld niet goed worden bepaald. Dat neemt niet weg dat de posten doorgaans goed inzicht hebben in het spelersveld.
- Posten hanteren – naast de centraal benoemde PD-prioriteiten – een veelvoud aan eigen PD-thema's. De eigen beleidsdoelstellingen vormen hierbij het uitgangspunt en zijn, vergeleken met de generieke thema's, veelal specifiek van aard. Het instellen van centrale PD-thema's heeft dus niet geleid tot meer uniformiteit en focus van het PD-beleid.
- Om redenen van efficiëntie werkt een aantal posten op beleidsmatig vlak samen met andere buitenlandse vertegenwoordigingen bij het beoefenen van PD. Coalitievorming kan bijdragen aan een groter bereik naar de lokale stakeholders, aan het verkrijgen van toegang tot (nieuwe) netwerken, aan het mobiliseren van meer slag- en onderhandelingskracht op relevante beleidsthema's, aan het gezamenlijk uitvoeren van activiteiten en aan het versterken van commitment en draagvlak voor beleidsprioriteiten.
- Bij de efficiënte beleidsuitvoering werd op het niveau van de interne organisatie goed gebruik gemaakt van formele dan wel informele regionale PD-hubs voor ondersteuning en advies bij het opstellen en/of uitvoeren van een gezamenlijke PD-strategie. Duidelijke voorbeelden hiervan zijn de PD-hub in Caïro voor het Midden-Oosten, de PD-functionaris op de ambassade in Berlijn voor het postennetwerk Duitsland, en de *Digital Communications Officer* in de VS.
- De effecten van PD zijn nauwelijks meetbaar en lastig traceerbaar, maar er zijn wel degelijk goede voorbeelden en resultaten aangetroffen. De effectmeting is complex, niet alleen omdat invloeden van buitenaf oncontroleerbaar zijn, maar ook omdat de PD-inzet pas meetbaar is na langdurige en consequente inzet. Hierover is onvoldoende materiaal beschikbaar. Daarnaast ontbreekt een feedbackmechanisme over het in het beleidsproces bereikte resultaat en is er beperkt zicht op de externe factoren die de beleidsuitkomsten mede beïnvloeden.



8

Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk formuleert IOB de hoofdconclusies (paragraaf 8.1) en de belangrijkste aanbevelingen (paragraaf 8.2) ten aanzien van het PD-beleid. Eerder zijn in hoofdstuk vijf en zeven een aantal specifieke deelconclusies aan bod gekomen.

8.1 Conclusies

PD vormt een uitdrukking van veranderingsprocessen binnen de diplomatie en heeft de laatste twintig jaar aan gewicht gewonnen.

De dynamiek van de hedendaagse diplomatie is primair verbonden met de onderlinge wisselwerking van vier grote trends: 1) de opkomst van nieuwe en goedkopere (communicatie)technologieën en, in het verlengde hiervan, 2) de globalisering; 3) de toename van het aantal en de invloed van niet-statelijke actoren in het internationale domein; en 4) de toenemende vervaging van de grenzen tussen binnenlandse en buitenlandse politiek. Diplomatie dient zich voortdurend aan te passen aan deze veranderende omstandigheden. Steeds meer landen hebben hiertoe eigen strategieën en instrumenten ontwikkeld, waarvan de invulling hoofdzakelijk afhangt van de gestelde ambities en de te behalen doelstellingen.

PD is een vorm van diplomatie gericht op het aangaan van samenwerking en dialoog met niet-statelijke actoren in het buitenland die de besluitvorming op voor Nederland relevante beleidsterreinen kunnen beïnvloeden.

| 121 |

Het ministerie van BZ werkt samen met een groot aantal instellingen die tot dit speelveld behoren, bijvoorbeeld via het maatschappelijk middenveld, kennisinstellingen, de private sector, internationale organisaties en de media. Toch bestaat nog onvoldoende duidelijkheid over de positie van PD als een integraal onderdeel van het buitenlandbeleid. Beleidskeuzes en -inzet zijn bij PD niet altijd consistent en samenhangend gebleken. Dit is mede ontstaan doordat thema- en landendirecties onbekend zijn met de beleidsopzet en met de aansturing en begeleiding van de posten.

Bij BZ heeft een geleidelijke overgang plaatsgevonden van een reactieve en ‘intuïtieve’ aanpak van PD naar een meer proactieve en strategische benadering.

De ontwikkeling van instrumenten voor de inzet van PD heeft veel aandacht gehad. De nadruk lag daarbij vooral op de inzet van PD voor strategische communicatie en de ondersteuning van digitale media daarbij. Hiernaast zoekt het PD-beleid van BZ meer aansluiting bij het buitenlandbeleid dan voorheen, zijn diverse andere beleidsondersteunende instrumenten verder ontwikkeld en hebben prioritaire thema's en focuslanden hun intrede gedaan in het PD-beleid. De functie van PD als instrument van beïnvloeding wordt weliswaar erkend, maar is beleidsmatig door de posten nog niet of nauwelijks uitgewerkt.

PD is binnen BZ nog niet voldoende verankerd als fundamenteel diplomatiek instrument voor doeltreffende beleidsuitvoering.

Op departementaal niveau zijn in de loop der jaren diverse initiatieven ontplooid om PD beter te verankeren in de primaire processen van BZ en op de posten. Met het ontwerpen en beschikbaar stellen van verschillende beleidsondersteunende instrumenten – variërend van een zogenoemd ‘PD-drieluik’ tot bezoekersprogramma’s en van het opzetten van een PD-site tot een jaarplanaanschrijving – heeft de directie Communicatie (COM) hier invulling aan gegeven. Mede door capaciteitsgebrek zijn niet alle initiatieven even goed van de grond gekomen; sommige zijn zelfs voortijdig gestopt. Ook is verhoudingsgewijs veel tijd gestoken in de allocatie van de schaarse financiële middelen in plaats van een gerichte, samen met de posten afgestemde, beleidsinzet. Op de posten wordt de integrale verantwoordelijkheid voor PD niet altijd erkend. Het instellen van een aparte PD-afdeling en -functionaris op de posten werkt vaak contraproductief, omdat dit het integrale karakter van PD ondermijnt en andere afdelingen zich hiervoor niet verantwoordelijk voelen.

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

De centrale regierol van de Nederlandse PD 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 PD bij andere Nederlandse betrokkenen. Dit wordt bemoeilijkt doordat de budgetten die voor PD-doeleinden kunnen worden gebruikt, zijn versnipperd over meerdere kleine ‘potjes’ of programma’s.

Posten zetten PD de laatste jaren frequenter en explicieter in dan voorheen het geval was om generieke én specifieke beleidsdoelstellingen te realiseren, maar er is nog ruimte voor verbetering.

De wijze waarop posten PD 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. Hoewel er zeer goede voorbeelden zijn aangetroffen, ontbreekt het op landenniveau nog geregeld aan een duidelijke (expliciete) uitwerking van een PD-strategie en een bijpassend instrumentarium. Dit leidt tot interpretatieverschillen over de benaderingswijzen en toepassingen van PD.

8.2 Aanbevelingen

Zet PD consequent en langjarig in en bepaal per land en per prioritair beleidsthema de verhaallijn.

Probeer hierbij waar mogelijk op te trekken met andere (Nederlandse) partijen. Houd rekening met de diverse uitgangsposities voor PD, ingegeven door de relaties op bijvoorbeeld historisch, politiek, cultureel en economisch vlak. Vergroot het bereik en de effectiviteit van het beleid door maatwerk te leveren, met landspecifieke inzet en samenhang tussen de verschillende (on- en offline) instrumenten. Dit vergt een meerjarige en consequente visie op PD-beleid, die hobbyïsme en ad-hocinzet van PD tegengaat.

Schenk aandacht aan PD als fundamenteel onderdeel van de strategie van posten en maak gebruik van doelgroepen- en krachtenveldanalyse.

Het goed in kaart brengen van de doelgroepen en het krachtenveld kan meerwaarde creëren doordat hierdoor kansen en risico's kunnen worden geïdentificeerd, maar ook doordat hierdoor de monitoring van de voortgang op de betreffende beleidsvelden gemakkelijker wordt. Bij de analyse kunnen ook andere experts (vakdepartementen, (lokale) stakeholders en dergelijke) worden betrokken. Integreer hiertoe de inzet van PD bij alle afdelingen van (prioritaire) posten. PD is namelijk meer dan een 'projectenprogramma' van de afdelingen communicatie: de uitvoering en inzet van PD hoort onderdeel uit te maken van het reguliere werk van alle afdelingen en medewerkers.

Versterk de functie van PD door een betere coördinatie en regie te voeren en samenwerking te stimuleren.

Betrek hierbij niet alleen COM voor haar faciliterende, coachende en adviserende rol, maar ook de landen- en themadirecties voor beleidsinhoudelijke afstemming. Zij vervullen een kennisfunctie, als sparringpartner richting de posten, bijvoorbeeld over de voorgenomen PD-interventies (met name op het terrein van beïnvloeding) en op inhoudelijk terrein. Voorts kan bestaande kennis (bij onder meer vakdepartementen, landen- en themadirecties binnen BZ) beter worden ingezet bij het opstellen van landenstrategieën. Hierbij kan ook het instellen van regionale PD-hubs worden heroverwogen. Voor monitoringsdoeleinden kan de BZ-Newsroom ondersteuning bieden. Deze kan bijvoorbeeld analyses laten uitvoeren van het gebruik en de reikwijdte van de digitale instrumenten. Faciliteer 'Haagse' samenwerking, door de themadirecties en de interdepartementale werkgroepen tijdig te betrekken bij het opstellen van handleidingen en beleid op het gebied van PD. Daarnaast blijft centrale coördinatie noodzakelijk wanneer de PD grootschalige aangelegenheden betreft, waaronder het 'binnenhalen' van kandidaturen, campagnes voor lidmaatschap van organisaties (VN-Veilighedsraad), grote conferenties (Nuclear Security Summit, Global Conference on CyberSpace) en crisiscommunicatie.

| 123 |

Laat het sturen op centraal benoemde PD-thema's achterwege.

Het aan posten opleggen van in Den Haag bepaalde PD-prioriteiten – die weinig toevoegen aan de bestaande doelstellingen van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) – leidt niet tot een efficiëntere uitvoering van PD. Posten bepalen zelf aan de hand van hun strategische plannen hoe, wanneer en voor welke doelstellingen ze PD als instrument inzetten. Een voorwaarde is wel dat de PD-inzet in die plannen expliciet aandacht krijgt.

Versterk de leerfunctie bij PD, door adequate monitoring en evaluatie.

Dit is van belang voor COM, 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 PD – instrumenten en activiteiten worden in samenhang ingezet, samen met andere vormen van diplomatie – en te worden gekoppeld aan de uitvoering van de strategische plannen (in plaats van monitoring op microniveau dan wel afzonderlijke activiteiten). Inventariseer ook in hoeverre de BZ Newsroom posten (structureel) kan ondersteunen bij de monitoring en evaluatie van digitale media, bij het opstellen van zoekopdrachten, 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, wat de posten capaciteitsvoordeel oplevert.

9

Beleidsopties bij significant minder middelen (-20%)

Dit hoofdstuk beschrijft beleidsopties indien er significant minder middelen (~20%) beschikbaar zijn. De verantwoordelijkheid voor dit hoofdstuk berust uitsluitend bij de directie Communicatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken. IOB draagt hiervoor geen verantwoordelijkheid.

