

Vergaderjaar 2014–2015

31 271

Beleidsdoorlichting Buitenlandse Zaken

Nr. 18

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2015

Ter uitvoering van de motie Harbers c.s. van 25 september 2014 (Kamerstuk 34 000, nr.36) bied ik u hierbij de concepten van de opzet en vraagstelling van de in 2016 op te leveren beleidsdoorlichtingen.

Het betreft de volgende beleidsdoorlichtingen:

- Ontwapening, wapenbeheersing en wapenexportbeleid, beleidsdoelstelling 2.3;
- Nederland en het Europees Nabuurschapsbeleid, beleidsdoelstelling 3.2;
- Het vestigingsklimaat voor internationale organisaties in Nederland, beleidsdoelstelling 4.5.

De concepten van de opzet en vraagstelling voor deze beleidsdoorlichtingen zijn als bijlagen aan deze brief toegevoegd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Annex A. Ontwapening, wapenbeheersing en wapenexportbeleid.

Achtergrond en afbakening

De beleidsdoorlichting betreft beleidsdoelstelling 2.3 van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, i.e. «*Bevordering van ontwapening en wapenbeheersing, bestrijding van proliferatie van massavernietigingswapens en het voeren van een transparant en verantwoord wapenexportbeleid*».¹ Dit artikel is onderdeel van Beleidsartikel 2: *Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur*. De doorlichting is voorzien in de Evaluatieprogrammering voor Buitenlandse Zaken voor 2016. De beleidsdoorlichting beslaat de periode 2009–2015 en sluit daarmee aan op de beleidsdoorlichting van oktober 2009 (IOB (2009) Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid. Nr 325).

Motivering voor het beleid en beoogde doelen

Als onderdeel van de beleidsdoorlichting worden het beleid en de doelstellingen van de periode 2009–2015 gereconstrueerd. Daarbij wordt gekeken naar de motivering voor de geïdentificeerde prioriteiten en posterioriteiten. Doel van de beleidsdoorlichting is het verschaffen van inzicht in de wijze waarop het ministerie, in samenwerking met andere overheidsinstellingen, het beleid in praktijk heeft gebracht en in de resultaten die zijn geboekt.

Beschrijving van het beleidsterrein en uitgaven

De beleidsdoorlichting bestrijkt de beleidsterreinen van wapen exportbeleid, conventionele wapenbeheersing, en de non-proliferatie van chemische en biologische wapens. Het budget dat onder operationele doelstelling 2.3 valt is beperkt tot jaarlijkse bijdragen aan het Internationaal Atoom Agentschap (IAEA), de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens (OPCW) en de *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization*. Uitgaven zijn gestegen van EUR 9.4 miljoen in 2009 tot EUR 35.2 miljoen in 2014, i.e. het jaar waarin Nederland de Nuclear Security Summit heeft georganiseerd.

Vraagstelling voor de beleidsdoorlichting

Landschap

- Wat zijn sinds 2009 de belangrijkste internationale ontwikkelingen op het beleidsterrein (EU, Verenigde Naties en wat is de invloed daarvan de Nederlandse wet- en regelgeving en op de inzet van het ministerie?

Relevantie

- In hoeverre droegen de uitgevoerde activiteiten bij aan de realisatie van de operationele doelstellingen van het beleid?

Doeltreffendheid

- Welke resultaten zijn geboekt op het terrein dat wordt bestreken door beleidsdoelstelling 2.3?

¹ Tot 2012 waren er twee operationele doelstellingen: 2.3 – Bestrijding van proliferatie van massavernietigingswapens en bevordering van ontwapening en 2.4 Goede internationale afspraken op het gebied van conventionele wapenbeheersing en een restrictief en transparant wapen exportbeleid.

- Welke raakvlakken zijn er met andere onderdelen van het Nederlands buitenland beleid (inclusief mensenrechten) en hoe is daarmee omgegaan?

