

EEN NIEUWE VLAAMSE DIPLOMATIE IN EEN VERANDERENDE WERELD:

Naar een efficiënt buitenlands netwerk

Advies 2013/16

9 juli 2013



STRATEGISCHE ADVIESRAAD

INTERNATIONAAL
VLAANDEREN

Flemish Foreign Affairs Council

COLOFON

SAMENSTELLING:

SARiV
Freddy Evens (Secretaris)
Roos Van de Cruys
Boudewijnlaan 30 bus 81
1000 Brussel
www.sariv.be
02 553 01 81

VERANTWOORDELIJKE UITGEVER:

Jan Wouters, voorzitter Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen

DRUK:

Agentschap voor Facilitair Management

DEPOTNUMMER:

D/2013/3241/197



STRATEGISCHE ADVIESRAAD

INTERNATIONAAL
VLAANDEREN

Flemish Foreign Affairs Council

**EEN NIEUWE VLAAMSE DIPLOMATIE IN EEN
VERANDERENDE WERELD:
NAAR EEN EFFICIËNT BUITENLANDS NETWERK**

Advies 2013/16

9 juli 2013

Abstract

Vlaanderen kan als open regio niet zonder een doeltreffend buitenlands beleid. De Vlaamse diplomatie is één van de belangrijkste instrumenten om uitvoering te geven aan de internationale component van de Vlaamse bevoegdheden. Uit de praktijk blijkt echter dat Vlaanderen kansen laat liggen om zijn buitenlands netwerk zo in te zetten dat het zijn strategische belangen optimaal ondersteunt. In een veranderende wereld is diplomatie nochtans een essentieel instrument om de belangen van een regio te verdedigen. Die veranderende wereld stelt de diplomatie zelf echter ook voor een aantal uitdagingen. De klassieke diplomatie wordt uitgedaagd door de opkomst van nieuwe statelijke en niet-statelijke actoren, multilevel governance structuren, complexe mondiale vraagstukken, globalisering en technologische ontwikkelingen. Bijgevolg ontstaan nieuwe vormen van diplomatie.

Vlaanderen moet een beleidsstrategie ontwikkelen om zijn middellange- en langetermijndoelstellingen inzake internationaal beleid te behalen, die tevens aangeeft hoe het Vlaams buitenlands netwerk daartoe moet bijdragen. De SARiV reikt in dit advies een aantal bouwstenen aan voor zulke strategie: een duidelijke prioriteitstelling die aansluit bij de ambities van de Vlaamse Regering, meer samenwerking en synergieën binnen de Vlaamse overheid, coördinatie met andere overheidsniveaus en samenwerking met andere (niet-gouvernementele) actoren. Hij stelt voor om in te zetten op twee prioriteiten: (i) bijdragen aan het beleid en de activiteiten van relevante internationale organisaties - in het bijzonder de Europese Unie - en (ii) economische diplomatie in de brede zin. Met het oog op deze twee prioriteiten formuleert de SARiV 26 aanbevelingen voor de organisatie, het personeel, de dienstverlening, het budget en de samenwerkingsverbanden van het Vlaams buitenlands netwerk.

Kernwoorden

Vlaanderen - diplomatie - staatshervorming - economische diplomatie - internationale organisaties - netwerken - Europese Unie - buitenlands beleid - vertegenwoordigers - Departement internationaal Vlaanderen - Flanders Investment and Trade (FIT) - Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking (VAIS) – Toerisme Vlaanderen

SAMENVATTING

De Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen ("SARiV") is sterk gehecht aan het Vlaams internationaal beleid en bekommerd over de positie van Vlaanderen in de wereld. Dit initiatiefadvies wil een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een visie en strategie voor de uitbouw van het Vlaams buitenlands netwerk. Op die manier zal Vlaanderen er hopelijk beter in slagen zijn belangen in het buitenland en op het internationale toneel te verdedigen. De focus ligt derhalve op de buitenlandse vertegenwoordiging en niet op het hele Vlaams buitenlands beleid als zodanig.

De SARiV vertrekt hiervoor vanuit een omgevingsanalyse. Hij bekijkt de juridische basis en de stand van zaken van het huidige Vlaamse netwerk in het buitenland en schetst zes belangrijke uitdagingen van de diplomatie op wereldvlak: (i) de verschuivingen in de economische en politieke evenwichten, (ii) de opkomst van nieuwe actoren in de internationale relaties, (iii) de globalisering en de communicatierevolutie, (iv) *multilevel governance* en de Europese uitdaging, (v) een nieuwe rol voor overheden en (vi) een beperkte democratische legitimiteit van overheden. Hierna geeft hij een overzicht van enkele relevante (nieuwe) vormen van diplomatie voor Vlaanderen. Vervolgens wijst hij op de noodzaak tot het ontwikkelen van een strategie voor een Vlaams buitenlands netwerk dat aangepast is aan een veranderende wereld en reikt daarvoor een aantal essentiële elementen aan. Op basis van die bouwstenen formuleert hij ten slotte aanbevelingen voor de organisatie en het functioneren van het Vlaams buitenlands netwerk.

De wereld verandert zeer snel en allerlei dynamieken hebben een grote impact op de bestaande ordening. In deze hybride wereld, met aan de ene kant de klassieke geopolitieke actoren en verhoudingen en aan de andere kant allerlei netwerken, blijft diplomatie zeer belangrijk als kanaal voor relaties, invloed en inzicht. De toenemende geopolitieke complexiteit, snelheid van informatiestromen, de stijgende interdependentie en noodzaak tot collectieve actie vragen eerder om meer dan minder diplomatie. Maar nieuwe spelers brengen nieuwe spelregels met zich mee. In deze wereld worden staten, regio's, bedrijven, maatschappelijke organisaties en mensen steeds meer partners van elkaar. De diplomatie verandert en nieuwe vormen van diplomatie ontstaan. Het buitenlands netwerk moet hieraan aangepast worden. Er is nood aan een holistische strategie die oog heeft voor de complexiteit en onderlinge verbondenheid van beleidsproblemen en die erkent dat vele van deze problemen de capaciteit van één regio overtreffen.

Vlaanderen heeft als één van de nieuwe diplomatieke actoren zelf reeds een heel proces doorlopen. Met de opeenvolgende staatshervormingen kreeg het steeds meer bevoegdheden. Sinds 1993, met de invoering van het beginsel *in foro interno, in foro externo*, is Vlaanderen niet alleen bevoegd voor de binnenlandse dimensie van zijn bevoegdheden, maar ook voor de buitenlandse dimensie ervan. Het Vlaams netwerk in het buitenland moet bijdragen tot de realisatie van de Vlaamse beleidsdoelstellingen en de Vlaamse belangen in het buitenland behartigen.

Een strategisch buitenlands netwerk is niet alleen aangepast aan de veranderende wereld: de organisatie ervan vloeit tevens voort uit duidelijke beleidskeuzes en prioriteiten. De feitelijke keuzes zijn vaak politiek van aard, maar een transparant afwegingskader op basis waarvan heldere langetermijnkeuzes kunnen worden gemaakt en verantwoord, kan daarbij behulpzaam zijn. Juist in een context van financiële krapte en bezuinigingen kan de overheid zich het ontbreken van dergelijk afwegingskader niet veroorloven. Dit kader tracht de SARiV met dit advies aan te reiken.

De Vlaamse strategie voor een buitenlands netwerk moet volgens de SARiV rekening houden met de veranderende wereld en aansluiten bij het Vlaams algemeen, buitenlands en imago-beleid. Streven naar samenwerking en synergiën binnen de Vlaamse overheid en coördinatie met de andere overheidsniveaus zijn belangrijke uitgangspunten. Er moet tevens ingezet worden op samenwerking met andere actoren. De strategie moet thematische en geografische prioriteiten bepalen. Wat betreft de geografische focus vindt de SARiV het wenselijk om op basis van een aantal parameters een strategie te bepalen voor landen en ruimere regio's. Daaruit kan dan afgeleid worden welke instrumenten waar moeten ingezet worden. Inzake de thematische focus stelt de SARiV voor om in de strategie vooral in te zetten op twee prioriteiten: (i) bijdragen aan het beleid en de activiteiten van relevante internationale organisaties – in het bijzonder de EU - en (ii) economische diplomatie in de brede zin. Deze strategie moet bepalend zijn voor de vorm en

functies van het buitenlands netwerk. Met het oog op deze twee strategische prioriteiten formuleert de SARiV zijn aanbevelingen voor het Vlaams buitenlands netwerk.

AANBEVELINGEN VOOR DE ORGANISATIE VAN HET VLAAMS NETWERK IN HET BUITENLAND:

- **Voor een betere organisatie van en aansturing door het hoofdkantoor**

De hogervermelde uitdagingen en trends maken een geïntegreerde aanpak van internationale thema's en afstemming tussen de hoofdkantoren van de verschillende vertegenwoordigers noodzakelijk. Hierbij dient onderzocht of een meer geïntegreerd hoofdkantoor best kan via één sterke aansturing of via een verregaande integratie in één instelling. In elk geval moet nog meer samengewerkt worden tussen het departement en de agentschappen.

De aansturing van de verschillende vertegenwoordigers in het Vlaams netwerk moet worden versterkt door hen een soort missiedocument - een vertaling van de algemene strategie naar de samenwerking met het specifieke ambtsgebied - mee te geven wanneer ze op post gaan, op regelmatige tijdstippen deze missie te actualiseren en dit document te gebruiken als referentiepunt voor hun evaluatie.

- **Voor de uitbouw van het netwerk**

Vlaanderen moet als kleine internationale actor selectief zijn in de keuze van locaties voor zijn buitenlands netwerk. De SARiV stelt voor om de locaties van de posten te bepalen aan de hand van een aantal duidelijk gedefinieerde algemene parameters zoals de beleidsdoelstellingen, de meerwaarde van en voor Vlaanderen, het economisch potentieel, de bereidheid tot samenwerking en goede beleidspraktijken van het partnerland en een reeks specifieke criteria voor de onderscheiden netwerken.

De voornaamste groeikansen voor het Vlaams buitenlands netwerk liggen volgens de SARiV bij (i) de politieke en economische vertegenwoordiging in de Vlaamse Vertegenwoordiging binnen de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de EU, (ii) de politieke vertegenwoordiging in internationale organisaties (m.n. VN en OESO), (iii) de economische vertegenwoordiging in de groei landen en (iv) een toevoeging van een Vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering als diplomatiek adviseur aan het kabinet van de minister-president en/of minister van Buitenlands Beleid.

De SARiV pleit ervoor om alle Vlaamse vertegenwoordigers zoveel mogelijk samen te huisvesten, binnen de EU in Vlaamse Huizen en buiten de EU - behoudens uitzonderingen - in federale ambassades.