In de gewijzigde regeling periodiek evaluatieonderzoek die sinds 1 januari 2015 van kracht is, is ook een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen beschikbaar zijn verplicht. In deze beleidsdoorlichting is een variant opgenomen die leidt tot een besparing van 20% vanaf 2017. Daarnaast is ook een variant opgenomen die leidt tot een intensivering van 20% vanaf 2017. Daarbij is de situatie in 2016 als uitgangspunt genomen. Hieronder is vooral getracht een beeld te schetsen wat een dergelijke maatregel voor effect zou hebben. De kosten/opbrengst van de varianten is structureel EUR 970.000.

Algemene effecten en beperkingen aan het specificeren van de scenario's

PD-middelen in perspectief en algemene effecten

Zoals in het rapport wordt vermeld, zijn de uitgaven in de onderzochte periode 2010-2014 terug gebracht van EUR 9 miljoen naar EUR 7,4 miljoen (inclusief een deel van de culturele middelen). Vervolgens is dit bedrag nog lager geworden; voor het grootste deel betrof dit het overbrengen van de cultuur gerelateerde middelen naar het cultuurfonds.

| 127 |

De hoogte van het PD-fonds bedraagt voor 2017 EUR 4,66 miljoen. Die EUR 4,66 miljoen is een relatief klein bedrag ten opzichte van het gehele postennet. Vergelijkingen met andere landen zijn niet eenvoudig te maken omdat definities en aanpak verschillen, maar het rapport indiceert dat de beschikbare middelen ook relatief bescheiden zijn ten opzichte van de middelen van enkele andere landen. Zo geeft Duitsland jaarlijks EUR 600 miljoen uit aan PD.

Het IOB-rapport benadrukt dat publieksdiplomatie integraal deel uit maakt van het werk van alle diplomaten (inclusief vakattachees en lokaal personeel) en actief moet worden ondersteund vanuit het ministerie. Ook wordt benadrukt dat de noodzaak van publieksdiplomatie alleen maar toe neemt: diplomatie begeeft zich steeds meer in het publieke domein en van alle ambassades, en ook van regio- en themadirecties, wordt gevraagd hier actiever op te worden als standaardonderdeel van het werk. Een verhoging van de PD-middelen zou dit beter mogelijk maken (zie onderstaande variant). Het effect van een nog verdere bezuiniging is daarentegen dat het juist moeilijker wordt om hierop in te spelen. Het is daarbij ook de vraag, gezien de doelstelling, of onder een bepaalde grens de verhouding tussen de gevraagde inzet van het ministerie en de ambassades en de beschikbare middelen niet zoek raakt.

Het overgrote deel van de PD-gelden wordt besteed aan economische doeleinden; het zijn inspanningen om ons bedrijfsleven zo goed mogelijk te positioneren in het buitenland met concrete op specifieke doelgroepen gerichte activiteiten. Voor Nederland als exportland bij uitstek, zijn dat goede investeringen die zich terug kunnen betalen. Het IOB-rapport geeft diverse voorbeelden waarbij dat het geval is, zoals bijvoorbeeld de inspanningen die in de VS zijn gericht om opdrachten voor Nederlandse bedrijven te krijgen op het terrein van water management.

Beperkingen aan scenario's en specificeren van effecten

Het IOB-rapport identificeert geen thema's, regio's, of anderszins terreinen waar de PD-inspanningen kunnen worden verminderd. Er wordt juist gepleit voor een grotere inspanning van zowel posten als het departement om in de volle breedte van het beleid PD uit te oefenen, gekoppeld aan beleidsdoelen. Het rapport wijst wel op het gevaar van versnippering van de middelen, maar onderstreept tegelijkertijd dat PD de inzet van alle posten vereist.

De systematiek zoals ook voorgestaan in het rapport is dat de posten decentraal, op basis van de (door regiodirecties gestelde algemene) beleidsdoelen in de jaarplanaanschrijving prioriteiten bepalen. Zij maken een keuze tussen thema's en subthema's relevant voor hun land en vertalen dit naar activiteiten. Het is dus niet op voorhand te zeggen op welke terreinen er minder activiteiten zullen worden ontplooid bij besparingen, waardoor dus ook de specifieke effecten niet zijn weer te geven.

Alle posten doen aan publieksdiplomatie en alle posten hebben daar financiële middelen voor nodig. Kleinere posten krijgen een standaardbedrag van EUR 5.000, EUR 10.000 of EUR 20.000. De focuslanden krijgen hogere bedragen al naar gelang het gewicht van de post en de prioriteiten in het land waarin de post Nederland vertegenwoordigt.

| 128 |

Scenario 1. Generieke korting (kaasschaaf)

Dit betekent dat alle ambassades 20 procent minder krijgen om te besteden. Voordeel is dat de huidige verdeling van middelen in verhouding gelijk blijft: alle ambassades kunnen dan PD blijven uitoefenen en de (op ervaring gebaseerde) sleutel van verdeling blijft gelijk. Nadelige consequentie hiervan is dat alle posten minder activiteiten kunnen uitvoeren of expertise kunnen inzetten, zonder prioriteitstelling. Alhoewel de percentuele korting voor elke post gelijk is, zijn de absolute bedragen van een korting op een grote post aanzienlijk. Omdat grote posten relatief aan meer beleidsdoelstellingen voldoen, wordt dat moeilijker als een deel van het budget weg valt. En voor de kleinste ambassades heeft een korting op een toch al laag bedrag ook een hoge impact. Ook de activiteiten vanuit het ministerie zullen in dit scenario te lijden hebben.

Scenario 2. Kleiner aantal focuslanden

Het huidige aantal focuslanden is 39. Een mogelijkheid is om de activiteiten te concentreren op een kleiner aantal landen waar het grootste aantal beleidsdoelen mee is gediend en de economische belangen het grootst zijn. De overige landen worden dan op een standaard lager bedrag gezet. Voordeel is een duidelijke prioriteitstelling waarmee de ambassades in de belangrijkste landen niet hoeven in te leveren. Nadeel van dit scenario is dat de overige (huidige) focuslanden veel minder aan hun beleidsdoelstellingen kunnen voldoen. Het is daarbij in de praktijk ondoenlijk gebleken om een scherpe lijn te trekken in de groep van focuslanden. In overleg met regio- en themadirecties is naar voren gekomen dat in al deze landen een grotere inspanning nodig is dan het standaardbedrag voor kleinere posten. De toegekende bedragen vormen een glijdende schaal waar de bedragen steeds groter worden al naar gelang de prioriteitstelling, en de ervaring hoe dat in de praktijk heeft uitgewerkt.

De “middengroep” op een standaard laag bedrag zetten, betekent ook het weggooien van de investeringen die in de afgelopen jaren zijn gedaan vanuit een meerjarige aanpak.

Daarnaast zullen ook de huidige niet-focuslanden in dit scenario te lijden hebben: uitgaande van 15 focuslanden die niet worden gekort, en de overige die op categorie 3 worden gezet (EUR 20.000), is er dan nog EUR 400.000 korting nodig op de huidige niet-focuslanden om aan de besparing te voldoen. Dit komt doordat de top 15 focuslanden relatief veel uitgaven vergen waardoor zelfs het schrappen van 24 focuslanden beperkt effect heeft.

Scenario 3. Schrappen van middelen voor niet-focuslanden

Voordeel van dit scenario is dat de middelen worden ingezet op de landen die het meest prioritair zijn. De niet-focuslanden, d.w.z. de meerderheid van de ambassades, krijgen dan echter niets meer. Dit staat haaks op het principe, zoals bepleit in het IOB-rapport, dat publieksdiplomatie door alle diplomaten en alle posten wordt uitgeoefend. De ervaring leert dat voor dat werk een minimum aan middelen nodig is waarin het PD-fonds voorziet. Juist de kleinere posten hebben in het algemeen (buiten het PD-fonds) al bijzonder weinig middelen. Vandaar dat beperkte financiële armslag een aanzienlijk verschil kan maken in de effectieve benutting van de bezetting. Dat doen zij door scherpe keuzes te maken op te bereiken doelen en de samenwerking te zoeken met stakeholders waardoor een multipliereffect ontstaat. Zelfs een klein bedrag als EUR 5.000 of EUR 10.000 kan voor de kleinste posten een minimum aan middelen geven om PD gericht in te zetten, zo leert de ervaring.

| 129 |

Scenario 4. Verhoging van middelen met 20 procent

De verhoging van middelen zou vooral ten goede kunnen komen aan de focuslanden om voor de komende jaren beter te kunnen voldoen aan de ambitie die het IOB-rapport terecht voorstaat. De posten krijgen hiermee onder andere de armslag om (de aanbevolen) krachtenveld en doelgroepenanalyses te doen en hun activiteiten daar beter op te richten, thema's verder uit te diepen, stakeholders zoals het bedrijfsleven beter te bedienen, en de activiteiten voor meerdere jaren door te zetten. Ook kan er meer worden gedaan aan de gewenste versterking van de regie vanuit Den Haag, de versterking van monitoring en evaluatie, en de ontwikkeling van generieke middelen die de posten ondersteunen.

Scenario		Totale bedrag	Financiële gevolgen focusland	Financiële gevolgen niet-focusland	Opmerkingen	Den Haag
1	-20%	3.740.000	2.320.000	640.000	Generieke korting	780.000
2	-20%	3.740.000	1.900.000	870.000	Minder focuslanden	970.000
3	-20%	3.740.000	2.900.000	0	Geen middelen niet-focuslanden	840.000
4	20%	5.520.000	2.750.000	800.000	+20% alleen voor focuslanden	970.000
Huidig		4.670.000	2.900.000	800.000		970.000

NB ad scenario 2: 14 meer niet-focuslanden, dus per saldo ook aanzienlijk minder middelen per niet-focusland.

Bijlagen

Bijlage 1 Lijst van geraadpleegde bronnen

Rijksoverheid

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Het Imago van Nederland*. Den Haag: DVL/AB.

Toegang via: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-57953.pdf>>.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Modernisering Nederlandse Diplomatie – een tijdsloos vak op eigentijdse leest geschoeid*. TK, 2010-2011, 32 734, nr. 1.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking*. TK, 2010-2011, 32 605, nr. 2.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). *Voor Nederland, Wereldwijd*. Den Haag. TK, 2012-2013, 32 734, nr. 15.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016). *Convergerende Stroom: Internationale Waterambitie*. Den Haag. TK, 2015-2016, 32605, nr. 177.

| 131 |

Tweede Kamer der Staten-Generaal

Begrotingen van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2010-2014.

Rijksjaarverslagen van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2010-2014

Interne documenten

Correspondenties BZ-Berichtenverkeer 'Publieksdiplomatie' 2004-2014

Communicatieplannen posten 2010-2014

HGIS-jaarverslagen 2010-2014

Jaarplannen posten 2010-2014

Meerjarige Interdepartementale Beleidskaders (MIB's) posten 2010-2014

Meerjarige Strategische Plannen (MJSP's) posten 2010-2014

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2005). *Beleidskader Publieksdiplomatie*. Den Haag. Intern document.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). *Publieksdiplomatie: Beleid en Strategie*. Den Haag. Intern document.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). *Publieksdiplomatie: Handleiding*. Den Haag. Intern document.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). *Rijksintern: Publieksdiplomatie – Instructie aanschrijving 2013 Klein Programmafonds Non-ODA*. Den Haag. Intern document.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2015). *Publieksdiplomatie: BZ beleid*. Den Haag. Intern document.