Doelmatigheid

- Hoe heeft het beheer van het beleidsterrein zich ontwikkeld sinds 2009 – zowel binnen BZ als in de relatie tussen BZ en andere ministeries?
- Hoe functioneert dit beheer en voldoet het in termen van tijdigheid en transparantie van de besluitvorming en informatie verschaffing aan het parlement?

Methoden van onderzoek

De beleidsdoorlichting vindt plaats aan de hand van kwalitatief onderzoek. Dit bestaat uit dossier- en literatuurstudie en interviews, zowel binnen het ministerie (DVB, DGBEB) als daarbuiten. Dossier- en literatuurstudie betreffen o.a. documenten van het ministerie, andere ministeries, beschikbaar evaluatieonderzoek en wetenschappelijke en «grijze literatuur». Interviews worden gehouden met medewerkers van het ministerie, van de ministeries van EZ, Financiën en Defensie, AIVD, MIVD, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, en vertegenwoordigers van internationale organisaties.

Doelmatigheid en doeltreffendheid verhogende maatregelen en beleidsopties met 20% minder middelen

Aanvullend op het evaluatieonderzoek en afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek zal er een beschouwing worden gegeven van de mogelijke opties die beschikbaar zijn om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen.

Eveneens zullen afhankelijk van de uitkomsten van het evaluatieonderzoek beleidsopties beschreven worden indien er significant minder middelen (20%) beschikbaar zijn.

Annex B. Nederland en het Europees Nabuurschapsbeleid.

Doelstelling en afbakening

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op beleidsdoelstelling 3.2 van de BZ-begroting, die luidt: «Een coherent en effectief optreden van de Europese Unie ten aanzien van derde landen en regio's, inclusief ontwikkelingslanden». Hierbinnen is de beleidsdoorlichting afgebakend tot de Nederlandse bijdrage aan het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB) van de Unie. Dit betreft zowel de oostelijke als de zuidelijke dimensie van het ENB. De beleidsdoorlichting richt zich enerzijds op de effectiviteit en coherentie van het Uniebeleid en anderzijds op de wijze waarop Nederland mede heeft vormgegeven aan de totstandkoming en de uitvoering van dat beleid. De beleidsdoorlichting bestrijkt de periode 2008–2014.

Motivering voor het beleid en beoogde doelen

De beleidsdoorlichting beschrijft de motieven achter en doelen van het ENB. Het ENB beoogt kort gezegd om bij te dragen aan de stabiliteit, veiligheid en welvaart in de nabuurschapsregio's. De motivering moet worden gezocht in het dienen van de belangen van de Unie (zoals het voorkomen van *spill-over* effecten van instabiliteit en van welvaartsoverwegingen, inclusief energiezekerheid) en in het exporteren van de

waarden van de Unie, zoals democratie, rechtsstaat en mensenrechten, en het voorkomen van nieuwe scheidslijnen in Oost-Europa.

Beschrijving van het beleidsterrein en uitgaven

De beleidsdoorlichting verschaft enerzijds inzicht in de systematiek van het ENB, dat naast een bilateraal spoor ook multilaterale sporen kent (de Mediterrane Unie en het Oostelijk Partnerschap) en de dynamiek die zich hierbinnen heeft afgespeeld. Ook de hulpinstrumenten van de Unie worden belicht. Anderzijds wordt inzicht verschaft in de wijze waarop Nederland mede vormgeeft aan de totstandkoming en uitvoering van dit beleid, middels onderhandelingen in diverse EU-fora, Nederlands diplomatiek optreden en de activiteiten van de Nederlandse ambassades in de nabuurschapslanden. Ook wordt inzicht geboden in het bilaterale hulpinstrumentarium van Nederland.