- **Voor de samenwerking binnen het netwerk**

De verschillende arbeidsvoorwaarden, achtergronden, taakstellingen, hoofdkantoren en statuten van de vertegenwoordigers in het buitenland noodzaken meer structurele samenwerking, informatiedoorstroming en overleg tussen de verschillende Vlaamse vertegenwoordigers in het buitenland. De eerder aangehaalde aansturing door een meer geïntegreerd hoofdkantoor moet tevens ervoor zorgen dat de Vlaamse vertegenwoordigers op de hoogte zijn van elkaars activiteiten en beleidsdoelstellingen zodat ze een klantvriendelijke basisdienstverlening kunnen bieden en correct kunnen doorverwijzen als een bepaald type vertegenwoordiger ter plaatse niet aanwezig is. In het bijzonder voor economische diplomatie is een goede taakverdeling en samenwerking tussen de Vlaamse Economische Vertegenwoordigers en de Vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering nodig.

- **Voor de coherentie van het Vlaams internationaal optreden**

Door een strategie voor het hele Vlaams buitenlands netwerk te formuleren die aansluit bij het Vlaams (buitenlands) beleid, verhoogt ook de coherentie van het optreden van het buitenlands netwerk. Hiervoor moet de Vlaamse overheid allereerst streven naar coherentie in al haar beleidsinitiatieven en meer aandacht geven aan de internationale aspecten ervan, ook in de strategische plannen zoals Vlaanderen in Actie en het Nieuw Industrieel Beleid. Bovendien moet het internationaal beleid en in het bijzonder het EU-beleid, meer aandacht krijgen in de hele Vlaamse overheid. Het Departement internationaal Vlaanderen heeft hierbij een belangrijke beleidscoördinatiefunctie.

Ook de coherentie van het internationaal optreden van alle andere Vlaamse overheidsactoren moet versterkt worden. Vlaamse ministers en ambtenaren op zending zetten zich samen met de

vertegenwoordigers in het buitenland, in voor de vertegenwoordiging en promotie van Vlaanderen in het buitenland.

- **Voor een innovatieve organisatie**

De Vlaamse overheid onderzoekt en ontwikkelt de kansen voor kennisdeling, e-diplomatie en een flexibele inzet van vertegenwoordigers die mogelijk gemaakt worden door de evolutie in de communicatietechnologie.

AANBEVELINGEN VOOR HET PERSONEEL VAN HET VLAAMS BUITENLANDS NETWERK:

De SARiV pleit ervoor om de arbeidsmodaliteiten en -voorwaarden van het personeel in het buitenland respectievelijk met en zonder diplomatiek statuut zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Daarnaast moeten voldoende mogelijkheden voorzien worden voor stages, opleidingen en mobiliteit van de personeelsleden van de buitenlandse vertegenwoordigingen. De Vlaamse overheid moet tevens de mobiliteit met het hoofdkantoor en de hele Vlaamse administratie versterken, teneinde nieuwe expertise naar de vertegenwoordigingen te brengen en omgekeerd.

AANBEVELINGEN VOOR DE DIENSTVERLENING VAN HET VLAAMS BUITENLANDS NETWERK:

Iedere vertegenwoordiger moet in meer of mindere mate een rol spelen in de vier hoofdtaken van Vlaamse vertegenwoordigers in het buitenland, nl. (i) projecten, (ii) kennisopbouw en -verspreiding en netwerken, (iii) representatie en (iv) communicatie. Zij moeten hiervoor ook de mogelijkheden en middelen krijgen.

De SARiV ziet voor de vertegenwoordigers in het buitenland eerder een faciliterende of ondersteunende rol inzake culturele, academische en publieksdiplomatie. Hij pleit hierbij voor wederzijds respect, het vermijden van instrumentalisering en het valoriseren van Vlaamse sterkhouders in het buitenland.

AANBEVELING VOOR HET BUDGET VAN HET VLAAMS BUITENLANDS NETWERK:

Een strategie voor het Vlaams buitenlands netwerk dient rekening te houden met de economische realiteit van Vlaanderen, maar ook met de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse Regering. Een grondige denkoefening over de inzet van mensen en middelen in een krappe budgettaire context is nodig om een optimalisering van het buitenlands netwerk mogelijk te maken. Een belangrijk principe hierbij is de samenhang tussen de uitbouw van het netwerk en de gemaakte beleidskeuzes.

AANBEVELINGEN VOOR DE INTERACTIE, EXTERNE SAMENWERKING EN NETWERKEN VAN HET VLAAMS BUITENLANDS NETWERK:

In een hybride veld van enerzijds de klassieke, geopolitieke wereld en anderzijds de netwerkwereld moet een moderne Vlaamse diplomatie met een veelvoud aan partners in talrijke arena's samenwerken om haar doelstellingen te realiseren. De SARiV focust op een aantal voor hem relevante arena's in het kader van dit advies en met het oog op zijn twee prioriteiten, m.n. economische diplomatie en meer inzetten op relevante internationale organisaties. Niettemin lopen in een hybride wereld de verschillende arena's vaak in elkaar over al naargelang het onderwerp.

- **Voor een betere intern-Belgische samenwerking**

Overleg, afstemming, coördinatie, afspraken over taakverdeling, gezamenlijke en gedragen keuzes tussen de verschillende Belgische entiteiten zijn en blijven noodzakelijk. De samenwerkingsakkoorden tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten zijn hiervoor een belangrijk instrument. Na jaren van aanslepende onderhandelingen moet de aanpassing ervan worden afgerond. Voor het Samenwerkingsakkoord betreffende het statuut van de vertegenwoordigers in diplomatieke posten, moet de Vlaamse overheid streven naar een correcte en zo gunstig mogelijke diplomatieke vermelding van al haar vertegenwoordigers. Bij de andere samenwerkingsakkoorden moet Vlaanderen inzetten op een grotere rol bij de Belgische standpuntbepaling en op een sterkere aanwezigheid in belangrijke beslissingsfora.

Specifiek voor economische diplomatie pleit de SARiV voor een werkbare taakverdeling tussen de federale en de Vlaamse diplomatie met het leiderschap voor de Vlaamse Economische Vertegenwoordiger voor B2B-activiteiten en een goede samenwerking met respect voor elkaars bevoegdheden inzake B2G-activiteiten.

Vlaanderen onderzoekt tevens of meer afstemming en overleg over de activiteiten in het buitenland met vertegenwoordigers van de andere deelstaten, aangewezen en mogelijk is. Ten slotte streeft Vlaanderen naar meer gestructureerde afstemming en overleg over de internationale activiteiten van lokale en provinciale besturen.

- **Voor een betere samenwerking met en in internationale organisaties**

De SARiV schuift in dit advies meer samenwerking met relevante internationale organisaties naar voren als één van de prioriteiten voor het Vlaams buitenlands netwerk. Daaruit blijkt het groot belang dat hij hecht aan de opvolging van en vertegenwoordiging bij relevante internationale organisaties. Hij pleit in de eerste plaats voor het maken van een ‘mapping’ van de meest relevante internationale organisaties in functie van de Vlaamse bevoegdheden, waarbij men strategisch bekijkt hoe Vlaanderen actiever betrokken kan zijn bij de besluitvorming. Hierbij moet de Vlaamse overheid zowel de formele als informele kanalen en netwerken gebruiken.

Het EU-beleid dient volgens de SARiV een prioriteit te zijn voor de hele Vlaamse overheid en haar diplomatiek instrumentarium. Via een aanpassing van het Samenwerkingsakkoord inzake de vertegenwoordiging bij de EU moet Vlaanderen zijn betrokkenheid verhogen bij het hele proces van de EU-besluitvorming, met inbegrip van de Belgische standpuntbepaling voor de Europese Raad, EU-onderhandelingen voor internationale akkoorden en EU-posities bij internationale organisaties. Hiertoe acht de SARiV tevens een versterking van de Vlaamse Vertegenwoordiging binnen de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de EU nodig. Daarnaast moet meer aandacht gaan naar de impact van de Europese Dienst voor Extern Optreden op het buitenlands beleid in het algemeen en de nationale (inclusief Vlaamse) diplomatie in het bijzonder.

Ten slotte moet Vlaanderen bijdragen tot een betere werking van de Benelux door een sterkere politieke aansturing en een grotere betrokkenheid bij de intern-Belgische standpuntbepaling en de Benelux Politieke Samenwerking.

- **Voor een betere samenwerking met andere landen en regio's**

Goede bilaterale relaties blijven ook in een hybride wereld van belang. Vlaanderen moet zijn samenwerking met andere landen en regio's versterken door strategienota's op te stellen, door te investeren in een actievere deelname aan netwerken van landen en regio's en door meer samen te werken met vertegenwoordigingen van andere landen en regio's in het buitenland en met diplomatieke vertegenwoordigingen in Brussel.

- **Voor een betere samenwerking en interactie met niet-gouvernementele actoren**

Maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en kennisinstellingen zijn belangrijke actoren in de hedendaagse diplomatieke betrekkingen. De SARiV pleit voor meer doelgerichte samenwerking van de Vlaamse overheid met relevante maatschappelijke organisaties om gedeelde waarden en belangen na te streven en om de mondiale beleidsagenda te beïnvloeden. Om een economische diplomatie op maat te voeren, maakt de Vlaamse overheid in het bijzonder werk van meer overleg en samenwerking met het bedrijfsleven.

- **Voor meer interactie met het brede publiek**

Om het draagvlak en de legitimiteit van het Vlaams internationaal beleid, en derhalve ook van het buitenlands netwerk, te verhogen moet de Vlaamse overheid aan ‘outreach’ naar het brede publiek en opiniemakers doen. Samenwerking en afstemming tussen de Vlaamse vertegenwoordigers in het buitenland enerzijds en VIW en vleva anderzijds kunnen daartoe bijdragen.

De SARiV hoopt dat aan de hand van dit advies een beleidsproces wordt opgestart waarbij Vlaanderen een strategie ontwikkelt om zijn middellange- en langetermijndoelstellingen inzake internationaal beleid te behalen en waarin wordt aangegeven hoe zijn buitenlands netwerk daartoe moet bijdragen.