PD-jaarplannen posten 2010-2014

Projectdocument *Dutch Cycling Embassy*

DiploHack Guide, Ministerie van Buitenlandse Zaken

Onderzoek en evaluaties

Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (2013). *Wisselwerking tussen actoren in internationale samenwerking: naar flexibiliteit en vertrouwen*. Den Haag.

Banks, R. (2011). 'A Resource Guide to Public Diplomacy Evaluation', in *CDP perspectives on Public Diplomacy*, Paper 9. Los Angeles: Figueroa Press.

Berenschot (2015). *Making lifelong ambassadors for the Netherlands. Eindevaluatie Dutch Visitor Program 2009-2014*. Evaluatie uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Gesellschaft Für Innovative Marktforschung (2013). *Das Bild der Wirtschaftsnation Niederlande in Deutschland*. Präsentation Qualitative Regionalmarketing-Studie, 30 mei 2013, Berlijn.

GfK (2010). *Reputation of the Netherlands. A Qualitative Study Conducted in Five Arab Countries*. Submitted to the Dutch Ministry of Foreign Affairs, November 2010.

Grayling (2015). *Embassy of the Netherlands Public Diplomacy Campaign Russia. Wrap-up & Media Coverage Report December 2014 – January 2015*.

Foreign and Commonwealth Office (2005). *The Lord Carter Coles Public Diplomacy Review*. Londen. Toegang via: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmfaff/903/903.pdf>>.

Foreign and Commonwealth Office (2008). *Engagement: Public Diplomacy in a Globalized World*. London.

Instituut Clingendael (2010). *Evaluatie van de Hubs voor Publieksdiplomatie 2007-2010*. Den Haag.

Interbrand (2013). *Growing the strength of the Holland Brand*. Final Presentation Ariën Breunis en Patrick Stal, 22 mei 2013.

IOB (2016). *Cultuur als kans. Beleidsdoorlichting van het internationaal cultuurbeleid*. IOB Evaluatie, nr. 411. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Groep van Wijzen (2013). *Modernisering van de diplomatie*. Tussenrapport aan de minister van Buitenlandse Zaken. Den Haag.

NATO (2013). *A Framework for the Strategic Planning & Evaluation of Public Diplomacy*. Lisbon: Joint Analysis and Lessons Learned Center.

| 133 |

Selten, C. (2015). *More than Tulips*. Intern communicatie-onderzoek. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Span-Consult (2013). *Voorstudie ten behoeve van de beleidsdoorlichting Publieksdiplomatie*. Intern IOB-rapport. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Vaart, S. van der (2010). *Publieksdiplomatie: Beleid, Strategie en Communicatie*. Intern communicatie-onderzoek. Den Haag: ministerie van Buitenlandse Zaken.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010). *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van het Nederlands buitenlandbeleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Literatuur en andere bronnen

Anholt, S. (2007). *Competitive Identity. The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Brown, R. (2012). 'The Four Paradigms of Public Diplomacy: Building a Framework for Comparative Government External Communications Research'. International Studies Association Convention, San Diego, April 2012.

Coolsaet, R. (2008). *De geschiedenis van de wereld van morgen*. Leuven: Van Halewyck.

Cowan, G. & A. Arsenault (2008). 'Moving from Monologue to Dialogue and Collaboration: The Three Layers of Public Diplomacy'. *The ANNALS of American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616 (1), pp. 10-30.

Cull, N. (2010). 'Public Diplomacy: Seven Lessons for its Future from its Past'. *Place Branding and Public Diplomacy*, Vol. 6 (1), pp. 11-17.

Fitzpatrick, K.R. (2010). *The Future of US Public Diplomacy: An Uncertain Fate*. Leiden: Martinus Nijhoff.

Gilboa, E. (2008). 'Searching for a Theory of Public Diplomacy'. *The ANNALS of American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616 (1), pp. 55-77.

Gonesh, A. & J. Melissen (2005). *Public Diplomacy: Improving Practice*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations, Clingendael.

Hocking, B. & J. Melissen (2015). *Diplomacy in the Digital Age*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations, Clingendael.

Kelley, J.R. (2014). *Agency Change: Diplomatic Action Beyond the State*. Lanman, USA: Rowman & Littlefield Publishers.

Keohane, R.O. & J.S. Nye (1977). *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little Brown.

Lane, A. (2006). *Public Diplomacy: Key Challenges and Priorities*. Report Wilton Park Conference WPS 06/21. Toegang via: <<http://ics.leeds.ac.uk/papers/pmt/exhibits/2671/WPS06-21.pdf>>.

Leguey-Feilleux, J.R. (2009). *The Dynamics of Diplomacy*. London: Lynne Rienner Publishers.

Leonard, M. (2002). *Public Diplomacy*. London: Foreign Policy Center.

Leonard, M., A. Small & M. Rose (2005). *British Public Diplomacy in the 'Age of Schisms'*. Counterpoint: Foreign Policy Center.

Melissen, J. (2001). 'Publieksdiplomatie: Een Goede Tandem met Branding'. In H.H. Duijvesteijn (ed.), *Branding NL. Nederland als Merk*. Den Haag: SMO.

Melissen, J. (2003). 'Nederlandse Publieksdiplomatie op Weg naar Nieuw Beleid'. *Internationale Spectator*, Vol. 57 (4), pp. 173-178.

Melissen, J. (2005). *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. New York: Palgrave Macmillan.

Melissen, J. (2006a). *Reflections on Public Diplomacy Today*. Speech voor conferentie 'Public Diplomacy', Turkse BZ, Ankara, 6 februari 2006. Toegang via: <http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20060206_cdsp_online_melissen.pdf>.

Melissen, J. (2006b). *Public Diplomacy between Theory and Practice*. Paper voor de Madrid conferentie over Public Diplomacy, 10 oktober 2006. Toegang via: <http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20061200_cdsp_paper_melissen.pdf>.

Melissen, J. (2012). 'Public Diplomacy'. Pp. 192-208 in: P. Kerr & G. Wiseman (eds.), *Diplomacy in a Globalizing World*.

Melissen, J. (2013). 'Public Diplomacy'. Pp. 436-452 in: A.F. Cooper, J. Heine & R. Thakur (eds.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*.

Melissen, J., B. Hocking, S. Riordan & P. Sharp (2012). *Futures for Diplomacy: Integrative Diplomacy in the 21st Century*. Den Haag: Clingendael.

Melloul, F. (2010). *Development of the Influence of France on the International Scene through Public Diplomacy*. Toegang via: <<http://pdnetworks.wordpress.com/tag/french-public-diplomacy/>>.

Milner, H.V. & A. Moravcsik (2009). *Power, interdependence, and nonstate actors in world politics*. Princeton: Princeton University Press.

Nye, J.S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.

Peters, A. (2009). *Non-state actors as standard setters*. Cambridge en New York: Cambridge University Press.

Rana, K. (2015). *Basic Concepts and Terminology in Public Diplomacy*. Toegang via: <<http://www.diplomacy.edu/pd/intro/concepts>>.

Scott-Smith, G. (2010). 'Exchange Programs and Public Diplomacy'. Chapter 6 in *Routledge Handbook of Public Diplomacy*.

Wallin, M. (2012). *The New Public Diplomacy Imperative*. Washington, D.C.: The American Security Project.

Wang, J. (2006). 'Managing National Reputation and International Relations in the Global Era: Public Diplomacy Revisited'. *Public Relations Review*, Vol. 32 (2), pp. 91-96.

Wilding, C.M. (2007). *Measuring the Effectiveness of Public Diplomacy: The UK Approach*. Toegang via: <<http://www.global.asc.upenn.edu/fileLibrary/PDFs/wilding.pdf>>.

Websites

Holland on the Hill: <http://www.the-netherlands.org/key-topics/holland-on-the-hill>.

Project Vrede en Recht: <http://www.thehaguepeacejustice.com/peace-and-justice.htm>.

Interview ambassadeur Parijs over residentie: <http://nos.nl/video/2091850-een-rondleiding-door-de-nederlandse-residentie-in-parijs.html>.

Nederlandse publieksvoorlichting drugsbeleid in de Verenigde Staten

- <http://www.the-netherlands.org/news/2015/02/marijuana-laws-and-policies.html>.
- <http://www.vox.com/2015/3/1/8124333/amsterdam-washington-dc>.

Franse PD

- <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/the-ministry-of-foreign-affairs/article/the-ministry-all-the-figures-17578>.
- http://www.francophonie.org/IMG/pdf/oif_synthese_anglais_001-024.pdf.
- <http://www.state.gov/s/d/rm/c6112.htm>.
- <https://www.usaid.gov/results-and-data/budget-spending>.
- <http://www.fondation-alliancefr.org/?cat=6>.

| 136 |

Waterdiplomatie in de Verenigde Staten

- <http://www.rebuildbydesign.org/>.
- <http://www.nytimes.com/cwire/2009/06/01/01climatewire-the-dutch-strive-to-make-their-country-clima-44710.html?pagewanted=all>.
- <http://www.theatlantic.com/technology/archive/2015/09/why-doesnt-new-orleans-look-like-amsterdam/402322/>.
- <http://www.spiegel.de/international/post-flood-architecture-building-new-orleans-2-o-a-403122.html>.
- http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2010/04/dutch_planners_architects_want.html.
- http://www.nytimes.com/2014/04/13/magazine/how-to-think-like-the-dutch-in-a-post-sandy-world.html?_r=0.

Brand Indices

- Country Brand Index: www.futurebrand.com/uploads/CBI-14_15-LR.pdf.
- Nation Brand Index: <http://www.nbtc.nl/nl/homepage/artikel/hogere-score-imago-nederland-op-internationale-ranglijst.htm#>.
- Good Country Index: <https://goodcountry.org/index/overall-rankings>.
- Country RepTrak: <https://www.reputationinstitute.com/CMSPages/GetAzureFile.aspx?path=-\media\media\documents\country-reptrak-2016.pdf&hash=5a4232c6bfd0af12fca90660d5f8d18a657ac230d062e34e0bb589cod3c1538&ext=.pdf>.