De uitgaven van de Unie in het kader van het European Neighbourhood Partnership Initiative (ENPI) bedroegen in de periode 2007–2010 zo'n EUR 10 miljard. De Nederlandse uitgaven voor bilaterale hulpinstrumenten in het Oostelijk Partnerschap bedroegen EUR 95 miljoen (2008–2014), die in de zuidelijke partners meerdere honderden miljoenen, omdat sommige landen tot de partnerlanden in de Nederlandse ontwikkelings samenwerking behoorden.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

De beleidsdoorlichting beantwoordt de volgende hoofdvragen over doeltreffendheid:

- In hoeverre heeft het beleid van de Unie bijgedragen aan de stabiliteit, veiligheid en welvaart van de ENB-landen en in hoeverre heeft de Unie de democratie, rechtsstatelijkheid en de mensenrechten in de ENB-landen bevorderd?
- In hoeverre heeft het beleid van de Unie de belangen van de Unie en haar lidstaten gediend?
- In hoeverre heeft Nederland de effectiviteit en coherentie van het EU-beleid bevorderd?

De vraag naar de doelmatigheid van het beleid op EU-niveau is volgens IOB niet goed te beantwoorden, aangezien de beleidseffecten niet te kwantificeren zijn en de kosten niet direct gerelateerd kunnen worden aan de eventuele effecten. De doelmatigheidsvraag wordt uitsluitend toegepast op de Nederlandse inzet ter medevormgeving van het ENB.

Methoden van onderzoek

Literatuuronderzoek wordt verricht naar de werking van het buitenlands beleid van de Unie en het ENB in het bijzonder. Dit onderdeel richt zich ook op de coherentie en effectiviteit van het ENB. De wijze waarop Nederland het ENB mede heeft vormgegeven wordt onderzocht door verschillende case studies uit te voeren naar beslissende momenten waarop Nederland invloed heeft uitgeoefend op het ENB (op basis van dossieronderzoek en interviews). Twee IOB-evaluaties (een van de Nederlandse steun aan de democratische transitie in de Arabische regio en een van het Matra-programma in de landen van het oostelijk partnerschap, beide gepubliceerd in 2015, vormen de bouwstenen voor de beleidsdoorlichting.

Doelmatigheid en doeltreffendheid verhogende maatregelen en beleidsopties met 20% minder middelen

Aanvullend op het evaluatieonderzoek en afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek zal er een beschouwing worden gegeven van de mogelijke opties die beschikbaar zijn om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen. Beleidsdoelstelling 3.2 van de BZ-begroting bevat geen uitgaven specifiek voor het ENB. Deze uitgaven vallen onder de algemene Nederlandse afdrachten aan de Unie, die zijn ondergebracht onder beleidsdoelstelling 3.1 van de BZ-begroting. Het verplichte karakter van deze afdrachten staat niet toe dat hier 20% op wordt gekort. De kosten van de beïnvloeding van het ENB liggen verscholen in de apparaatskosten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (ambtenaren, diplomaten en ambassades e.d.). De beschouwing van beleidsopties zal zich op deze laatste kosten richten.

Annex C. Het vestigingsklimaat voor internationale organisaties in Nederland.

Doelstelling en afbakening

Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op beleidsdoelstelling 4.5 van de BZ-begroting, die luidt: «Een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor internationale organisaties in Nederland». In 2008 lichtte IOB het betreffende beleidsartikel al eens door. Daarbij werd onderzocht wat de resultaten waren van de genomen kabinetsmaatregelen die beoogden de knelpunten in de relaties met de hier gevestigde internationale organisaties (IO's) weg te nemen en de tevredenheid onder hun medewerkers te vergroten.¹ De geplande beleidsdoorlichting bestrijkt de periode 2008–2015. In deze periode is er geen omvangrijk pakket van nieuwe maatregelen genomen en vormen de (in veel gevallen tussen 2005 en 2008 vernieuwde) zetelverdragen met de IO's de basis voor de dienstverlening door de Nederlandse overheid.