LIJST VAN AFKORTINGEN

AWEX	Agence Wallonne à l'Exportation et aux Investissements étrangers
B2B	Business-to-business
B2G	Business-to-government
BIE	Brussel invest & export
BRIC-landen	Acroniem om de groeilanden Brazilië, Rusland, India en China te benoemen
BRICS	BRIC-landen en Zuid-Afrika
BRIICS	BRICS en Indonesië
BWHI	Bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980
CALRE	Conference of Regional Legislative Assemblies
COREPER	Comité van Permanente Vertegenwoordigers, bereidt de Raad van Ministers van de EU voor
DiV	Departement internationaal Vlaanderen
EDEO	Europese Dienst voor Extern Optreden (<i>European External Action Service</i>)
EU	Europese Unie
FIT	Flanders Investment and Trade, Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen
G20	Groep van Twintig Ministers van Financiën en Voorzitters van Centrale Bank van de 19 grootste nationale economieën en de EU
IAO	Internationale Arbeidersorganisatie
ICBB	Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid
IMF	Internationaal Monetair Fonds
Ngo	Niet-gouvernementele organisatie
Nrg4SD	Network of regional governments for sustainable development
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OPT	Office de Promotion du Tourisme de Wallonie et de Bruxelles
Regleg	Conference of European regions with legislative power
SOIA	Strategisch Overlegorgaan Internationale Aangelegenheden
SVR	Studiedienst van de Vlaamse Regering

UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization
VAE	Verenigde Arabische Emiraten
VAIS	Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking
ViA	Vlaanderen in actie
VK	Verenigd Koninkrijk
VLAM	Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing vzw
VLEV	Vlaamse Economische Vertegenwoordiger (FIT)
VN	Verenigde Naties
VRWB	Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid
VRWI	Vlaamse Raad voor Wetenschap en Innovatie
VS	Verenigde Staten van Amerika
VVOB	Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand
VVPV	Vlaamse Vertegenwoordiging binnen de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de EU
VVR	Vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering
WBI	Wallonie Bruxelles International
UNWTO	United Nations World Tourism Organization
WTO	World Trade Organization (Wereldhandelsorganisatie)

INHOUD

Samenvatting.....	1
Lijst van afkortingen	6
Inhoud.....	8
Inleiding	10
Probleemstelling.....	11
1. Omgevingsanalyse	12
1.1. Regels en normen van de diplomatie	12
1.2. Federalisering van de buitenlandse betrekkingen	13
1.2.1. Gevolgen voor de vertegenwoordiging van Vlaanderen in het buitenland	13
1.2.1.1. Diplomatieke vertegenwoordiging	14
1.2.1.2. Andere vormen van vertegenwoordiging in het buitenland	15
1.2.2. Gevolgen voor het Belgisch buitenlands beleid	15
1.2.3. Samenwerkingsakkoorden	15
1.3. Kerncijfers van de Vlaamse buitenlandse vertegenwoordiging	17
1.3.1. Personeel	18
1.3.2. Kost van het buitenlands netwerk.....	19
2. Uitdagingen en trends	21
2.1. Verschuivingen in de economische en politieke evenwichten.....	21
2.2. De opkomst van niet-statelijke actoren in de internationale relaties.....	22
2.3. Globalisering en de communicatierevolutie	23
2.4. Multilevel governance en de Europese uitdaging	24
2.5. Een nieuwe rol voor overheden	25
2.6. Democratische legitimiteit	26
2.7. Tussenconclusie	27
3. Soorten diplomatie.....	29
3.1. Klassieke bilaterale diplomatie.....	29
3.2. Multilaterale diplomatie.....	29
3.3. ‘Nieuwe’ diplomatie	30
3.4. Economische diplomatie	30
3.5. Culturele diplomatie.....	31
3.6. Publieksdiplomatie	32
3.7. Specifieke soorten diplomatie.....	32
3.7.1. Academische diplomatie	32
3.7.2. Nichediplomatie	33
3.7.3. Ontwikkelingsdiplomatie.....	33
3.7.4. Parlementaire diplomatie.....	34
3.7.5. Klimaatdiplomatie	35
3.8. Tussenconclusie.....	35
4. Bouwstenen voor een strategie voor het Vlaams buitenlands netwerk.....	38
4.1. Aandacht voor de mondiale trends en uitdagingen.....	38
4.2. Aanknopen bij het Vlaams (buitenlands) beleid	38
4.3. Synergie binnen de Vlaamse overheid	39
4.4. Coördinatie en samenwerking in een meerlagig bestuurskader.....	40
4.5. Samenwerking met het middenveld en private actoren.....	40
4.6. Langetermijnperspectief	40
4.7. Strategische focus op niches en speerpuntregio’s	41
4.8. Aanknopen bij het imago-beleid.....	43
4.9. Structuur volgt functie.....	43
4.10. Tussenconclusie	44

5.	Het buitenlands netwerk en zijn instrumenten	45
5.1.	Organisatie.....	45
5.1.1.	Hoofdkantoor	45
5.1.1.1.	Structuur en functies van het hoofdkantoor	46
5.1.1.2.	Coördinatie en aansturing van het netwerk.....	47
5.1.2.	Het netwerk	48
5.1.2.1.	Parameters voor het bepalen van de posten	48
5.1.2.2.	Kansen voor de uitbouw van het netwerk	49
5.1.2.3.	Hiërarchie en samenwerking in de posten	51
5.1.2.4.	Huisvesting	53
5.1.3.	Cohérentie	53
5.1.3.1.	Van het Vlaams beleid	53
5.1.3.2.	Van de Vlaamse actoren	54
5.1.4.	Innovatie	55
5.1.4.1.	Kennisbeheer	55
5.1.4.2.	E-diplomatie	55
5.1.4.3.	Flexibele inzet van vertegenwoordigers.....	56
5.2.	Personeel.....	56
5.2.1.	Met diplomatiek statuut.....	57
5.2.2.	Zonder diplomatiek statuut	58
5.2.3.	Vaardigheden	58
5.2.4.	Evaluatie	60
5.2.5.	Een eengemaakte personeelsdienst.....	60
5.3.	Dienstverlening.....	60
5.3.1.	Kerntaken van een moderne Vlaamse diplomatie	61
5.3.2.	Algemene principes voor neventaken van een moderne Vlaamse diplomatie	62
5.4.	Budget	65
5.5.	Interactie, externe samenwerking en netwerken	66
5.5.1.	Intern-Belgische samenwerking	66
5.5.1.1.	Samenwerking met de federale overheid en diplomatie	67
5.5.1.2.	Samenwerking met Wallonië en Brussel	70
5.5.1.3.	Samenwerking met lokale en provinciale overheden	70
5.5.2.	Samenwerking met internationale organisaties	71
5.5.2.1.	Samenwerking met de EU	73
5.5.2.2.	Samenwerking met de Benelux	74
5.5.3.	Samenwerking met andere landen en regio's.....	74
5.5.4.	Interactie met maatschappelijke organisaties	75
5.5.5.	Interactie met het bedrijfsleven en kennisinstellingen.....	76
5.5.6.	Interactie met het brede publiek	77
6.	Conclusie	79
7.	Bijlagen.....	82
7.1.	Overzicht van de locaties van het officieel netwerk van Vlaamse vertegenwoordigers in het buitenland	82
7.2.	Geografische spreiding van het netwerk.....	84
7.3.	Kost van het buitenlands netwerk.....	85
7.3.1.	Kost van het buitenlands netwerk per regio	85
7.3.2.	Evolutie van de kosten van de buitenlandkantoren per entiteit.....	86

INLEIDING

Vanuit zijn bezorgdheid over de positie van Vlaanderen in de wereld nam de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: “de SARiV” of “de Raad”) het initiatief tot een strategische reflectie over de uitdagingen van de diplomatie en hun gevolgen voor de organisatie van een efficiënt Vlaams buitenlands netwerk.

Er bestaan vele definities van de term ‘diplomatie’. Het wordt veelal begrepen als “de processen en instituten waarmee een land zichzelf en zijn belangen vertegenwoordigt in de rest van de wereld”.¹ Deze definitie maakt meteen duidelijk in hoeverre diplomatie aan verandering onderhevig is en reeds was. De wereld verandert zeer snel en allerlei dynamieken hebben een grote impact op de bestaande ordening. Nieuwe spelers brengen nieuwe spelregels met zich mee. In deze wereld worden staten, regio’s, bedrijven, maatschappelijke organisaties en mensen steeds meer partners van elkaar. De diplomatie en de diplomatieke actoren veranderen. Het buitenlands netwerk moet hieraan aangepast worden. In vele (Europese) ministeries van Buitenlandse Zaken, bv. van België, Nederland, Zweden en Finland, vindt of vond recent een hervorming van het diplomatiek netwerk plaats.

Vlaanderen heeft als één van die nieuwe diplomatieke actoren zelf reeds een heel proces doorlopen. Met de opeenvolgende staatsvormingen kreeg Vlaanderen meer bevoegdheden. Sinds de invoering van het beginsel *in foro interno, in foro externo* in 1993, is Vlaanderen niet alleen bevoegd voor de binnenlandse dimensie van zijn bevoegdheden, maar ook voor de buitenlandse dimensie ervan. De Vlaamse Regering heeft bij het concipiëren van Vlaanderen in Actie zichzelf ook een ambitieuze internationale agenda voorop gesteld. Het Vlaams netwerk in het buitenland moet bijdragen tot de realisatie van de Vlaamse beleidsdoelstellingen en de Vlaamse belangen in het buitenland vertegenwoordigen. Bovendien werkt de Vlaamse Regering aan een slagkrachtige en efficiënte overheid met als doel om van Vlaanderen een topregio te maken. Ook het Vlaams netwerk in het buitenland moet voldoen aan de eisen van deze tijd, op basis van een visie op de rol en belangen die Vlaanderen in de wereld heeft. Hierbij staat functionaliteit voorop, de structuur moet daaruit volgen.

Met dit advies wil de SARiV een bijdrage leveren aan een strategie voor het Vlaams buitenlands netwerk en aanbevelingen formuleren voor zijn concrete organisatie en functies. Op die manier zal Vlaanderen er hopelijk beter in slagen zijn belangen in het buitenland en op het internationale toneel te verdedigen.

Dit advies werd voorbereid door een *ad hoc* werkgroep diplomatie² van de SARiV. Deze kwam vier maal samen. Na bespreking op zijn plenaire vergaderingen van 21 januari 2013, 25 februari 2013, 19 april 2013 en 4 juli 2013 keurde de SARiV dit advies goed.

¹ G. WISEMAN en P. KERR, “Conclusion” in G. WISEMAN en P. KERR (eds.), *Diplomacy in a globalizing world. Theories and practices*, New York, Oxford University Press, 2013, 338.

² De werkgroep diplomatie kwam in wisselende samenstelling samen. Aan de vergaderingen namen volgende leden deel: Anneliese Daelemans (tot 1 april 2013), Hans De Belder, Patrick De Groote, Johan De Meester, Koen Detavernier, Eve Diels, Geert Eggermont, Anne Lybaert, Isabel Vertriest en Jan Wouters.