Bijlage 2 Overzicht gesproken personen

Ministeries

Sander Cohen	BZ	COM	Plv. Directeur
Willemijn Vendrig	BZ	COM	Senior communicatieadviseur
Marisa Witte	BZ	COM	Senior beleidsmedewerker
Paul Frank	BZ	COM	Sociale media strateeg
Jochem Hoogenboom	BZ	COM	Newsroom
Jeroen van der Meij	BZ	COM	Newsroom
Marleen Biezeno	BZ	COM	Newsroom
Chrissy Selten	BZ	COM	Vml. stagiair Sociale media
Jesper Dekker	BZ	COM	Vml. stagiair Newsroom
Ingrid de Beer	BZ	COM	Projectleider Project Vrede en Recht
Christien Klopman	BZ	HDPO	Vml. ondersteunend medewerker COM
Renée Jones-Bos	BZ	SG	Secretaris-Generaal
André Haspels	BZ	DGPZ	DGPZ
Melanie Heidergott	BZ	DIO	Senior beleidsmedewerker
René van Hell	BZ	DIO	Directeur
Sabine Landhuis	BZ	DIO	Beleidsmedewerker Holland Branding
Robert de Groot	BZ	DGES	DGES
Joop Nijssen	BZ	DIE	Vml. Eerste medewerker
Thijs van der Plas	BZ	DIE	Plv. DGES / Directeur
Tony Agotha	BZ	DIE	Hoofd DIE/IN
Henk Voskamp	BZ	DEU	Plv. Directeur
Peter Potman	BZ	DAO	Directeur
Reina Buijs	BZ	DGIS	Plv. DGIS
Jacob Waslander	BZ	IGG	Hoofd
Michel Rentenaar	BZ	IGG	Klimaatgezant
Vera Vroemen	BZ	IGG	Beleidscoördinerend medewerker/klimaat
Tineke Roholl	BZ	IGG	Beleidscoördinerend medewerker/energie
Tessa Terpstra	BZ	IGG	Beleidscoördinerend medewerker/water
Marijn van Blom	BZ	IGG	Senior beleidsmedewerker
Frits van der Wal	BZ	IGG	Themadeskundige agro
Monique Calon	BZ	IGG	Themadeskundige agro
Maarten Gischler	BZ	IGG	Themadeskundige water
Frank van der Vleuten	BZ / EZ	IGG	Themadeskundige energie
Harman Idema	BZ	BIS	Hoofd

Leonie van der Stijl	BZ	DMM	Communicatieadviseur VNVR campagne
Fiona Burger	BZ	DMM	Beleidsmedewerker
Henk van der Zwan	BZ	ISB	Inspecteur
Harry Verweij	BZ	ISB	Inspecteur
Otto Genee	BZ	IOB	Vml. Plv. CdP Cairo
Ron van Dartel	BZ	Moskou	CdP
Yvette van Eechoud	BZ	Doha	CdP
Daan Eijwoudt	BZ	Doha	Beleidsmedewerker
Henk Ovink	BZ / I&M	IGG	Watergezant
Bas Pulles	RVO	INT	Directeur Internationale programma's
Jos Spijkers	RVO	INT	Programmadirecteur bezoekersprogramma's

Nederlandse vertegenwoordigingen en lokale partners

Parijs

Ed Kronenburg	Ambassade Parijs		CdP
Jan-Willem Beaujean	Ambassade Parijs		plv. CdP
Lionel Veer	PV Unesco		Permanent Vertegenwoordiger
Huub Buijse	Ambassade Parijs		HEA
Daniel Stork	Ambassade Parijs		Vml. Politiek, Cultuur en PD
Dzeneta Mulabegovic	Ambassade Parijs		PD-officer
Thijs de Debeij	Ambassade Parijs		EA-medewerker
Bart Hofstede	Ambassade Parijs		HPCZ
Carolien van Tilburg	Atelier Néerlandais		Coördinator
Margot Dijkgraaf	Ambassade Parijs		Intendant literatuur en debat

Brussel

Maryem van den Heuvel	Ambassade Brussel		CdP
Henne Schuwer	Ambassade Brussel		Vml. CdP
Wampie Libon-van der Wal	Ambassade Brussel		Plv. CdP
Alexander van Deinse	Ambassade Brussel		Plv. HPZ en woordvoerder
Sonja Huijgens	Ambassade Brussel		Cultureel Attaché / Coördinator Publieks- diplomatie
Wepke Kingma	PVEU		Plv. CdP
Dorian van der Brempt	de Buren		Directeur

Jakarta

Rob Swartbol	Ambassade Jakarta		CdP
Wouter Plomp	Ambassade Jakarta		plv. CdP
Ton van Zeeland	Ambassade Jakarta		HPCZ en directeur Erasmushuis
Ineke de Hoog	Ambassade Jakarta		Cultuur en PD
Emma Kay	Ambassade Jakarta		Adjunct directeur Erasmushuis
Siebe Schuur	Ambassade Jakarta		HEA
Jessica Sihite	Ambassade Jakarta		Trade Officer
Alessandro Garbellini	Italiaanse ambassade in Indonesië		Counsellor en Plv CdP
Mary Ellen Countryman	Amerikaanse ambassade in Indonesië	Office of Public Affairs	Counselor for Public Diplomacy
Lin Che Wei	Jakarta Endowment for Art and Heritage		CEO
Leila Djafaar	Permata Bank	Corporate Affairs	Executive Vice President
Bayu Irawan	Permata Bank	External Communications	Vice President
Alfianto Domy Aji	Permata Bank	Media Engagement & Activation	Assistant Vice President

| 139 |

Ankara

Ron Keller	Ambassade Ankara		CdP
Daan Huisinga	Ambassade Ankara		plv. CdP
Filiz Güneş	Ambassade Ankara		Senior Policy Officer Cultural Affairs
Jeroen Kelderhuis	Ambassade Ankara		HEA
Peter van der Bloemen	Ambassade Ankara		First Secretary Political Affairs
Ertan Keskinsoy	Ambassade Ankara		Political Department
Zihni Tumer	CerModern		Director
Ahmet Boyacioglu	Ankara Cinema Association		Director

Istanbul

Robert Schuddeboom	CG Istanbul		Consul-Generaal
Jeroen Gankema	CG Istanbul		HPCZ
Koos van Dam	CG Istanbul		Spec. Vert.

Hester Jonkman	CG Istanbul		plv. CG
Leyla Barlas	CG Istanbul		Matra

New York

Rob de Vos	CG New York		Consul-Generaal
Jan Kennis	CG New York		HPCZ
Vera Kuipers	CG New York		Policy Officer Cultural Department Public Diplomacy
Carter Craft	CG New York		EA
Suzanne Korff de Gidts	CG New York		Coördinator Social Media
Karel van Oosterom	PV New York		CdP
Frits Kemperman	PV New York		Woordvoerder
Kati Laakso	Fins CG New York		Cultureel attaché
Joseph Melillo	Brooklyn Academy of Music		Director en Executive Producer
Susan Henshaw Jones	Museum City of New York		Fundraising
Susan Madden	Museum City of New York		Senior Vice President for External Affairs
Sarah Henry	Museum City of New York		Deputy Director en Chief Curator
Glenn Adamson	Museum of Arts & Design		Director
Ron Labaco	Museum of Arts & Design		Curator

Miami

Nathalie Olijslager	CG Miami		Consul-Generaal
Steeff van den Berg	CG Miami		plv. CG
Barbara Staals	CG Miami		EA
Esther van Geloven	CG Miami		Senior Commercial Officer
Roger Kisoensing	CG Miami		PD
Philippe Létrilliart	Frans CG Miami		Consul-Generaal
Jose Antonio Zabalgoitia	Mexicaans CG Miami		Consul-Generaal
Jennifer Jurado	Broward County, Florida	Environmental Protection & Growth Management Department	Director

Michael Hughes	Florida International University	The Wolfsonian	Development Director
Silvia Barisione	Florida International University	The Wolfsonian	Curator
Mary Luft	Tigertail Productions, Inc.		Executive Director

Shanghai

David Naves	CG Shanghai		Plv. CG/HEA
Elva Ma	CG Shanghai		Senior Officer for Press and Cultural Affairs
Giel Groothuis	Dutch Design Workspace Shanghai		Director
Li Xiaoyong	Pujiang OCT		Vice General Manager

Washington

Rudolf Bekink	Ambassade Washington		CdP
Joanneke Balfoort	Ambassade Washington		Plv. CdP
Ilse van Overveld	Ambassade Washington	PPC	Hoofd
Jacqueline Nienhuis	Ambassade Washington	PPC	Plv. Hoofd
Jeff Allanach	Ambassade Washington	PPC	Speechwriter
Carla Bundy	Ambassade Washington	PPC	Persvoorlichter
Sjors Moolenaar	Ambassade Washington	PPC	Digital Communications Officer
Remco Zeeuw	Ambassade Washington	EA	Hoofd
Janneke de Vries	Ambassade Washington	EA	Raad voor IenM
Dale Morris	Ambassade Washington	EA	Beleidsmedewerker water
Wim Schippers	RSO Westelijk-Halfrond		Hoofd
Arjan van der Helm	RSO Westelijk-Halfrond		Hoofd Fin
Xavier Prens	Ambassade Washington		Gevolmachtigd Minister voor Curaçao
Monica Enqvist	Zweedse ambassade in VS	Pers, Informatie en Cultuur	Hoofd

Kathie-Lee Galvin	US State Department	Bureau of International Information Programs (BIIP)	Director
Patricia Kabra	US State Department	BIIP	Policy & Planning Director
Richard Reilly	US State Department	BIIP	Regional Coordinating Officer (EUR)
Todd Leventhal	US State Department	BIIP	Counter Disinformation Team
Karen Hartmann	US State Department	BIPP	American Spaces
Sara Feuerstein	US State Department	BIPP	TechCamps
Graham Lampa	US State Department	PD Unit	Special Advisor for Digital Diplomacy
Nicholas Griffith	US State Department	PD Unit	Policy Planning Officer
Josh Miller	US State Department	PD Unit	Researcher
Vinay Chawla	US State Department	Office of Digital Engagement	Director
Paul Cunningham	US State Department	EUR/PD	Desk Officer for Western Europe
Matthew Jacobs	US State Department	EUR/PD	Social media coordinator
Wes Rist	American Society for International Law	Education & Research	Director
Amy Chester	Rebuild by Design		Managing Director
Chase Rynd	National Building Museum		Executive Director

Chicago

Klaas van der Tempel	CG Chicago		Consul-Generaal
Stephen van der Wall	CG Chicago		Plv. CG / HEA / HPA
Myrcia van Raemdonck	CG Chicago		Beleidsmedewerker

Pretoria

Marisa Gerards	Ambassade Pretoria		CdP
Robert-Jan Siegert	Ambassade Pretoria		Plv. CdP / HPCM
Vera Wiedemeijer	Ambassade Pretoria		PD functionaris
Tineke Mulder	Ambassade Pretoria		HEA
Jasper Boontje	RSO Zuid-Afrika		Plv. hoofd
Maringa Broekman	RSO Zuid-Afrika		medewerker

Bonita Meyersfeld	Witts University		Professor
Otilia Maunganidze	Institute for Security Studies		Senior Researcher
Ishmail Mahomed	National Arts Festival		Artistic Director

Kaapstad

Bonnie Horbach	CG Kaapstad		Consul-generaal
Thessa Bos	CG Kaapstad		Plv CG
Claude van Wyk	CG Kaapstad		Junior Policy Officer
Edward Roman	Brits CG Kaapstad		CdP
Choi Mi Chung	Label Orange		Owner
Jonathan Ursem	Label Orange		Owner
Didi Nsti	Cape Town Partnership		

Berlijn

Monique van Daalen	Ambassade Berlijn		CdP
Monique Ruhe	Ambassade Berlijn	Cultuur en Communicatie (CC)	Hoofd
Sascha Rothenberger	Ambassade Berlijn	CC	ASP
Loek ten Hagen	Ambassade Berlijn	CC	Cultureel attaché
Pauline Diepenbroek	Ambassade Berlijn		HPA
Koos Dijkstra	Ambassade Berlijn		Plv HEA
Sigrid Streifer	Ambassade Berlijn		Economische Adviseur Creatieve industrie
Hans-Jürgen Commerell	Aedes		Director
Veronika Nahm	Anne Frank Zentrum	Tentoonstelling en Pedagogiek	Hoofd
Katharina Fichtner	Embassy of Canada		Cultureel attaché
David Ehinger	Embassy of Canada		Head of Public Affairs
Koen Haverbeke	Algemene afvaardiging Vlaanderen		Algemeen afgevaardigde