Motivering voor het beleid en beoogde doelen

De beleidsdoorlichting zal de motieven achter en doelen van het beleid gericht op het bieden van een goed vestigingsklimaat beschrijven. Deze motieven hebben betrekking op het willen bijdragen aan de internationale rechtsorde, de veronderstelde economische voordelen van de aanwezigheid van IO's in Nederland, de omvang en het niveau van buitenlandse ambassades in Nederland en de internationale reputatie van Nederland en Den Haag als «internationale stad van recht en vrede». Om IO's zich in Nederland te laten vestigen, hen hier te houden en hun werkzaamheden te faciliteren beoogt Nederland deze organisaties en hun medewerkers een ruimhartig en gastvrij vestigingsklimaat te bieden.

Beschrijving van het beleidsterrein en uitgaven

Nederland telt ruim dertig internationale (gouvernementele) organisaties, waarvan er twee derde is gevestigd in de gemeente omgeving van Den Haag. Het betreft o.m. internationale gerechtshoven, NAVO-instellingen, EU-agentschappen en meer specialistische organisaties. Als zetelstaat heeft Nederland enkele verplichtingen ten aanzien van de privileges, immuniteiten en de externe veiligheid van deze organisaties. Daarnaast beoogt Nederland te zorgen voor goede voorzie-

¹ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Be our guests; beleidsdoorlichting Nederland als gastland van internationale organisaties*, IOB Evaluaties nr. 316, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, november 2008.

ningen, die evenwel buiten de directe invloedssfeer van de overheid liggen (bijvoorbeeld informatievoorziening in buitenlandse talen of een klantvriendelijke bejegening van IO-medewerkers door particuliere dienstverleners etc.).

De uitgaven onder dit beleidsartikel betroffen EUR 23,5 miljoen in 2013, 6,0 miljoen in 2014 en 9,5 miljoen in 2015. Het betreft hier grotendeels bijdragen aan het Libanon-tribunaal en aan het Internationaal Strafhof. Slechts een klein deel van deze uitgaven is gerelateerd aan het bieden van een goed vestigingsklimaat. Verder zijn er verborgen kosten, zoals gederfde belastinginkomsten door het toekennen van belastingvrijstelling wanneer dat juridisch niet verplicht is of kosten van lagere overheden en andere overheidsdienstverleners.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

De beleidsdoorlichting beantwoordt de volgende hoofdvragen over doeltreffendheid en doelmatigheid:

- In hoeverre is Nederland er sinds 2008 in geslaagd om het vestigingsklimaat op hetzelfde niveau te houden of verder te verbeteren en om eventuele nieuwe knelpunten met de hier gevestigde IO's op te lossen?
- Hoe verhoudt het Nederlandse vestigingsklimaat voor IO's zich tot het vestigingsklimaat in andere landen met wie Nederland zich in een concurrentiepositie bevindt?
- In hoeverre was het mogelijk geweest om het vestigingsklimaat voor IO's op hetzelfde niveau te brengen/houden tegen lagere kosten?

Methoden van onderzoek

De beleidsdoorlichting neemt de vorige beleidsdoorlichting uit 2008 als startpunt. Op basis van dossieronderzoek en interviews worden de belangrijkste elementen van het vestigingsklimaat bepaald. Vervolgens wordt het niveau van dienstverlening onderzocht door gesprekken met betrokken overheids- of particuliere instanties, het management van IO's en vertegenwoordigers van de medewerkers van IO's.

Een vergelijkend onderzoek zal plaatsvinden naar het vestigingsklimaat voor IO's in een beperkt aantal landen met wie Nederland zich in een concurrentiepositie bevindt. De landen worden vergeleken op een selectie van indicatoren die van groot belang worden geacht voor het vestigingsklimaat.

Doelmatigheid en doeltreffendheid verhogende maatregelen en beleidsopties met 20% minder middelen

Aanvullend op het evaluatieonderzoek en afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek zal er een beschouwing worden gegeven van de mogelijke opties die beschikbaar zijn om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen.

Eveneens zullen afhankelijk van de uitkomsten van het evaluatieonderzoek beleidsopties beschreven worden indien er significant minder middelen (20%) beschikbaar zijn.