PROBLEEMSTELLING

In een steeds veranderende wereld van globalisering en stijgende interdependentie groeit het belang van diplomatie om de belangen van een staat of regio te verdedigen. De diplomatie is echter zelf ook aan veranderingen onderhevig. De verschuivingen in de economische en politieke evenwichten, de opkomst van nieuwe actoren in de internationale relaties, globalisering en de communicatierevolutie, *multilevel governance*, een nieuwe rol voor overheden en een beperkte democratische legitimiteit van overheden vormen belangrijke trends en uitdagingen voor de diplomatie. Dit geldt tevens voor de Vlaamse diplomatie. Vlaanderen beschikt over een netwerk in het buitenland om de Vlaamse belangen te behartigen. De Belgische deelstaten kennen echter enkele extra uitdagingen omwille van hun uniciteit als regio's met ruime bevoegdheden, ook op het internationale domein. Die bevoegdheden brengen namelijk ook wrijvingspunten mee, zowel Vlaanderen versus federaal als intern-Vlaams. Overigens heeft de federale overheid als gevolg van de verschillende staatshervormingen vele bevoegdheden overgedragen aan de Vlaamse overheid (en er volgen er nog door de 6^{de} Staatshervorming), maar enkel bij de overdracht van buitenlandse handel en landbouw kwamen federale personeelsleden mee om de internationale verantwoordelijkheden op te nemen. Ook op het internationale toneel heeft Vlaanderen met bijkomende uitdagingen te maken: verschillende staten en internationale organisaties hebben nog steeds reserves tegenover substatelijke entiteiten. Internationale organisaties accepteren vaak wel op beleidsniveau de inbreng van deelstaten in de vorm van inhoudelijke of financiële bijdragen, maar op het politieke niveau erkennen ze meestal enkel staten en kunnen regio's hoogstens vanop de stoel van hun lidstaat deelnemen. Daarnaast kent ook Vlaanderen, zoals vele andere overheden, een moeilijke context van besparingen en een beperkt draagvlak voor het buitenlands beleid bij de brede bevolking.

Nochtans kan Vlaanderen, als open regio die sterk vervlochten is met het binnen- en buitenland, niet zonder een doeltreffend buitenlands beleid. In dit advies probeert de SARiV volgende vraag te beantwoorden: "Hoe kan Vlaanderen zijn buitenlands netwerk organiseren zodat het, rekening houdend met de wijzigende aard van de diplomatieke betrekkingen, zijn belangen optimaal kan nastreven in een veranderende wereld?" Een strategisch buitenlands netwerk is aangepast aan de veranderende wereld. Bovendien moet het beleid duidelijke keuzes maken en prioriteiten stellen. De feitelijke keuzes zijn vaak politiek van aard, maar een transparant afwegingskader op basis waarvan heldere langetermijnkeuzes kunnen worden gemaakt en verantwoord, kan daarbij behulpzaam zijn. Juist in een context van financiële krapte en bezuinigingen kan de overheid zich het ontbreken van een dergelijk afwegingskader niet veroorloven.³ Dit kader tracht de SARiV met dit advies aan te reiken.

Om een antwoord op deze vraag te formuleren, vertrekt de SARiV vanuit een omgevingsanalyse van de juridische basis en stand van zaken van het huidige Vlaamse netwerk in het buitenland. Vervolgens analyseert hij de uitdagingen en trends voor de diplomatie in het algemeen om dan elementen aan te reiken voor een strategie voor een Vlaams buitenlands netwerk dat aangepast is aan een veranderende wereld. Op basis van die bouwstenen tracht hij ten slotte aanbevelingen te formuleren voor de organisatie en het functioneren van het Vlaams buitenlands netwerk.

De focus ligt in dit advies op de buitenlandse vertegenwoordiging en niet op het buitenlands beleid als zodanig. Het advies is het resultaat van literatuuronderzoek, vergelijkend onderzoek, discussies in de SARiV en zijn *ad hoc* werkgroep diplomatie, alsook van gesprekken met meerdere Vlaamse vertegenwoordigers in het buitenland. Ter voorbereiding van dit advies werden tevens cijfers opgevraagd bij de relevante diensten. De SARiV dankt het Departement internationaal Vlaanderen, Flanders Investment and Trade, het Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking en Toerisme Vlaanderen voor hun medewerking.

³ WRR, *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid*, Amsterdam/Den Haag, Amsterdam University Press, 2010, 10.

1. OMGEVINGSANALYSE

In dit eerste hoofdstuk tracht de SARiV het kader te schetsen voor de Vlaamse buitenlandse vertegenwoordiging. In de eerste plaats bespreekt hij de regels en normen die werden ontwikkeld in het kader van de opeenvolgende staatshervormingen. Vervolgens geeft hij met een aantal kerncijfers een overzicht van de actuele stand van zaken van de Vlaamse buitenlandse vertegenwoordiging.

1.1. Regels en normen van de diplomatie

Op internationaal niveau zijn de Verdragen van Wenen over diplomatieke⁴ en consulaire⁵ relaties de belangrijkste bronnen van regels en normen van de diplomatie. Deze verdragen gaan ervan uit dat soevereine staten de (enige of toch) belangrijkste actoren in internationale relaties zijn. Ze geven ook voorrechten en immuniteiten aan diplomatieke agenten. Deze verdragen kwamen echter tot stand op een ogenblik dat de internationale scène voornamelijk werd bepaald door natiestaten. Dit geldt eveneens voor het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht. Tijdens de onderhandelingen daarover lag een ontwerpartikel 5 voor dat de verdragsluitende bevoegdheid van deelstaten volkenrechtelijk erkende voor zover deze bevoegdheid hen toegewezen werd door de federale grondwet en binnen de daarin gestelde grenzen werd uitgevoerd. Door de toenmalige tegenstand van Canada werd er uiteindelijk geen dergelijke positiefrechtelijke bepaling opgenomen. Het feit dat het verdrag zich beperkt tot staten en geen uitdrukkelijke regeling bevat van de verdragsluitende bevoegdheid van de deelstaten van federale staten mag, zoals uit de voorbereidende werkzaamheden blijkt, evenwel niet geïnterpreteerd worden als een volkenrechtelijke verwerping daarvan. Artikel 3 van het Verdrag van Wenen over het Verdragenrecht erkent immers ook overige volkenrechtssubjecten dan staten (internationale organisaties, deelstaten, enz.) als bevoegd om internationale overeenkomsten aan te gaan. Het stelt: *“Het feit dat dit Verdrag noch op internationale overeenkomsten gesloten tussen staten en andere subjecten van volkenrecht of tussen deze andere subjecten van volkenrecht, noch op niet in geschrifte tot stand gebrachte internationale overeenkomsten van toepassing is, doet geen afbreuk aan: a) de rechtskracht van zodanige overeenkomsten, b) de toepassing op deze overeenkomsten van alle in dit Verdrag vastgestelde regels waarin zij onafhankelijk van dit Verdrag krachtens het volkenrecht zouden zijn onderworpen, c) de toepassing van dit Verdrag op de betrekkingen tussen staten, geregeld door internationale overeenkomsten waarbij andere subjecten van volkenrecht eveneens partij zijn.”* Niettemin neemt geen van bovenvermelde verdragen het verschijnsel van regionale of subnationale vertegenwoordigingen formeel op.⁶ Intussen is er echter een brede consensus gegroeid dat heel wat andere actoren een rol spelen in de diplomatie (zie *infra*, 2.2.).

Op het nationale niveau worden regels en normen in wetten (en in België: in samenwerkingsakkoorden) gegoten. Ze vertalen een aantal basisbeginselen van de internationale diplomatieke normen in organisatie- en operationele kenmerken, zoals een zekere afscheiding van de binnenlandse politieke omgeving en administratie, een hiërarchische organisatiestructuur, een nadruk op het geheime karakter, alsook een aparte rekrutering en opleiding.⁷

⁴ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer en Facultatief Protocol betreffende de verplichte regeling van geschillen, opgemaakt te Wenen op 18 april 1961, B.S., 6 juni 1968.

⁵ Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer en Facultatief Protocol betreffende de verplichte regeling van geschillen, opgemaakt te Wenen op 24 april 1963, B.S., 14 november 1970.

⁶ J. WOUTERS en L. DE SMET, “The Legal Position of Federal States and their Federated entities in International Relations – the Case of Belgium”, in T.A.J.A. VANDAMME en J.-H. REESTMAN (eds.), *Ambiguity in the Rule of Law. The Interface between National and International Legal Systems*, Groningen, Europa Law Publishing, 2001, pp. 121-162.

⁷ B. HOCKING, J. MELISSEN, S. RIORDAN en P. SHARP, “Futures for diplomacy. Integrative diplomacy in the 21st century”, *Clingendael Report*, (2012), 1, pp. 25-26.

1.2. Federalisering van de buitenlandse betrekkingen

De staatshervorming van 1993 was een kantelmoment in de buitenlandse betrekkingen van de Belgische entiteiten. Voordien voerden regionale regeringen enkel inzake culturele aangelegenheden een eigen buitenlands beleid.⁸ Dit gebeurde reeds met een grote ambitie. In 1989 formuleerde de toenmalige Vlaamse Executieve in de Gedragscode m.b.t. de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen in internationale en multilaterale organisaties al de volgende uitgangspunten: “*De Gemeenschappen gaan er van uit dat zij maximaal en zo rechtstreeks mogelijk dienen vertegenwoordigd te zijn bij internationale instanties inzake de materies waarvoor zij bevoegd zijn.*”⁹ Een gelijkaardige regeling wordt in de Gedragscode beoogd voor de Gewesten. De nadruk werd gelegd op informatieoverdracht tussen de internationale organisaties en de Gemeenschappen en het streven naar een rechtstreekse Vlaamse afvaardiging bij de Permanente Vertegenwoordiging bij de EG¹⁰ en bij andere multilaterale organisaties. Het Sint-Michielsakkoord en de grondwetswijziging van 1993 voerden via artikel 167 van de Grondwet een nieuw beginsel in, nl. dat van *in foro interno, in foro externo*.¹¹ Paragraaf 1 van dit artikel stelt: “*De Koning heeft de leiding van de buitenlandse betrekkingen, onverminderd de bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten om de internationale samenwerking te regelen met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn.*” Dit betekende dat de deelstaatregeringen vanaf dat moment niet alleen bevoegd zijn voor de binnenlandse dimensie beleid van hun bevoegdheden, maar ook voor de buitenlandse dimensie ervan. Dit beginsel heeft drie belangrijke gevolgen: (i) het recht om de internationale samenwerking zelf te regelen voor hun bevoegdheden en daaraan de nodige bestuurlijke organisatie te verbinden, (ii) het verdragsrecht (*ius tractandi*): de regionale regeringen kunnen verdragen met andere regio's en landen sluiten voor hun bevoegdheden; en (iii) de externe vertegenwoordiging (*ius legationis*): regio's kunnen eigen politieke vertegenwoordigers naar het buitenland zenden.¹² In dit advies focust de Raad op de externe vertegenwoordiging van Vlaanderen.

Het kader voor de Vlaamse diplomatie en de ruimere Vlaamse vertegenwoordiging in het buitenland wordt gevormd door de Grondwet en de verschillende intrafederale afspraken, in het bijzonder de samenwerkingsakkoorden (zie *infra*, 1.2.3.), die voortvloeiden uit de verschillende staatshervormingen.

1.2.1. Gevolgen voor de vertegenwoordiging van Vlaanderen in het buitenland

Sinds de vierde Staatshervorming van 1993 kan Vlaanderen eigen vertegenwoordigers naar het buitenland zenden voor de domeinen waarvoor het bevoegd is (*in foro interno, in foro externo*). De vijfde Staatshervorming van 2001 breidde de bevoegdheden van de gewesten uit voor landbouw en buitenlandse handel. Ze stelde tevens de overdracht in het vooruitzicht van onderdelen van de ontwikkelingssamenwerking, in zoverre ze betrekking hebben op de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden.¹³

⁸ F. EVENS, *Organisation of external relations*, Forum of Federations, 2-3. [<http://www.forumfed.org/libdocs/2009/2008-09-18-Evens.pdf>]; A. SCHRAMME, *Vlaanderen en zijn grote buitenland. De opbouw van een internationaal cultureel beleid*, Tielt, Terra-Lannoo, 2000, 438p.