Dusseldorf

Ton Lansink	CG Düsseldorf		Consul-generaal
Frank van Beuningen	CG Düsseldorf		Plv CdP/HEA
Lin Verbrugge	CG Düsseldorf		CC, vnl. PD

Cairo

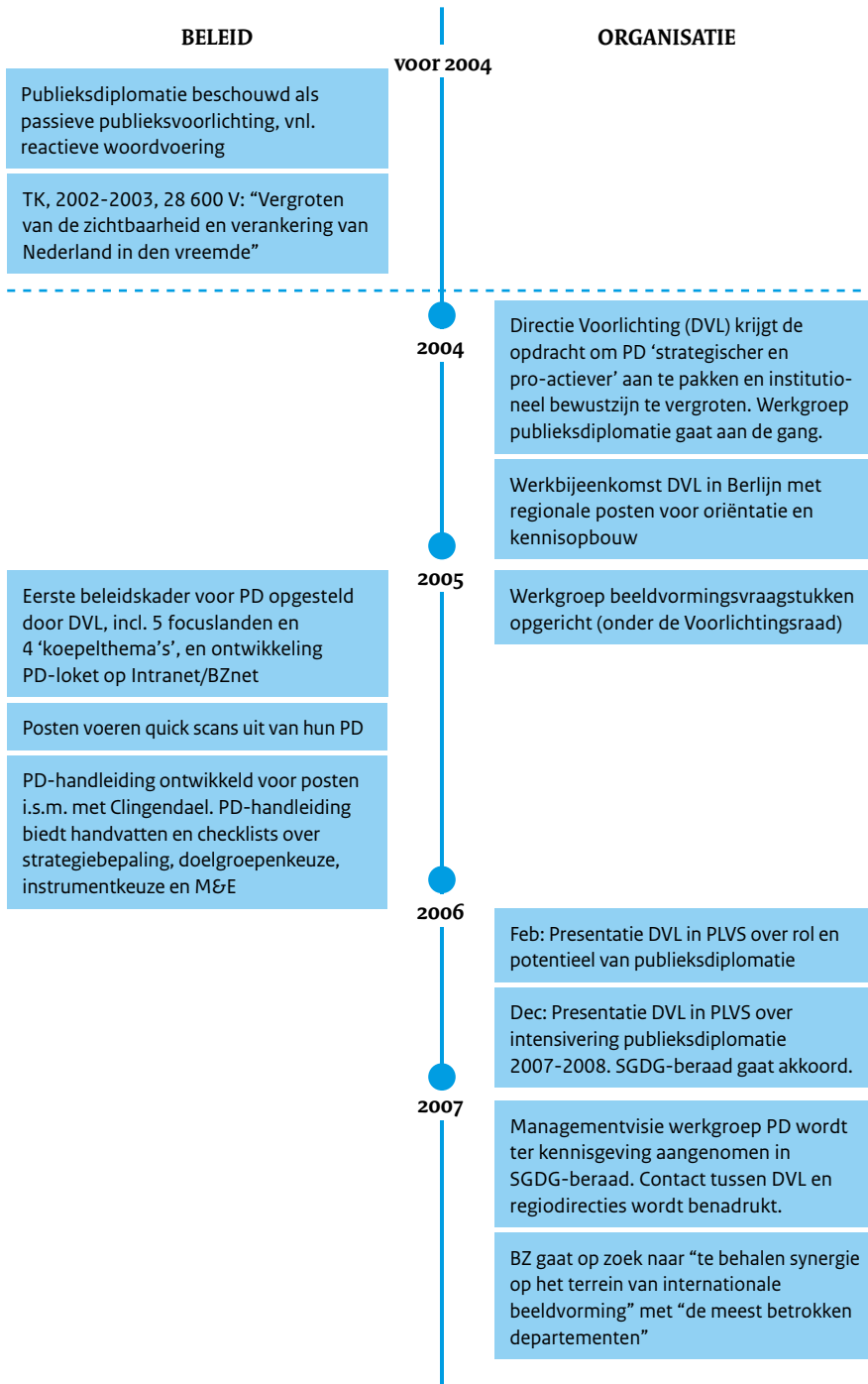
Gerard Steeghs	Ambassade Caïro		CdP
Tsjeard Hoekstra	Ambassade Caïro		Plv. CdP
Salma El Fawal	Ambassade Caïro		Senior Beleids-medewerker PA
Rana Abbawi	Ambassade Caïro		Beleidsmedewerker PA
Anja van der Put	Ambassade Caïro		Cultuur
Ayman El-Sherbiny	Ambassade Caïro		PD Officer
Joost Geijer	Ambassade Caïro		HEA
Piebe Hoeksma	Ambassade Caïro		Beleidsmedewerker EA
Hesham Selim	Ambassade Caïro		Beleidsmedewerker EA
Marwa Hussein	Ambassade Caïro		Beleidsmedewerker Agri
Baukje Dijkstra	PD Hub MENA-regio		Coordinator
Walid Osman	PD Hub MENA-regio		Policy Officer
Inès Ben Kraïm	Franse ambassade in Caïro		Persvoorlichter
Raja Rabia	Franse ambassade in Caïro		First Counsellor
Tom Goldberger	Amerikaanse ambassade in Caïro		Plv. CdP
Adnan Siddiqi	Amerikaanse ambassade in Caïro		Counselor for Public Affairs
André Krouwel	Kieskompas		Academic Director

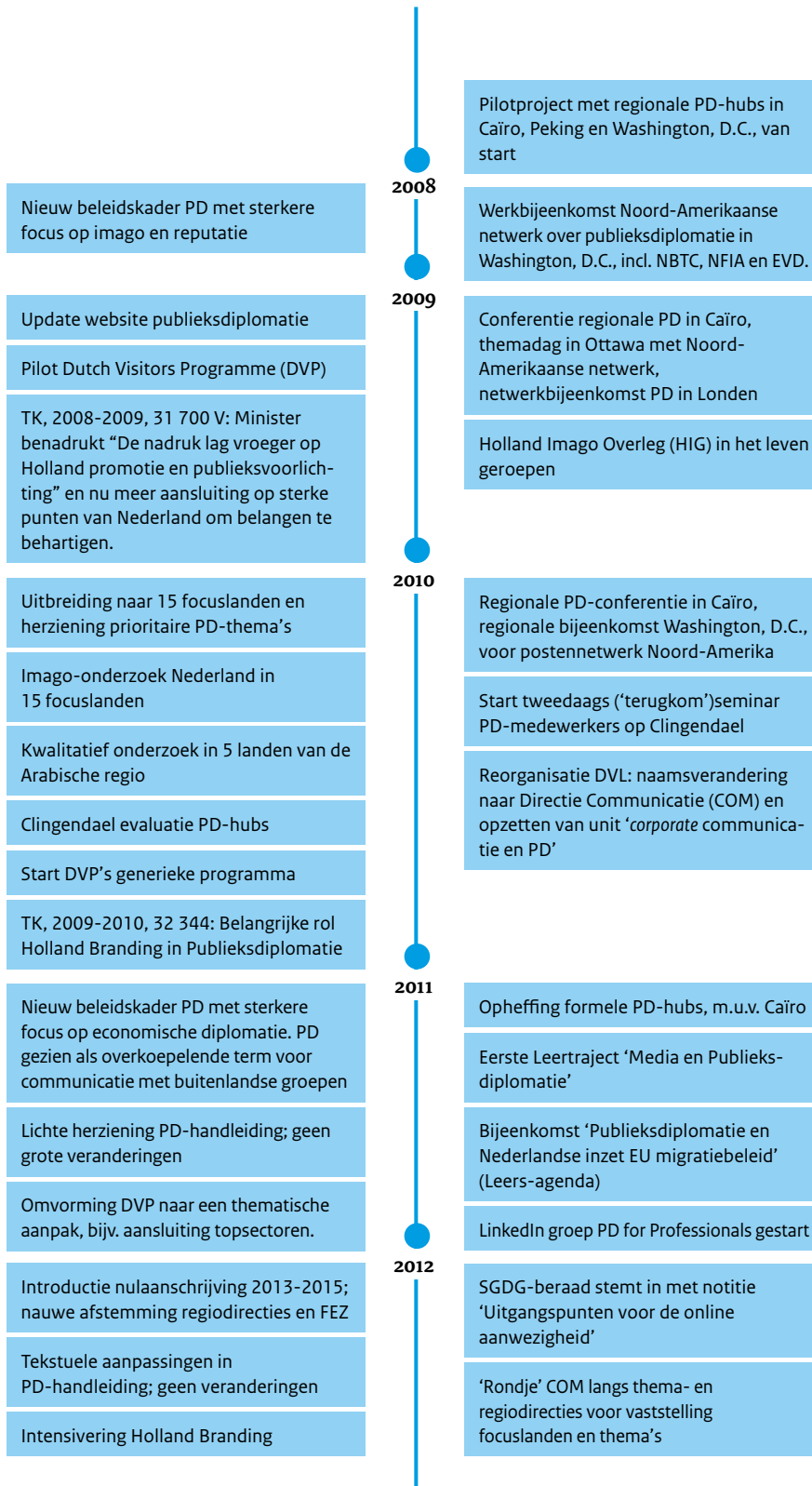
Overig

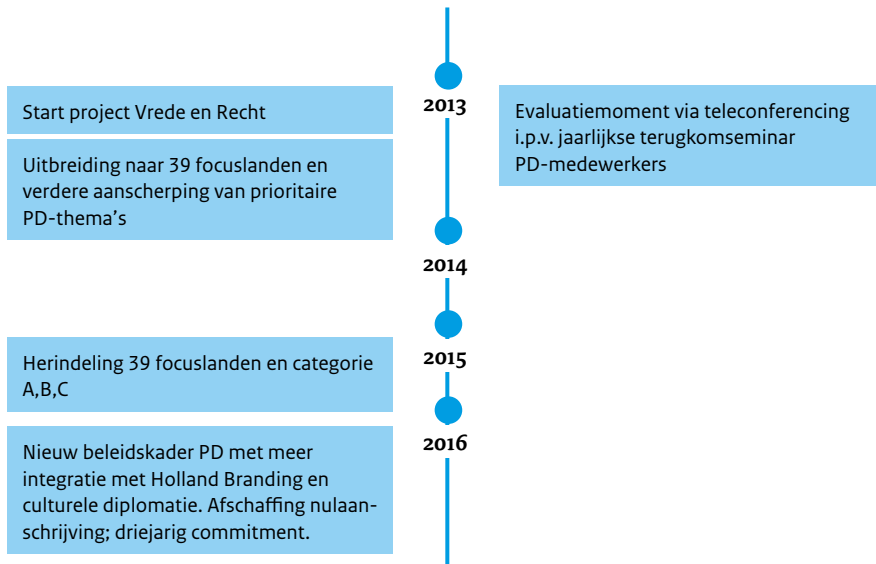
Edwin Plokker	Museum Twentse Welle		Curator
Eline van Aken	CX Company		Consultant
Rob van den Brink	CX Company		Social Business Analyst
Rob van Gijzel	Gemeente Eindhoven		Burgemeester
Cees Volwater	Gemeente Eindhoven	Bureau Internationale Coördinatie	Senior Projectleider
Victor Schoenmakers	Port of Rotterdam / Vml. Lid van Group van Wijzen		

Roy Agterbos	Netherlands Water Partnership (NWP)		
Astrid Bronswijk	Gemeente Den Haag	Internationale Zaken	Hoofd
Roland Schatz	MediaTenor International AG		CEO
Stuart McDonald	University of Edinburgh	Centre for Cultural Relations	Founder en Executive Director
Jan Melissen	Clingendael		Senior Research Fellow
Emilie de Keulenaar	Clingendael		Stagiair
Robert Kelley	American University	School of International Service	Assistant Professor
Ilan Manor	Oxford University		Blogger / PhD Digitale Diplomatie
Gökhan Yücel	Yeni Diplomasi		Director

Bijlage 3 Tijdlijn ontwikkeling PD door de jaren heen







Synthese

| 148 |

Het Nederlandse beleid omtrent PD is vanaf het eerste beleidskader in 2005 steeds verder geëvolueerd. Na een eerste fase van oriëntatie en kennisopbouw heeft er een geleidelijke omslag plaatsgevonden van een reactieve aanpak in het kader van publieksvoorlichting naar een meer pro-actieve en contextuele benadering. Daarnaast wordt met het beleid meer aansluiting gezocht bij het buitenlandbeleid dan voorheen, zijn beleidsondersteunende instrumenten verder ontwikkeld en zijn prioritaire thema's en focuslanden aan verandering onderhevig geweest.