⁹ VLAAMSE EXECUTIEVE, *Nota aan de Vlaamse Executieve betreft Gedragscode m.b.t. de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen in internationale en multilaterale organisaties*, VE89/2807/DOC.476, 29 juli 1989, 1.

¹⁰ Europese Gemeenschap, nu Europese Unie.

¹¹ E. CEREXHE, “La Réforme de l’Etat et les compétences internationales”, *Revue Belge de droit international*, (1994), 1, pp. 5-16 ; F. INGELAERE, “The new legislation on the international relations of the Belgian communities and regions”, *Studia Diplomatica*, (1994), 1, pp. 25-49; C.-E. LAGASSE, Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale, *CRISP Courrier hebdomadaire*, (1997), 1549-1550, 63p; J. VELAERS, ““In foro interno et in foro externo”: de internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten”, in G. GEUDENS en F. JUDO (eds.), *Internationale betrekkingen en federalisme. Staatsconferentie 2005*, Brussel, De Boeck & Larcier NV, 2006, 3-86.

¹² D. CRIEKEMANS en C. LANNEAU, “De buitenlandse betrekkingen van Vlaanderen, de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” in M. VAN DEN WIJNGAERT (ed.), *Van een unitair naar een federaal België. 40 jaar beleidsvorming in gemeenschappen en gewesten (1971-2011)*, Vlaams Parlement en ASP, Brussel, 2011, 201.

¹³ A. ALEN en K. MUYLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 747.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten van vertegenwoordiging in het buitenland: diplomatieke en andere vertegenwoordiging in het buitenland.

1.2.1.1. Diplomatieke vertegenwoordiging

De Grondwet bepaalt dat de koning de leiding heeft van de buitenlandse betrekkingen (artikel 167, paragraaf 1). Hieruit volgt dat hij beslist welke staten België erkent of met welke staten België diplomatieke betrekkingen onderhoudt. Krachtens artikel 107, lid 2, van de Grondwet benoemt de koning de ambtenaren bij de buitenlandse betrekkingen, behoudens de door de wetten gestelde uitzonderingen. Dit heeft in principe als gevolg dat de gemeenschappen en gewesten niet autonoom diplomatieke of consulaire vertegenwoordigers in het buitenland kunnen aanstellen. De regeringen van de deelstaten kunnen echter wel vertegenwoordigers benoemen die door de federale Minister van Buitenlandse Zaken op de diplomatieke lijst of consulaire lijst van de Belgische ambassades, consulaten-generaal of permanente vertegenwoordigingen worden opgenomen en die derhalve onder het diplomatiek gezag staan van het door de federale overheid aangestelde posthoofd. Daarnaast staat het hen vrij eigen vertegenwoordigers te benoemen, maar dan treden de gemeenschappen en gewesten niet op als subjecten van internationaal recht en kunnen die eigen vertegenwoordigers dan geen diplomatieke of consulaire status genieten.¹⁴ In de praktijk is dit geëvolueerd naar een meer autonome beslissing van de deelstaten. Zij beslissen autonoom waar en wanneer zij een vertegenwoordiger naar het buitenland willen zenden en stellen nadien de federale overheid hiervan in kennis met het oog op de vermelding van de vertegenwoordiger op de Belgische diplomatieke lijst. Deze erkenning is soms een moeizaam proces, bijvoorbeeld voor de diplomatieke erkenning van de Vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering in New York.

Een bijzondere vorm van diplomatieke vertegenwoordiging is de vertegenwoordiging in de Ministerraad van de EU. Vertegenwoordigers van de gemeenschaps- en gewestregeringen kunnen België vertegenwoordigen in de Raad van de Europese Unie.¹⁵ Zij zullen daar het Belgisch standpunt verdedigen. Dit wordt bepaald in artikel 81, paragraaf 6, van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen (hierna: "BWHI").¹⁶ Artikel 92bis, paragraaf 4bis, van de BWHI verplicht de verschillende Belgische entiteiten hierover één of meer samenwerkingsakkoorden te sluiten. Ter uitvoering hiervan sloten de verschillende regeringen op 8 maart 1994 het Samenwerkingsakkoord met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie.¹⁷ Het Samenwerkingsakkoord werd aangepast in 2003 en 2004 ten gevolge van de vijfde Staatshervorming. Het deelt de Ministerraden van de EU in zes categorieën, waaraan telkens een bepaalde wijze van vertegenwoordiging van België beantwoordt.¹⁸ Later gaat de Raad hier dieper op in (zie *infra*, 1.2.3., 5.5.1.1. en 5.5.2.1.).

¹⁴ J. WOUTERS en L. DE SMET, "The Legal Position of Federal States and their Federated entities in International Relations – the Case of Belgium", Institute for International Law Working Paper, (2001), 7, p. 22; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 762; Samenwerkingsakkoord van 17 juni 1994 betreffende de gewestelijke economische en handelsattachés en de modaliteiten op het vlak van handelspromotie, B.S. 26 oktober 1994, 26889; Samenwerkingsakkoord van 18 mei 1995 tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten betreffende het statuut van de vertegenwoordigers van de gemeenschappen en de gewesten in de diplomatieke en consulaire posten. [<http://www.law.kuleuven.be/iir/nl/info/verdragen/swa/1995-05-18BNL.pdf>]

¹⁵ Art. 146, Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, Pb. EG C224/58, 31 augustus 1992; Art. 16, lid 2, Geconsolideerde versie van het Verdrag tot oprichting van de Europese Unie, Pb. EU C83/24, 30 maart 2010. "De Raad bestaat uit een vertegenwoordiger van iedere lidstaat op ministerieel niveau, die gemachtigd is om de regering van de lidstaat die hij vertegenwoordigt, te binden en om het stemrecht uit te oefenen."

¹⁶ BWHI, B.S. 15 augustus 1980, 9434.

¹⁷ Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie, B.S., 17 november 1994.

¹⁸ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 763-764.

Naast de intern-Belgische regeling vormen normen en principes van de ontvangende staat of organisatie het kader voor de diplomatieke vertegenwoordiging van Vlaanderen in het buitenland. Internationale organisaties in het bijzonder hebben vaak reserves bij de erkenning van een rechtstreekse vertegenwoordiging van substatelijke (en niet-statelijke) actoren.

1.2.1.2. Andere vormen van vertegenwoordiging in het buitenland

Naast de diplomatieke vertegenwoordigers kunnen de gemeenschappen en gewesten nog andere eigen vertegenwoordigers in het buitenland of bij internationale instellingen benoemen, maar die hebben geen diplomatieke of consulaire status.¹⁹ Het gaat dan om vertegenwoordigers met een sectorale opdracht, nl. specifiek voor o.m. culturele of toeristische bevoegdheden. De Raad verwijst hier naar de vertegenwoordigers van o.m. het agentschap Toerisme Vlaanderen, het Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing (hierna: “VLAM”) of de medewerkers van de culturele centra in het buitenland (zie *infra*, 1.3.). Zij staan niet op de diplomatieke lijst van de vertegenwoordigers in het buitenland en kunnen meestal niet samen gehuisvest worden met de diplomaten.

1.2.2. Gevolgen voor het Belgisch buitenlands beleid

Artikel 167 van de Grondwet bepaalt: “*De Koning heeft de leiding van de buitenlandse betrekkingen [...].*” Dit beginsel staat haaks op de gelijkheid tussen de Belgische regeringen en het principe van geen hiërarchie van normen. Hoger (zie *supra*, 1.2.) wees de Raad namelijk op de grote mate van autonomie van de Belgische deelstaten om een eigen buitenlands beleid te voeren. Dit is echter gebonden aan de voorwaarde dat de coherentie van het buitenlands beleid van de federatie niet in het gedrang komt. De deelstaten kunnen echter wel eigen prioriteiten en accenten leggen.

Alle Belgische regeringen zijn derhalve verantwoordelijk voor het te voeren beleid van de federatie. Om zulk gezamenlijk beleid tot stand te brengen, werden een aantal overlegorganen gecreëerd, nl. het Overlegcomité, de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid en een aantal specifieke werkgroepen.²⁰

De bevoegdheidsverdeling leidt maar tot een werkbaar geheel indien de toepassing ervan gepaard gaat met een loyale samenwerking vanwege alle entiteiten. Dit veronderstelt overleg, afstemming, coördinatie, afspraken over taakverdeling, gezamenlijke en gedragen keuzen e.d. om te komen tot een coherent buitenlands beleid van de Belgische federatie. Anderzijds voorziet de BWHI dat de deelstaten de federale overheid moeten informeren over het aangaan van buitenlandse relaties. De federale overheid kan zich in vier gevallen verzetten tegen het aangaan van relaties met andere landen (bv. wanneer België in oorlog is met een land). Daarnaast voorziet het Belgisch regelgevend kader dat de federale overheid in de plaats kan treden van de deelstaten indien zij hun verantwoordelijkheden niet nakomen en werden veroordeeld door een internationale instantie. Dit geldt o.m. voor het niet naleven van Europese verplichtingen. Maar ook daarvoor dienen aanvullende en duidelijke afspraken te worden gemaakt, bv. over het betalen van een Europese boete in het kader van een inbreukprocedure of het niet nakomen van de begrotingsafspraken in het kader van het Europees Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur.²¹ In de bestaande samenwerkingsakkoorden werden daarover nog geen afspraken gemaakt.

1.2.3. Samenwerkingsakkoorden

Om invulling te geven aan het buitenlands beleid van de federatie voorziet de BWHI dat de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben

¹⁹ A. ALEN en K. MUYLLE, o.c., 762.

²⁰ D. CRIEKEMANS, “Foreign policy and diplomacy of the Belgian Regions: Flanders and Wallonia”, in *Clingendael Discussion Papers in Diplomacy*, 2010, pp. 7-8.

²¹ SARIV en SERV, *Advies over het EU-Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie*, Advies 2012/14, 4 juli 2012, 11-12.

op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven (artikel 92bis, paragraaf 1, BWHI). In bepaalde aangelegenheden is het verplicht om samenwerkingsakkoorden te sluiten (artikel 92bis, paragraaf 12-4quater).

Voor de vertegenwoordiging in het buitenland gelden verschillende samenwerkingsakkoorden. In het algemeen geldt het Samenwerkingsakkoord van 18 mei 1995 tussen de staat, de gemeenschappen en de gewesten betreffende het statuut van de vertegenwoordigers van de gemeenschappen en de gewesten in de diplomatieke en consulaire posten.²² Daarnaast bestaan een aantal samenwerkingsakkoorden voor specifieke vertegenwoordigingen. Hoger (zie *supra*, 1.2.1.1.) haalde de Raad reeds kort het Samenwerkingsakkoord met betrekking tot de vertegenwoordiging in de EU aan. Wat betreft de economische vertegenwoordiging werd op 17 juni 1994 het Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de gewestelijke economische en handelsattachés en de modaliteiten op het vlak van de handelspromotie²³ gesloten. Daarnaast wijst de Raad op het belang van het Samenwerkingsakkoord van 7 februari 1995 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest inzake buitenlandse investeringen.²⁴ Op 2 mei 2012 werd een nieuw samenwerkingsakkoord gesloten tussen het Vlaamse agentschap *Flanders Investment and Trade* (FIT), het Waalse agentschap AWEX en het Brusselse agentschap *Brussels invest & export*.²⁵ De vertegenwoordiging bij internationale organisaties wordt onder meer geregeld door het Kaderakkoord van 30 juni 1994 tot samenwerking tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten over de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België bij de Internationale Organisaties waarvan de werkzaamheden betrekking hebben op gemengde bevoegdheden.²⁶ Specifiek voor het internationaal milieubeleid sloten de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest het Samenwerkingsakkoord van 5 april 1995 met betrekking tot het internationaal milieubeleid.²⁷ Specifiek voor de Benelux is er het Samenwerkingsakkoord van 5 juni 2009 tussen de staat, de gemeenschappen en de gewesten m.b.t. de vertegenwoordiging van België in de instellingen van de Benelux Unie en de daarmee verband houdende standpuntbepaling en coördinatie.²⁸

Voor het Samenwerkingsakkoord voor de vertegenwoordiging in de EU (zie *supra*, 1.2.1.1.) is aan een grondige aanpassing toe. De indeling in vertegenwoordigingscategorieën past niet meer bij de huidige situatie. Op Europees niveau werden de Raadsformaties heringedeeld en de Belgische institutionele hervormingen sinds 2001 maken dat de indeling in het Samenwerkingsakkoord niet langer beantwoordt aan de huidige politieke en juridische situatie in België. Bovendien zou de toepassing van het Samenwerkingsakkoord moeten worden uitgebreid. Het huidige Samenwerkingsakkoord regelt enkel de coördinatie en vertegenwoordiging van België voor de Raad van Ministers (en COREPER), maar spreekt zich niet uit over de raadswerkgroepen, comités en andere vergaderingen waarop vertegenwoordigers van de EU-lidstaten worden uitgenodigd op ambtelijk en ministerieel niveau. Ook voor de vertegenwoordiging van België in de Europese Raad is een regeling noodzakelijk (zie *infra*, 5.5.2.1.).

Daarnaast is een actualisering en aanpassing van het Samenwerkingsakkoord betreffende het statuut van de vertegenwoordigers van de gemeenschappen en de gewesten in de diplomatieke en consulaire posten noodzakelijk, omdat daarin de modaliteiten zijn bepaald die de samenwerking op de posten, in de permanente vertegenwoordigingen bij de EU en de internationale organisaties regelen (zie *infra*, 5.5.1.1.).

²² Niet bekendgemaakt in B.S.

²³ B.S., 26 oktober 1994.

²⁴ B.S., 29 juni 1995.

²⁵ K. PEETERS, *Beleidsbrief Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking. Beleidsprioriteiten 2012-2013, VR/2012/1910/MED.0458-12*, Brussel, 19 oktober 2012, 38.

²⁶ B.S., 19 november 1994.

²⁷ B.S., 13 december 1995.

²⁸ B.S., 22 december 2011.

1.3. Kerncijfers van de Vlaamse buitenlandse vertegenwoordiging

De Vlaamse overheid beschikt over een netwerk van ongeveer 120 buitenlandse posten. Bijlage 7.1. bevat een tabel met een volledig overzicht van de locaties. In 2012 omvatte het buitenlands netwerk:

- 11 Vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering²⁹;
- 90 posten van FIT, waarvan 66 FIT-kantoren en 24 in samenwerking met AWEX of Brussel invest & export³⁰;
- 10 buitenlandkantoren van Toerisme Vlaanderen en 2 '*representative offices*'³¹;
- 2 buitenlandse kantoren³² van het Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing vzw (VLAM);
- 3 kantoren van het Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking (VAIS)³³;
- 2 culturele vertegenwoordigingen: het Vlaams cultuurhuis 'De Brakke Grond' in Amsterdam en het 'Flanders Center' in Osaka.³⁴

Sinds 1999 worden de Vlaamse politieke, economische, toeristische vertegenwoordigers en de vertegenwoordigers voor ontwikkelingssamenwerking, indien ze er zijn, samengebracht op een gezamenlijke locatie om hun onderlinge interactie te bevorderen. De Vlaamse Regering heeft ook geïnvesteerd in de aankoop van enkele panden in het buitenland, 'Vlaamse Huizen'. Dit is het geval in onze buurlanden in Den Haag, Parijs en Londen. Momenteel zijn de verschillende Vlaamse vertegenwoordigers in het buitenland echter ook samen gehuisvest in gehuurde panden in Wenen, Pretoria, Madrid, Warschau en New York. Hun locatie wordt ook vaak omschreven als zogenaamde 'Vlaamse Huizen'. In Brussel bij de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie en in Berlijn zijn de verschillende aanwezige Vlaamse vertegenwoordigers samen gehuisvest op één verdieping van de federale ambassade. In Duitsland zijn er nog vertegenwoordigers elders gehuisvest.³⁵ Heel wat Vlaamse economische vertegenwoordigers (hierna: "VLEV's") zijn gehuisvest in ambassades van de federale overheid. Dit is vooral het geval op locaties waar geen andere Vlaamse vertegenwoordigers aanwezig zijn.

²⁹ Bij de Vlaamse Vertegenwoordiging binnen de Belgische Vertegenwoordiging bij de EU, bij de multilaterale organisaties in Genève, in Den Haag, Parijs, Berlijn, Wenen, Londen, Madrid, Warschau, Pretoria en New York. Ter vergelijking: Wallonië heeft 17 politieke vertegenwoordigingen in het buitenland. WBI, Représentation à l'étranger, 2012. [http://www.wbi.be/cgi/bin3/render.cgi?id=0023423_article&userid=&lang=ln1&rubr=inst] Brussel heeft een vertegenwoordiging binnen de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de EU. Zie voor meer info: [<http://www.bruxelles.irisnet.be/a-propos-de-la-region/bruxelles-internationale/la-representation-de-bruxelles-a-letranger-la-presence-de-bruxelles-a-letranger-1/la-representation-permanente-1>].

³⁰ Ter vergelijking: AWEX heeft 84 eigen kantoren in het buitenland, 14 i.s.m. BIE en 9 i.s.m. FIT, zie voor meer info: AWEX, Réseau des attachés économiques et commerciaux. [<http://www.awex.be/Export/Home.mvc/Download?l=c9f86f24-4c9f-4576-9d9b-a19d35123cc9&t=wwwcontacta&f=xls&ts=634940282843733077>] en BIE 35 eigen kantoren + 24 i.s.m. FIT + 34 i.s.m. AWEX.

³¹ In China, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Japan, Nederland, Oostenrijk, Spanje en de Verenigde Staten. Daarnaast zijn er twee '*representative offices*', één in India en één in Rusland. Dit zijn ondernemingen die de marketing van Vlaanderen ook als taak hebben, maar het zijn geen werknemers van Toerisme Vlaanderen. Ter vergelijking: OPT heeft 11 kantoren in het buitenland. China en de opkomende markten worden vanuit Brussel bewerkt. Zie voor meer info: [http://www.belgique-tourisme.be/contenus/offices_belges_du_tourisme_de_wallonie_et_de_bruxelles_a_l_etranger/fr/743.html]

³² In Parijs en Keulen. Ze nemen ook de Zwitserse en Oostenrijkse markt voor hun rekening. Voor andere exportbestemmingen wordt samengewerkt met FIT.

³³ Wallonië beschikt niet echt over een tegenhanger van VAIS, aangezien ontwikkelingssamenwerking ingebed is in WBI. Bovendien staat het hoofd van WBI tevens aan het hoofd van l'Association pour la Promotion de l'Education et de la Formation à l'Etranger (APEFE) (de tegenhanger van VVOB).

³⁴ Ter vergelijking: Wallonië heeft bv. het Centre Wallonie-Bruxelles à Paris [<http://www.wbi.be/fr/cwbparis#.UcMGH5wSooo>]

³⁵ Naast Berlijn zijn er VLEV's in Stuttgart en Keulen. In Keulen is ook een vertegenwoordiger van Toerisme Vlaanderen actief.

De Vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering (hierna: “VVR’s”) kunnen worden ingedeeld in twee soorten posten, nl. de multilaterale en de bilaterale. De multilaterale posten zijn de Vlaamse Vertegenwoordiging binnen de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de EU in Brussel en de Vlaamse Vertegenwoordiger bij de organisaties van de Verenigde Naties in Genève (eveneens met standplaats Brussel). De andere posten zijn in principe bilateraal. De Vertegenwoordiging in Frankrijk (gevestigd in het Vlaams Huis in Parijs) is zowel een bilaterale als multilaterale post: zij volgt immers ook de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (hierna: “OESO”), de UNESCO en de Raad van Europa op. De VVR in Londen is tevens verbindingsagent bij de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling. De VVR in Madrid is ook verbindingsagent voor de Wereldtoerismeorganisatie van de Verenigde Naties (hierna: “UNWTO” naar *United Nations World Tourism Organization*).

Wat betreft de hoger (zie *supra*, 1.2.1.) vermelde verschillende vormen van externe vertegenwoordiging hebben de economische vertegenwoordigers een groot overwicht voor Vlaanderen. Hun aantal ligt vele malen hoger dan dat van de politieke vertegenwoordigers. Het belang van de buitenlandse economische vertegenwoordiging hangt samen met de openheid van de economie en het belang van onze export. Sedert enkele jaren worden de VLEV’s aangevuld met technologische attachés uitgezonden door FIT, die vooral gericht zijn op het bevorderen van de samenwerking met Vlaanderen op het vlak van innovatie. De Vlaamse culturele vertegenwoordiging in het buitenland is beperkt tot de culturele centra in Nederland (De Brakke Grond in Amsterdam) en Japan (*Flanders Center* in Osaka). Vlaanderen heeft tot op heden geen culturele vertegenwoordigers aangesteld in ambassades of Vlaamse Huizen (zie *infra*, 5.3.2.).