Bijlage 4 Focuslanden Publieksdiplomatie

2005 (9)	2010 (15)	2014 (39)
België	België	Angolaw
Duitsland	Brazilië	Argentinië
Frankrijk	China	Australië
Italië	Duitsland	België
Polen	Egypte	Brazilië
Spanje	Frankrijk	Canada
Turkije	India	Chili
Verenigd Koninkrijk	Indonesië	China
Verenigde Staten	Italië	Democratische Republiek Congo (DRC)
	Polen	Egypte
	Rusland	Frankrijk
	Spanje	Duitsland
	Turkije	Ghana
	Verenigd Koninkrijk	India
	Verenigde Staten	Indonesië
		Israël
		Italië
		Japan
		Kenia
		Mali
		Mexico
		Marokko
		Noord-Korea
		Oman
		Palestijnse Gebieden
		Polen
		Roemenië
		Rusland
		Saoedi-Arabië
		Senegal
		Spanje
		Suriname

2005 (9)	2010 (15)	2014 (39)
		Tanzania
		Turkije
		Verenigd Koninkrijk
		Verenigde Staten
		Vietnam
		Zuid-Afrika
		Zuid-Korea

Bijlage 5 Indeling niet-focuslanden

Voor niet-focuslanden konden sinds de introductie van de nulaanschrijving in 2013 ook 'vaste' PD-budgetten worden aangevraagd. Hiervoor zijn deze landen onderverdeeld in drie categorieën.

- Categorie 1-landen: EUR 5.000
Ethiopië, Eritrea, Irak, Azerbeidzjan, Burundi, Benin, Guatemala, Afghanistan, Sudan, Koeweit, Bolivia, Uruguay, Cyprus, Trinidad & Tobago, Kosovo, Bosnië-Herzegovina, Malta, Kroatië, Algerije en de Filippijnen.
- Categorie 2-landen: EUR 10.000
VAE, Kazachstan, Mali, Servië, Zwitserland, Slowakije, Ierland, Cuba, Finland, Uganda, Rwanda, Denemarken, Maleisië, Portugal, Slovenië, Zambia, Nicaragua, Tsjechië, Ecuador, Dominicaanse Republiek, Macedonië, Bulgarije, Zweden, Albanië, Sri Lanka, Bangladesh, Qatar, Yemen, Singapore en Pakistan.
- Categorie 3: EUR 20.000
Jordanië, Griekenland, Thailand, Libanon, Hongarije, Colombia, Venezuela, Zimbabwe, Oekraïne, Peru, Noorwegen, Burkina Faso, Letland, Costa Rica, Estland, Georgië, Iran, Tunesië, Nieuw-Zeeland, Oostenrijk, Syrië, Panama, Libië en Litouwen.

| 151 |

De bestaande indeling voor de 39 focuslanden werd in 2014 niet gewijzigd. In de verdeling van de overige landen over de drie categorieën werden wel enkele wijzigingen doorgevoerd.

- Categorie 1-landen : EUR 5.000
Afghanistan, Algerije, Azerbeidzjan, Benin, Bosnië-Herzegovina, Burundi, Cyprus, Ethiopië, Irak, Libië, Koeweit, Kosovo, Malta, Sudan en Trinidad & Tobago
- Categorie 2-landen: EUR 10.000
Albanië, Bangladesh, Bulgarije, Cuba, Denemarken, Dominicaanse Republiek, Filippijnen, Finland, Ierland, Kazachstan, Kroatië, Macedonië, Maleisië, Mali, Pakistan, Portugal, Qatar, Rwanda, Singapore, Slovenië, Slowakije, Sri Lanka, Tsjechië, Oeganda, VAE, Yemen, Zweden en Zwitserland.
- Categorie 3-landen: EUR 20.000
Colombia, Costa Rica, Estland, Georgië, Griekenland, Hongarije, Iran, Jordanië, Letland, Libanon, Litouwen, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Oekraïne, Oostenrijk, Panama, Peru, Servië, Syrië, Thailand, Tunesië, Venezuela en Zimbabwe.

Bijlage 6 PD-thema's door de jaren heen

PD-thema's (2004)	PD-thema's (2010-11)	PD-thema's (2014)
Vrede, veiligheid en ontwikkeling	Water	Vrede en Recht
Internationaal recht	Economische diplomatie	Water, klimaat en energie
Nederland in Europa	Klimaat	Cultuur en creatieve industrie
Water	Energie	Agrifood
	Voedselvoorziening en -veiligheid	Economie (overkoepelend)
		Ontwikkelingssamenwerking (overkoepelend)
		Europa (overkoepelend)

Bijlage 7 Centrale instrumenten voor Publieksdiplomatie

PD-site op Rijksportaal

De directie Communicatie attendeert posten en directies via de interne PD-site en het BZ-Berichtenverkeer op beschikbare voorlichtingsmaterialen en projecttoolkits. De PD-site op het Rijksportaal geeft een overzicht van relevante beleidsdocumenten, handleidingen, en instrumenten voor medewerkers van de posten in het buitenland. Op de PD-site staat verder uitgebreide informatie over (strategische) woordvoeringslijnen op beleidsgevoelige (sociaal-maatschappelijke) dossiers, de socialemediagids en contentclub, cd-roms en dvd's met Nederlandse films en documentaires (www.hollandtoolkit.nl), factsheets en powerpointpresentaties, projecttoolkits voor thema's, vieringen of jubilea, PD-nieuwsbrieven, uitleg van PD-thema's en PD-best practices.

Holland Branding

Holland Branding betreft "het exploiteren van het verband tussen nationaal imago en handelspositie"¹⁴⁰ om het concurrentievermogen van Nederland op de globale markt te vergroten. Met andere woorden, Holland Branding is de promotie en/of marketing van Nederland voor economische doeleinden en betreft het overbrengen van consistente en eenduidige boodschappen van, voor en ten behoeve van het Nederlandse bedrijfsleven. De beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de Holland-Brandingstrategie ligt bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar de uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de drie beleidsmatige componenten ligt bij het NBTC (toerisme), de NUFFIC (onderwijs) en RVO (handel en investeringen). Hierdoor is er in principe meer samenwerking ontstaan met andere departementen, topsectoren en consortia van bedrijven.

| 153 |

Bezoekersprogramma's

De directie Communicatie onderscheidt drie soorten bezoekersprogramma's waarvan posten gebruik kunnen maken. Dit zijn het Dutch Visitors Programme (DVP), het Influentials Programme (IP) en het Uitnodiging (Vak)journalisten naar Nederland (UVN). Naast deze drie BZ-bezoekersprogramma's zijn er ook specifieke bezoekersprogramma op het gebied van cultuur (Gedeeld Cultureel Erfgoed (GCE) en Dutch Culture) en onderwijsuitwisselingen en -beurzen via Nuffic.

¹⁴⁰ TK, 2009-2010, 32 344, nr. 1.

Programma	Influentials Programme (IP)	Bezoekersprogramma voor Journalisten (UVN)	Dutch Visitors Programme (DVP)
Doelstelling	- Tonen aan een groep (invloedrijke) beleids-beïnvloeders wat Nederland te bieden heeft op een bepaald thema; - positief beeld schetsen van Nederland; - Nederlandse context uitleggen als moeilijke onderwerpen ter sprake komen.	- Versterken van het economische imago van Nederland (en vergroten kennis Nederlandse topsectorenbeleid). (Vanaf 2016: - Nederlandse kennis en kunde onder de aandacht brengen bij buitenlandse journalisten; - uitgaande en inkomende missies versterken.)	- Kennis van en betrokkenheid bij Nederland vergroten onder jonge talentvolle leiders¹⁴⁰; - creëren van een netwerk van 'ambassadeurs van Nederland'.
Doelgroep	Professionals uit één van de 39 PD-focuslanden die een belangrijke stem hebben in de lokale opinie- of besluitvorming, opgebouwd rondom een maatschappelijk thema.	Vakjournalisten op thematische gebieden. (Vanaf 2016: vak- en/of algemene journalisten, afhankelijk van de context.)	Young professionals uit 26 geïdentificeerde opkomende landen ('emerging markets'). ¹⁴¹
Aantal	+/- 12 thematische programma's per jaar met ongeveer 8 deelnemers per keer. (Vanaf 2015: 17 per jaar, 5 voor niet-focuslanden.)	10-12 thematische programma's/persreizen met variërend aantal deelnemers (tot 25). (Vanaf 2016: 12-15 programma's per jaar met maximaal 8 deelnemers per keer.)	6 thematische programma's per jaar met ongeveer 8 deelnemers per keer. Maximaal 48 deelnemers per jaar.
Financiering	Directie Communicatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken.	Directie Internationaal Ondernemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken (Holland Branding). (Vanaf 2016: directie Communicatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken.)	Directie Communicatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken. (Vanaf 2014: cofinanciering directoraat-generaal Internationale Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken.)
Uitvoering	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

¹⁴¹ Potentiële kandidaten zijn tussen de 27 en 35 jaar, die het Engels uitstekend machtig zijn en van wie wordt verwacht dat zij in 10 tot 20 jaar toonaangevende functies vervullen.

¹⁴² Overzicht focuslanden opgenomen in bijlagen 4 en 5.

Sociale media

Digitale media hebben ervoor gezorgd dat informatie sneller wordt gedeeld, dat meer mensen worden bereikt en deelnemen aan een globale publieke opinie, en dat de controle op de verhaallijn steeds minder wordt. De Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland het gebruik van digitale en sociale media ook als kans zien, om misvattingen recht te zetten.