1.3.1. Personeel

Er zijn 11 politiek-diplomatieke Vertegenwoordigingen van de Vlaamse Regering met in totaal 35 personeelsleden (34 voltijdse equivalenten, hierna: “VTE”). Dit geeft een gemiddelde van 3,2 personeelsleden per post. Meestal is dat een Vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering, een universitaire medewerker of adjunct en een administratief ondersteunende medewerker. In grotere posten kan er een extra (universitaire) medewerker of huismeester, die mee instaat voor het beheer van de locatie, bijkomen. De meeste (zowel administratieve als universitaire) medewerkers in het buitenland worden lokaal geworven. De VVR’s zijn sinds augustus 2008 (eerste rotatie) ingeschakeld in een rotatiesysteem. In de loop van 2014 vindt een tweede rotatie plaats.³⁶

De buitenlandse posten van FIT worden bemand door 196 personeelsleden (191,7 VTE), waaronder 45 Vlaamse Economische Vertegenwoordigers en 2 technologieattachés. Daarnaast zijn er nog 7 lokaal aangeworven handelssecretarissen en 135,7 VTE lokaal aangeworven medewerkers.³⁷ Het intern reglement voor VLEV’s en technologieattachés voorziet dat ze minimum 4 jaar en maximum 7 jaar op dezelfde post blijven. De gedelegeerd bestuurder kan mits motivatie afwijken van de minimumtermijn.³⁸

De 10 buitenlandkantoren van Toerisme Vlaanderen stellen in 2013 50 personeelsleden (46 VTE) tewerk. In 2010 waren er dat nog 61 en 56,3 VTE (in 2011 47,6 VTE en in 2012 44 VTE). Naast de 10 directeurs, waarvan het merendeel Vlaming is, bestaat een buitenlandkantoor meestal uit een *trade* verantwoordelijke, een persverantwoordelijke, een marketingverantwoordelijke, een *public relations* verantwoordelijke, een office manager, een verantwoordelijke ‘*meeting industry*’ en een webmaster of online verantwoordelijke. Medewerkers worden meestal lokaal geworven. Binnen Toerisme Vlaanderen is geen verplichte rotatie voorzien, maar het is wel mogelijk.³⁹

³⁶ K. PEETERS, *Mededeling aan de Vlaamse Regering betreft Vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering – Diplomatieke beweging 2014*, VR/2013/0802/MED.0074, 8 februari 2013.

³⁷ O.b.v. cijfergegevens aangeleverd door FIT, stand van zaken op 23.04.2013.

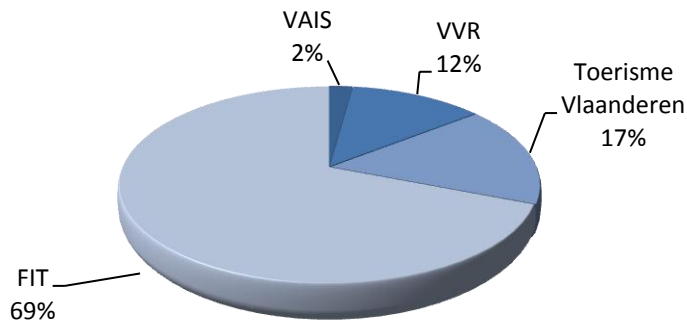
³⁸ Artikel 28, Intern reglement voor Vlaams Economisch Vertegenwoordigers en Technologieattachés.

³⁹ O.b.v. cijfers aangeleverd door Toerisme Vlaanderen, stand van zaken op 19 april 2013.

VAIS heeft drie kantoren met telkens één vertegenwoordiger en één lokaal geworven medewerker. Ook voor hen geldt geen formele rotatieregeling, voornamelijk door het beperkte aantal kantoren en een taalbarrière.⁴⁰

Dit brengt het totaal aantal personeelsleden in het buitenland op 287 personeelsleden en 277,7 VTE in april 2013.⁴¹

Aandeel in totaal personeel van de buitenlandkantoren van het Vlaams netwerk per type vertegenwoordiging



1.3.2. Kost van het buitenlands netwerk

De politiek-diplomatieke vertegenwoordigingen van de Vlaamse Regering kostten in 2012 samen 6.355.699 euro. Dit komt neer op een gemiddelde kostprijs van 577.790 euro per vestiging. Het Vlaams Huis in New York trekt het gemiddelde omhoog door de hogere kostprijs van de huur van de lokalen.⁴² Gemiddeld gaat ongeveer 17,29% van de uitgaven naar activiteiten, 32,55% naar gebouwen, materiaal en bureaunkosten en 49,57% naar personeelskosten. Waar de vertegenwoordigers samen gehuisvest worden, moet er rekening mee gehouden worden dat de gebouwenkost voor de Vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering ook de huisvesting van de andere aanwezige vertegenwoordigers (Toerisme Vlaanderen, VAIS, VLAM en FIT) dekt. Een deeltje van de activiteitskost wordt niet aangerekend op de begroting buitenlands beleid en bestaat uit het zogenaamde 'culturele rugzakje' van het Departement Cultuur (maar het is meegeteld in het bovenvermeld totaal).⁴³ Deze gemiddelde kostprijs van de Vlaamse politiek-diplomatieke vertegenwoordiging (inclusief de huisvestingskosten van alle diensten) ligt in lijn met de kostprijs van een kleine federale ambassade met een beperkte personeelsbezetting.⁴⁴

De bespreking van de begroting 2013 in het Vlaams Parlement leert ons dat de werkingsdotatie aan FIT stijgt van 39.562.000 euro naar 40.824.000 euro. Die toename met 1.262.000 euro is in belangrijke mate bestemd voor de versterking van het buitenlandse netwerk van FIT, ter ondersteuning van de Vlaamse

⁴⁰ Voor het functioneren in Mozambique is kennis van het Portugees aangewezen.

⁴¹ Ter vergelijking: het federale buitenlandse netwerk stelde eind 2011 1894 (zowel lokaal als uitgezonden) personeelsleden tewerk.

⁴² De kostprijs van de Vlaamse vertegenwoordiging in het Vlaams Huis in New York bedroeg in 2012 € 1.087.487,18. Ongeveer de helft daarvan ging naar gebouwen, materiaal en bureaunkosten. De gebouwenkost dekt echter tevens de huisvesting van het personeel van Toerisme Vlaanderen en FIT in het Vlaams Huis. Uit vertrouwelijke gegevens die de SARiV kon inzien, blijkt dat de federale vertegenwoordiging in New York ca. € 1.900.000 kost.

⁴³ O.b.v. cijfers aangeleverd door het Departement internationaal Vlaanderen. Met het 'culturele rugzakje' worden een aantal culturele evenementen in het ambtsgebied op bescheiden wijze financieel ondersteund.

⁴⁴ Volgens het federaal parlementslid Dallemand zou de gemiddelde kostprijs van een kleine federale ambassade ca. 500.000€ bedragen. Zie V. KIESEL en W. BOURTON, "Des ambassades communes aux pays du Benelux", *Le Soir*, 10.01.2013, 13; Uit gegevens die de SARiV vertrouwelijk kon inzien blijkt dat de 25 duurste bilaterale federale ambassades in 2010 tussen de 4,7 en 1,1 miljoen euro kosten. De kostprijs van de 25 goedkoopste bilaterale federale posten varieert tussen € 506.000 en € 165.000 in 2010. De gemiddelde kostprijs van een federale ambassade bedraagt, na verrekening van de opbrengsten, bijna € 900.000.

economie.⁴⁵ In 2012 ging 18.372.579,79 euro (of 46,44%) van het budget van FIT naar het buitenlands netwerk.⁴⁶ Daarvan werd 74,43% besteed aan personeelskosten, 23,38% aan gebouwen, materiaal en bureaunkosten en 2,18% aan acties voor internationale handel. Het budget voor acties wordt echter grotendeels centraal beheerd door het hoofdkantoor in Brussel, aangezien ze meestal uit een samenwerking bestaan van Vlaamse en buitenlandse FIT-kantoren. In 2012 ging in het totaal (centraal + buitenlandse kantoren) 4.122.005 euro (10,42% van het FIT-budget) naar acties voor internationale handel. Daarvan werd 2.288.798 euro gefinancierd met inkomsten uit deze activiteiten.

De werkingsdotatie voor 2013 aan Toerisme Vlaanderen bedraagt 34.153.000 euro.⁴⁷ In 2012 ging 6.117.669,03 euro naar de buitenlandkantoren, waarvan 328.959,83 naar de '*representative offices*'. De gemiddelde kostprijs van een '*representative office*' is 164.479,92 euro en van een buitenlandkantoor 578.870,92 euro. In 2012 ging van de uitgaven van de buitenlandkantoren, de kosten voor campagnes die op de begroting van het hoofdkantoor staan niet meegerekend, 29,18% naar activiteiten, 20,16% naar gebouwen, materiaal en bureaunkosten en 50,66% naar personeel.⁴⁸ Er is een lichte stijging te zien in de uitgaven voor activiteiten sinds 2010 (van 25,32% in 2010 naar 29,18% in 2012).⁴⁹ Wanneer de campagnes op het budget van het hoofdkantoor wel meegeteld worden, ziet de kostenstructuur er heel anders uit: gemiddeld gaat er 30% naar personeelskosten, 10% naar de werkingskosten (dit ligt erg laag doordat de kosten voor de gezamenlijke huisvesting in Vlaamse Huizen niet wordt aangerekend op de begroting van Toerisme Vlaanderen) en 60% naar marketing.

In 2012 bedroeg de Vlaamse begroting voor ontwikkelingssamenwerking 31.104.151 euro.⁵⁰ Daarvan ging 422.362,71 euro naar de werking van de drie kantoren van VAIS in het buitenland. 9,89% van de uitgaven ging naar activiteiten, 20,91% naar gebouwen en 69,11% naar personeel.⁵¹ Programma's en projecten van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking zijn hier niet inbegrepen, maar de opvolging ervan maakt de hoofdmoot uit van de activiteiten van de vertegenwoordigers. Van het totale budget van VAIS ging in 2012 75% naar projecten in het Zuiden, 16% naar draagvlakversterking in Vlaanderen en 9% naar organisatiekosten.⁵²

De totale kost van het Vlaams buitenlands netwerk bedroeg in 2012 31.268.310,53 euro.⁵³ Dit brengt de gemiddelde kost per post op € 269.554,4 en per persoon op € 108.948,82.⁵⁴ Bijlage 7.3. bevat een aantal diagrammen om de verdeling van de kosten verder te illustreren.

⁴⁵ Ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2013. Beleidsbrief Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking 2012-2013, *Parl. St. Vlaams Parlement 2012-2013*, 15/3-C, 29 november 2012, 6.

⁴⁶ Deze kosten zijn exclusief niet-verdeelde kosten, gezien deze niet aan een specifieke post kunnen toegekend worden. Daarnaast wordt ook de IT steeds meer centraal beheerd.

⁴⁷ Ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2013. Beleidsbrief Toerisme 2012-2013, *Parl. St. Vlaams Parlement 2012-2013*, 15/3-A, 29 november 2013.

⁴⁸ Sommige medewerkers met contracten naar Belgisch recht en statutaire ambtenaren worden aangerekend op het budget van het hoofdkantoor en zijn derhalve niet opgenomen in deze cijfers.

⁴⁹ O.b.v. cijfers aangeleverd door Toerisme Vlaanderen.

⁵⁰ VAIS, *Jaarverslag 2012*, Brussel, 2013, 27. [<http://www.vais.be/nl/printpdf/book/export/html/2328>]

⁵¹ O.b.v. cijfers aangeleverd door VAIS.