Op dit moment zijn er ongeveer 400 socialemedia-accounts. Iedere BZ-medewerker die een Facebookpagina, Twitteraccount of LinkedIn-groep bijhoudt, kan zich aanmelden bij de BZ Content Club, een afgeschermd Facebookgroep. Daarnaast is er nog een LinkedIn groep voor Public Diplomacy and Holland Branding (PDHB). In december 2015 had deze groep 287 leden. De laatste bijdrage dateert van januari 2015. De posten gebruiken de verschillende kanalen op uiteenlopende manieren, afhankelijk van de lokale situatie en prioriteiten. Deelnemers kunnen er informatie uitwisselen over hun activiteiten, advies uitwisselen en informatie krijgen over centraal ontwikkelde informatie.

Leergang

Zes keer per jaar organiseert COM een vijfdaagse leergang 'PD en (sociale) media', voor medewerkers uit Den Haag en van de posten – ter voorbereiding op overplaatsing of verdere verdieping. Tijdens de leergang worden het PD-beleid, de algemene kaders en instrumenten uitgelegd, wordt het gebruik van (sociale) media en andere communicatiemiddelen en contacten met journalisten toegelicht. Ook is er ruimte voor oefening en 'veldbezoek'. Er is over het algemeen veel belangstelling voor de leergang, al is die de laatste jaren wel enigszins afgenomen.

| 155 |

PD-seminar en teleconferences

Tot 2013 vormden PD-seminars elk voorjaar de terugkomdagen voor PD-functionarissen uit focuslanden. Naast inhoudelijke verdieping, het aanhaken bij actuele thema's en training, was er in het programma ook veel ruimte om *best practices* en ervaringen uit te wisselen. De deelname aan PD-seminars werd dan ook gezien als een belangrijk onderdeel om de PD-functie op een post effectief en actueel te kunnen uitvoeren. Ook op regionaal niveau hebben er in het verleden netwerkdagen plaatsgevonden, bijvoorbeeld Caïro (2009), Londen (2009) en Washington (2011). Over het algemeen waren het de (startende) beleidsmedewerkers die aan deze terugkomdagen deelnamen, en niet de leiding van de posten. Omwille van de efficiëntie werd in 2011 besloten de PD-seminars via teleconferencing te laten verlopen. Na twee keer werd besloten dit niet voort te zetten.

Bijlage 8 Beoordelingskader PD op posten

Beoordelings-criteria	Score			
Criterium	0	1	2	3
Organisatie	PD is niet ingebed in de organisatie en werkwijze van de post.	PD is op een enkel (afzonderlijk) onderdeel ingebed in de organisatie en werkwijze van de post.	PD is op een aantal thematische onderdelen ingebed in de organisatie en werkwijze van de post.	PD is volledig en expliciet ingebed in de organisatie en werkwijze van de post.
Maatwerk	Strategie PD is niet toegespitst op de lokale context en wordt niet gerelateerd aan beleidsdoelstellingen.	Strategie van PD wordt enigszins toegespitst op lokale context, maar incidenteel gerelateerd aan beleidsdoelstellingen.	Strategie wordt toegespitst op lokale context en gerelateerd aan enkele beleidsdoelstellingen.	Strategie wordt volledig en expliciet toegespitst en gerelateerd aan lokale context en alle beleidsdoelstellingen.
Actoren	Er wordt geen gebruik gemaakt van doelgroepen- en krachtenveld-analyse.	Er wordt impliciet gebruik gemaakt van doelgroepen- en krachtenveld-analyse.	Op deelterreinen van het beleid wordt expliciet gebruik gemaakt van doelgroepen- en krachtenveld-analyse.	Er wordt structureel en expliciet gebruik gemaakt van doelgroepen- en krachtenveldanalyse.
Instrumentarium	Er is geen samenhang tussen de gebruikte instrumenten voor PD of deze sluiten niet aan op de lokale context.	De samenhang tussen de gebruikte instrumenten is beperkt, veelal ad hoc/incidenteel of leidt niet tot de beoogde doelstellingen.	De instrumenten zijn op elkaar afgestemd maar leiden nog niet tot alle beoogde doelstellingen.	De instrumenten sluiten aan op de lokale context en leiden tot de beoogde doelstellingen.
Timing	Inzet van PD-interventies vindt op ad-hocbasis plaats.	PD interventies worden incidenteel gekoppeld aan korte-, midden-, langetermijninzet.	PD interventies worden op deelterreinen gekoppeld aan korte-, midden-, langetermijninzet.	Inzet van PD is een samenhangend geheel aan korte-, midden-, langetermijninzet.
Monitoring en evaluatie	Er wordt geen gebruik gemaakt van M&E. Resultaatbereik kan niet worden vastgesteld.	Er wordt incidenteel gebruik gemaakt van M&E. Resultaatbereik kan soms worden vastgesteld.	Er wordt geregeld gebruik gemaakt van M&E. Resultaatbereik kan grotendeels worden vastgesteld.	Er wordt structureel gebruik gemaakt van M&E. Resultaatbereik kan volledig worden vastgesteld.

Toelichting bij de criteria

Criterium	Onderdeel/indicatoren	Toelichting
Organisatie	Organisatie post	Hoe wordt PD op de post georganiseerd? In hoeverre speelt een aparte PD-afdeling hier een rol in? In hoeverre is de PD-functionaris op een post in staat om het PD-beleid vorm te geven en uit te voeren? Wat zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de leiding van de post? In welke mate zijn er verschillen tussen grote en kleine posten?
	Beleidsmatige samenhang	In hoeverre wordt er gezocht naar beleidsmatige samenhang tussen afdelingen op een post? In welke mate werken afdelingen samen om PD-doelstellingen te realiseren? In hoeverre wordt er binnen het postennetwerk in een land en/of regionaal niveau samengewerkt/vorm gegeven aan de uitvoering van het PD-beleid van de post?
	Beschikbare uitvoeringscapaciteit	In hoeverre sluiten de ambities van de post aan bij de beschikbare capaciteit van de post (mensen en middelen)? In welke mate wordt de capaciteit postbreed ingezet (integrale benadering)?
Maatwerk	Relatie PD met beleidsdoelstellingen	In hoeverre wordt de inzet van PD verbonden aan de beleidsdoelstellingen (aantoonbaar in jaarplan/MJSP/MIB)? In welke mate sluit PD hierop aan? In welke mate gelden de vastgestelde kernthema's van de post en/of de centrale PD-thema's van COM als leidraad?
	Inzicht in verschillende benaderingswijzen van PD	In hoeverre wordt er in het beleid aandacht gegeven aan de verschillende benaderingswijzen van PD?
	Samenhang PD tussen beleidsdoelstellingen	In hoeverre wordt er gezocht naar samenhang en synergie ('beleidsmatige crossovers') tussen verschillende doelstellingen?
	Wijze van strategiebe-paling	In hoeverre wordt de strategie in gezamenlijkheid op een post opgesteld? In welke mate is het eigenaarschap daarmee verankerd? In hoeverre wordt er gezocht naar beleidsmatige cross-overs tussen afdelingen? In welke mate wordt er bij PD planmatig gewerkt? In hoeverre zijn de strategische (PD-)plannen daadwerkelijk uitgevoerd?
	Gebruikmaken van geplande fasering	In welke mate wordt er gebruik gemaakt van de beleidslogica: 1. 'Luisteren' en identificeren van een gemeenschappelijk belang; 2. Aangaan van dialoog over gemeenschappelijk belang; 3. Leggen van functionele contacten (bijvoorbeeld influentials, CEO's, enzovoort); 4. Structurele samenwerking en gerichte beleidsbeïnvloeding

Criterium	Onderdeel/indicatoren	Toelichting
	Inzet strategische communicatie	In welke mate heeft de post een afweging gemaakt via welke kanalen (schriftelijk, radio, televisie, sociale media, website) informatie het snelst en meest effectief aankomt, aan reputatie kan worden gewerkt of aan gerichte beleidsbeïnvloeding kan worden gewerkt?
	Culturele en politieke identiteit van het gastland	In hoeverre volgt de post wat in het gastland het beeld is van Nederland en hoe dit zich ontwikkelt? In welke mate maakt de post gebruik van gezamenlijke culturele geschiedenis of gedeelde belangen?
	Politiek, maatschappelijk en economisch engagement in gastland	In welke mate is er sprake van openheid in een samenleving om te praten over gevoelige (maatschappelijke of ethische) onderwerpen? In welke mate is het mogelijk voor de posten om samen te werken met onafhankelijke partners?
Actoren	Gebruikmaken van doelgroepen- en krachtenveldanalyse	In hoeverre wordt er gebruik gemaakt van een doelgroepen- en krachtenveldanalyse? In hoeverre wordt de diversiteit aan en samenhang tussen verschillende actoren waarmee wordt samengewerkt meegewogen?
	Actoren inzetten bij interventies	In hoeverre wordt nagedacht over hoe actoren instrumenteel zijn aan het bereiken van bepaalde doelstellingen? In hoeverre wordt nagedacht over hoe doelgroepen aansluiten bij de instrumenten? In hoeverre is er een diversiteit van doelgroepen per interventie van de post? In hoeverre wordt er (samen) gewerkt met influentials, BN'ers, magneten? In hoeverre worden contacten met relevante actoren onderhouden en verbreed?
Instrumentarium	Afweging en keuze instrumentarium	In hoeverre hebben de gebruikte instrumenten bijgedragen aan het realiseren van doelstellingen? In hoeverre richten instrumenten zich op een specifieke doelstelling of meerdere doelstellingen? In hoeverre wordt een verscheidenheid aan instrumenten ingezet? In welke mate wordt gebruik gemaakt van kleinschalige versus grootschalige evenementen?
	Samenhang instrumentarium	In hoeverre zijn instrumenten in logische samenhang ingezet? In hoeverre sluiten de instrumenten aan op de PD-benaderingen (gerichte beleidsbeïnvloeding, reputatie/imago, of dialoog?)
	Uitvoeringsrisico's	Is er een inschatting van de risico's van PD voor de wederzijdse belangen/bilaterale betrekkingen?
Timing	Gebruikmaken van timing	In hoeverre wordt aansluiting gezocht met relevante ontwikkelingen, gebeurtenissen en actoren? Is er een overzicht van themadagen, vieringen, evenementen, enzovoort, waarop PD kan aangrijpen? In hoeverre wordt gebruik gemaakt van magneetwerking tijdens staatsbezoeken/handelsmissies/enzovoort?

Criterium	Onderdeel/indicatoren	Toelichting
M&E	Monitoring & evaluatie	In hoeverre wordt getracht de resultaten van interventies inzichtelijk te maken? In welke mate worden de activiteiten en resultaten gemeten (en eventueel gemonitord)? Wordt er iets gedaan met de resultaten van onderzoek/monitoring?
	Follow -up	In hoeverre wordt follow-up gegeven aan uitgevoerde activiteiten? In welke mate wordt de spin-off van PD-interventies gebruikt om hierop voort te bouwen of nieuwe activiteiten te initiëren?
	Opbouw van en positie binnen netwerken	In hoeverre hebben interventies van de post geleid tot wederzijdse positieve ervaringen en samenwerking tussen Nederlandse en lokale stakeholders op belangrijke beleidsthema's? In welk mate dragen de activiteiten bij aan het creëren van duurzame netwerken? Welke ('onderhandelings')positie nemen posten in hun netwerken in, is er toegang gecreëerd tot besluitvormers?

E-bijlage 9 Media-analyse, uitgevoerd in het kader van de beleidsdoorlichting publieksdiplomatie

Beschikbaar via de website van IOB (www.iob-evaluatie.nl).

E-bijlage 10 Voorstudie Publieksdiplomatie, uitgevoerd door Span-Consult in het kader van de beleidsdoorlichting publieksdiplomatie

Beschikbaar via de website van IOB (www.iob-evaluatie.nl).

Evaluatie- en studierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) gepubliceerd in 2012-2016

Evaluatierapporten die vóór 2012 gepubliceerd zijn, kunt u terugvinden op de IOB website: www.iob-evaluatie.nl.

IOB nr.	Jaar	Rapport	ISBN
415	2016	The gaps left behind: An evaluation of the impact of ending aid	978-90-5328-484-1
414	2016	Voorkomen is beter dan genezen. Nederland en de WHO (2011-2015)	978-90-5328-482-7
412	2016	How to break the vicious cycle: Evaluation of Dutch development cooperation in the Palestinian Territories 2008-2014	978-90-5328-483-4
411	2016	Cultuur als kans. Beleidsdoorlichting van het internationaal cultuurbeleid 2009-2014	978-90-5328-480-3
410	2015	Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid. Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde	978-90-5328-478-0
409	2015	Evaluation of the Matra Programme in the Eastern Partnership countries 2008-2014	978-90-5328-475-9
408	2015	Aided Trade: An evaluation of the Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries (2005-2012)	978-90-5328-477-3
407	2015	Opening doors and unlocking potential: Key lessons from an evaluation of support for Policy Influencing, Lobbying and Advocacy (PILA)	978-90-5328-474-2
406	2015	Policy Review of Dutch Humanitarian Assistance, 2009-2014	978-90-5328-481-0
406	2015	Beleidsdoorlichting van de Nederlandse humanitaire hulp 2009-2014	978-90-5328-473-5
405	2015	Gender sense & sensitivity: Policy evaluation on women's rights and gender equality (2007-2014)	978-90-5328-471-1
404	2015	Renewable energy: Policy review on the Dutch contribution to renewable energy and development. Summary report	978-90-5328-476-6
404	2015	Met hernieuwde energie. Beleidsdoorlichting van de Nederlandse bijdrage aan hernieuwbare energie en ontwikkeling	978-90-5328-472-8
403	2015	Premises and promises: A study of the premises underlying the Dutch policy for women's rights and gender equality	978-90-5328-469-8
402	2015	Work in Progress: Evaluation of the ORET Programme: Investing in Public Infrastructure in Developing Countries	978-90-5328-470-4
401	2015	Evaluation of the MDG3 Fund: 'Investing in Equality' (2008-2011)	978-90-5328-468-1
400	2015	The Only Constant is Change: Evaluation of the Dutch contribution to transition in the Arab region (2009-2013)	978-90-5328-467-4
399	2015	Gender, peace and security: Evaluation of the Netherlands and UN Security Council resolution 1325	978-90-5328-465-0
398	2014	Navigating a sea of interests: Policy evaluation of Dutch foreign human rights policy 2008-2013	978-90-5328-460-5
397	2014	Riding the wave of sustainable commodity sourcing: Review of the Sustainable Trade Initiative IDH 2008-2013	978-90-5328-464-3

396	2014	Access to Energy in Rwanda. Impact evaluation of activities supported by the Dutch Promoting Renewable Energy Programme	978-90-5328-463-6
395	2014	A strategic approach? Dutch coalition-building and the 'multi-bi approach' in the context of EU decision-making (2008-2012). Summary, main findings and issues for consideration	978-90-5328-462-9
395	2014	Strategie bij benadering. Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2008-2012)	978-90-5328-462-9
394	2014	Autonomy, partnership and beyond: A counterfactual analysis of policy coherence for Ghana	978-90-5328-459-9
393	2014	Balanceren tussen koopmanschap en diplomatie. Evaluatie van de Netherlands Business Support Offices 2008-2013	978-90-5328-458-2
392	2014	Good things come to those who make them happen: Return on aid for Dutch exports	978-90-5328-456-8
391	2014	Useful patchwork: Direct Funding of Local NGOs by Netherlands Embassies 2006-2012	978-90-5328-455-1
390	2014	Investeren in wereldburgerschap. Evaluatie van de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO)	978-90-5328-454-4
389	2014	In search of focus and effectiveness: Policy review of Dutch support for private sector development 2005-2012 (extensive summary)	978-90-5328-461-2
389	2014	Op zoek naar focus en effectiviteit. Beleidsdoorlichting van de Nederlandse inzet voor Private Sector Ontwikkeling 2005-2012	978-90-5328-451-3
388	2013	Évaluation d'impact des foyers améliorés au Burkina Faso : Étude de l'impact de deux activités bénéficiant du soutien du Programme de promotion des énergies renouvelables	978-90-5328-452-0
388	2013	Impact evaluation of improved cooking stoves in Burkina Faso: The impact of two activities supported by the Promoting Renewable Energy Programme	978-90-5328-449-0
387	2013	Between Ambitions and Ambivalence: Mid-term Evaluation SNV Programme 2007-2015	978-90-5328-448-3
386	2013	Evaluation issues in financing for development: Analysing effects of Dutch corporate tax policy on developing countries	978-90-5328-447-6
385	2013	Economic diplomacy in practice: An evaluation of Dutch economic diplomacy in Latin America	978-90-5328-446-9
384	2013	Achieving universal access to sexual and reproductive health and rights: Synthesis of multilateral contribution to advancing sexual and reproductive health and rights (2006-2012)	978-90-5328-445-2
383	2013	NGOs in action: A study of activities in sexual and reproductive health and rights by Dutch NGOs	978-90-5328-444-5
382	2013	Buscando novas relações : Avaliação da política externa dos Países Baixos para a América Latina. Informe especial sobre o Brasil	978-90-5328-453-7
382	2013	En busca de nuevas relaciones: Evaluación de la política exterior de los Países Bajos en América Latina. Resumen del informe principal	978-90-5328-450-6

382	2013	Op zoek naar nieuwe verhoudingen. Evaluatie van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika	978-90-5328-443-8
381	2013	Balancing Ideals with Practice: Policy evaluation of Dutch involvement in sexual and reproductive health and rights 2007-2012	978-90-5328-442-1
380	2013	Linking Relief and Development: More than old solutions for old problems?	978-90-5328-441-4
379	2013	Investeren in stabiliteit. Het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgeleucht	978-90-5328-440-7
378	2013	Public private partnerships in developing countries. A systematic literature review	978-90-5328-439-1
377	2013	Corporate Social Responsibility: the role of public policy. A systematic literature review of the effects of government supported interventions on the corporate social responsibility (CSR) behaviour of enterprises in developing countries	978-90-5328-438-4
376	2013	Renewable Energy: Access and Impact. A systematic literature review of the impact on livelihoods of interventions providing access to renewable energy in developing countries	978-90-5328-437-7
375	2013	The Netherlands and the European Development Fund – Principles and practices. Evaluation of Dutch involvement in EU development cooperation (1998-2012)	978-90-5328-436-0
374	2013	Working with the World Bank. Evaluation of Dutch World Bank policies and funding 2000-2001	978-90-5328-435-3
373	2012	Evaluation of Dutch support to human rights projects (2008-2011)	978-90-5328-433-9
372	2012	Beziehungen, Ergebnisse und Ertrag: Evaluierung der Zusammenarbeit in der Benelux-Union aus niederländischer Perspektive. Haupterkennisse und Anregungen	978-90-5328-431-5
372	2012	Relations, résultats et rendement. Évaluation de la coopération au sein de l'Union Benelux du point de vue des Pays-Bas	978-90-5328-434-6
372	2012	Relaties, resultaten en rendement. Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief	978-90-5328-431-5
371	2012	Convirtiendo un derecho en práctica. Evaluación de impacto del programa del cáncer cérvico-uterino del Centro de Mujeres Ixchen en Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-432-2
371	2012	Turning a right into practice. Impact evaluation of the Ixchen Centre for Women cervical cancer programme in Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-429-2
370	2012	Equity, accountability and effectiveness in decentralisation policies in Bolivia	978-90-5328-428-5
369	2012	Budget support: Conditional results – Review of an instrument (2000-2011)	978-90-5328-427-8
369	2012	Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden – Doorlichting van een instrument (2000-2011)	978-90-5328-426-1
368	2012	Civil Society, Aid, and Development: A Cross-Country Analysis	978-90-5328-425-4
367	2012	Energievoorzieningszekerheid en Buitenlandbeleid – Beleidsdoorlichting 2006-2010	978-90-5328-424-7
366	2012	Drinking water and Sanitation – Policy review of the Dutch Development Cooperation 1990-2011	978-90-5328-423-0

366	2012	Drinkwater en sanitaire voorzieningen – Beleidsdoorlichting van het OS-beleid 1990-2011	978-90-5328-422-3
365	2012	Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept – De Nederlandse inzet voor het NAVO Strategisch Concept 2010	978-90-5328-421-6
364	2012	Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en Resultaten van onderzoek	978-90-5328-420-9

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.iob-evaluatie.nl
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties
[www.twitter.com/IOBevaluatie](https://twitter.com/IOBevaluatie)

Voorpagina:	Promotiebus House of the Future, Facebook /NetherlandsEmbassySA
Managementsamenvatting:	Twitterbericht #LoveWins 26 juni 2015, @NLintheUSA
Hoofdstuk 1:	Ambassadegebouw Berlijn, Facebook /botschaft.nl
Hoofdstuk 2:	Journalistenstipendium Duitsland-Nederland alumnibijeenkomst 2015, Facebook /botschaft.nl
Hoofdstuk 3:	Fietsbrug Hovenring Eindhoven, IPV Delft
Hoofdstuk 4:	Klompjes, Creative Commons Zero (CCo)
Hoofdstuk 5:	Nuna voor een ophaalbrug, Nuon
Hoofdstuk 6:	Orange Bike Festival in Belgrado, 8 juli 2015, Rijksportaal
Hoofdstuk 7:	Frankfurter Buchmesse, Belga/HH
Hoofdstuk 8:	Oosterscheldekering, Creative Commons Zero (CCo)

Redactie: Simone Langeweg
Opmaak: Xerox/OBT | Den Haag
Druk: Xerox/OBT | Den Haag
ISBN: 978-90-5328-487-2

Publieksdiplomatie (PD) is een vorm van diplomatie gericht op het aangaan van samenwerking en dialoog met niet-statelijke actoren in het buitenland die de besluitvorming op voor Nederland relevante beleidsterreinen kunnen beïnvloeden. Sinds 2004 voert Nederland een steeds (pro)actiever PD-beleid, waardoor de samenwerking met niet-statelijke actoren,

zowel online als offline, een prominenter rol is gaan spelen in het buitenlandbeleid. Ondanks de positieve ontwikkelingen en de wezenlijke ondersteuning vanuit de directie Communicatie op het terrein van publieksdiplomatie, dient een aantal stappen genomen te worden om het PD-beleid verder te ontwikkelen, te professionaliseren, en te verankeren binnen de (rijksbrede) organisatie.

113 | Beleidsdoorlichting publieksdiplomatie 2010-2014 | IOB Evaluatie | nr. 413 | Beleidsdoorlichting publieksdiplomatie 2010-2014 | IOB Evaluatie | nr.

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.iob-evaluatie.nl
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties
[www.twitter.com/IOBevaluatie](https://twitter.com/IOBevaluatie)

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | november 2016

16BUZ97453|N