⁵² Zie voor meer info: VAIS, *Jaarverslag 2012*, Brussel, 2013, 28.

⁵³ Dit omvat de totale kost van de VVR's (inclusief het culturele rugzakje) en de kosten van de andere vertegenwoordigers (exclusief de kosten op het budget van het hoofdkantoor, bv. voor campagnes, acties, projecten en sommige personeelsleden bij Toerisme Vlaanderen); In 2010 bedroeg deze totale kost € 30.046.473,46. Ter vergelijking de totale netto kost van het federale buitenlandse netwerk bedroeg in 2010 € 117.140.876 met aftrek van de opbrengsten uit de consulaire dienstverlening (€ 16.800.380).

⁵⁴ De SARiV heeft getracht een vergelijking te maken met de kost van het federale diplomatieke netwerk. Hij beschikt hiervoor echter slechts over cijfers van 2010. Een nuancering is nodig, omdat we voor het Vlaams netwerk niet alle exacte personeelsaantallen hebben voor 2010, het federale netwerk meer lokale personeelsleden (die zijn goedkoper)

2. UITDAGINGEN EN TRENDS

Diplomatie en in het bijzonder de belangrijkste elementen die traditioneel met diplomatie geassocieerd worden - communicatie, onderhandelingen en de vertegenwoordiging van belangen - zijn onderhevig aan een aantal trends en uitdagingen.⁵⁵ De Raad beschrijft hieronder, zonder exhaustief te zijn, enkele van de belangrijkste trends en uitdagingen.

2.1. Verschuivingen in de economische en politieke evenwichten

Een eerste belangrijke uitdaging voor de diplomatie is dat de wereld grote machtsverschuivingen ondergaat. Iets wat simplistisch luidt het dat we van een bipolaire wereld met twee supermachten tijdens de Koude Oorlog, na de val van de Muur zijn overgegaan naar een wereld waarin Amerika een hoofdrol speelde, die dan weer evolueerde tot een multipolaire wereld met verschillende grootmachten. Samen met veranderingen in de wereldeconomie en belangrijke technologische ontwikkelingen krijgen we een complexe verdeling van de macht, die bovendien kan wijzigen naargelang het domein in kwestie en zelf nog onderhevig is aan evolutie. Deze verschuiving is derhalve niet zomaar te vatten in een verschuiving naar de BRIC⁵⁶-landen of zelfs naar de BRIICS^{57, 58}. Algemeener nemen de ‘*Newly Industrialised Countries*’ met daarbij de groep van de Aziatische Tijgers (Thailand, Indonesië, Maleisië en de Filipijnen) en de Aziatische Draken (Singapore, Hong Kong, Taiwan en Zuid-Korea) een belangrijkere plaats in.⁵⁹ De veranderende verdeling van de politieke en economische macht kan zich derhalve op verschillende manieren manifesteren. Toch lijkt de conclusie vaak te zijn dat er een verschuiving plaats vindt naar het zuiden en oosten en dit brengt nieuwe uitdagingen mee voor het *global governance* systeem (zie *infra*, 2.4.).⁶⁰

Deze ‘nieuwe’ (groot)machten kenmerken zich veelal door een dominante overheidsrol, een instabiele markteconomie en prille juridische en democratische systemen, waarin rechten van marktpartijen en mensenrechten in het algemeen niet altijd afdoende gewaarborgd zijn. Ze hebben tevens vaak een andere visie op de nieuwe internationale veiligheidsagenda dan de traditionele westerse (Europese) landen. Ze benadrukken vaak het militaire aspect en zijn afkerig tegenover inmenging in interne zaken. De ‘oude’ actoren zijn al meer overtuigd van hun onderlinge interdependentie en de nood aan collectieve actie inzake mondiaal belangrijke domeinen zoals milieubeleid, voedselverdeling, pandemieën, ontwikkeling, internationale misdaad en fragiele staten. In het kader van deze nieuwe internationale veiligheidsagenda zien zij veiligheid ruimer dan de integriteit en stabiliteit van hun staat, namelijk ook als omvattend de fysieke en economische veiligheid en welzijn van hun burgers.⁶¹ Bovendien worden ook de westerse waarden en belangen uitgedaagd door alternatieven uit Azië, Afrika, enz. Tevens is de diplomatieke aanpak

tewerkstelt, de Vlaamse kostprijs ook een belangrijk aandeel activiteitskosten (ca. 2,7 miljoen euro in 2010) omvat en de federale overheid meer mensen tewerk stelt op locaties met een lagere levensduur. Voor Vlaanderen was de gemiddelde kost per post € 259.021,30 en per persoon € 100.827,09 in 2010. Hierbij werd voor de personeelsaantallen van VAIS, de VVR's en FIT uitgegaan van een gelijk aantal personeelsleden als in 2013. Voor Toerisme Vlaanderen kon de SARiV wel over de exacte cijfers beschikken. Voor het federale netwerk komt dit per post op € 842.740,12 en per persoon (zowel uitgezonden als lokaal geworven) op € 59.522,80. Zonder aftrek van de opbrengsten uit de consulaire dienstverlening komt dit op € 963.606,16 per post en € 68.059,58 per personeelslid.

⁵⁵ B. HOCKING, e.a., o.c., p. 9.

⁵⁶ Brazilië, Rusland, India en China.

⁵⁷ BRIC-landen plus Indonesië en Zuid-Afrika

⁵⁸ B. HOCKING, e.a., o.c., p. 16; P. KERR en G. WISEMAN, “Introduction”, in P. KERR en G. WISEMAN (eds.), *Diplomacy in a globalizing world. Theories en practices*, New York, Oxford University Press, 2013, 6.

⁵⁹ P. DE GROOTE, *Geo-Economie: economisch-geografische aspecten van onze wereldeconomie*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2004, 41.

⁶⁰ S. HEMRA, T. RAINES en R. WHITMAN, “A diplomatic entrepreneur. Making the most of the European External Action Service.”, *Chatham House Report*, (2012), p. 8.

⁶¹ B. HOCKING, e.a., o.c., pp. 16-17.

anders, omdat ook de cultuur anders is. Dit vormt een uitdaging voor de diplomatie om de culturele diversiteit te bewaken en er gepast op in te spelen.⁶²

De invloed van nieuwe grootmachten werd versterkt door de financieel-economische crisis. Het Westen heeft immers niet enkel economisch geleden: ook politiek werd het teruggeslagen aangezien zijn reputatie een flinke deuk kreeg door de gebrekkige of moeizame aanpak van het financieel en economisch herstel. Bovendien heeft de crisis er algemeen toe geleid dat de economische macht vaak zwaarder doorweegt dan de politieke macht. Dit heeft tevens gevolgen voor de belangrijkste internationale fora die de complexe mondiale agenda proberen te beheren. Vaak werden de nieuwe actoren eerst informeel bij het overleg betrokken als partners, maar uiteindelijk ontstond ook de druk om de organisaties zelf te veranderen en uit te breiden.⁶³ Zo wordt de G8 uitgedaagd door de G20⁶⁴ en krijgen internationale instellingen van de VN Veiligheidsraad tot de OESO te maken met uitbreidingsvraagstukken. Dit hangt tevens samen met de veranderende locaties van diplomatiek overleg. Terwijl aanvankelijk de hoofdmoot van het overleg gehouden werd in de besloten omgeving van ambassades, zien we een evolutie naar bepaalde 'conferenties' of 'congressen'.⁶⁵ Soms groeiden deze uit tot multilaterale organisaties, maar dan nog verschillen ze in hun operationele kenmerken van de meer klassieke organisaties. Zo hebben niet alle multilaterale diplomatieke fora een fysieke locatie: de G8 en G20 volgen een rotatiesysteem wat hun voorzitterschap betreft. Ten slotte hebben in de loop der jaren sommige van deze diplomatieke plaatsen een eigen 'identiteit' ontwikkeld. Ze worden zelf diplomatieke actoren die op hun beurt weer vertegenwoordigers uitzenden en ontvangen van de lidstaten.⁶⁶

2.2. De opkomst van niet-statelijke actoren in de internationale relaties

De hedendaagse diplomatie heeft, naast de professionele diplomaten, steeds meer te maken met een breed scala aan actoren. Naast staten, zijn ook multilaterale organisaties, civiele maatschappij organisaties, niet-gouvernementele organisaties (hierna: "ngo's"), mondiale ondernemingen, invloedrijke personen (Bono, Bill Gates, Nelson Mandela, enz.) 'diplomatiek actief'. Dit weerspiegelt de groei van de impact van de civiele maatschappij en haar drang naar een sterkere betrokkenheid bij de wereldpolitiek. Bovendien heeft de globale financiële en economische crisis de interesse in economische en commerciële diplomatie (zie *infra*, 3.4.) een nieuwe stimulans gegeven, m.n. vanuit de ondernemerswereld. Hoe de diplomatie met deze nieuwe actoren moet omgaan, heeft aanleiding gegeven tot een aantal nieuwe begrippen zoals 'multi-stakeholder' diplomatie of netwerkdiplomatie.⁶⁷ In elk geval benadrukken ze de interactie tussen overheidsactoren (van staten of internationale organisaties) en niet-statelijke actoren in een zogenaamde netwerkwereld. De impact van transnationale sociale bewegingen, bv. de invloed van de ngo-coalitie bij het tot stand komen van de Conventie over het verbod op anti-persoonsmijnen⁶⁸, en multinationale ondernemingen is alvast niet te miskennen. Belangrijk is hierbij te onthouden dat de opkomst van die nieuwe actoren de klassieke diplomatie en haar normen beïnvloedt en ook nieuwe eisen stelt aan de professionele diplomaat.⁶⁹ Tevens houdt de opkomst van nieuwe diplomatieke actoren verband met de veranderende rol van de staat en zijn instellingen (zie *infra*, 2.4.).

⁶² B. HOCKING, e.a., o.c., p. 21 en 26.

⁶³ N. BAYNE en S. WOOLCOCK, "The future of economic diplomacy" in N. BAYNE en S. WOOLCOCK (eds.), *The new economic diplomacy. Decision-making and negotiation in international economic relations*, Surrey, Ashgate, 2011, 361.

⁶⁴ P. MARTIN, "The G20: From global crisis responder to steering committee", in A. F. COOPER, J. HEINE en R. THAKUR (eds.), *The Oxford Handbook of modern diplomacy*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 729-735.

⁶⁵ A. J. R. GROOM, "Conference diplomacy", in A. F. COOPER, J. HEINE en R. THAKUR (eds.), o.c., pp. 267-268.

⁶⁶ G. A. PIGMAN, *Contemporary diplomacy*, Cambridge, Polity Press, 2010, 26-28.

⁶⁷ A. F. COOPER, J. HEINE en R. THAKUR, "Introduction: The challenges of 21st century diplomacy", in A. F. COOPER, J. HEINE en R. THAKUR (eds.), o.c., pp. 21-25.

⁶⁸ Verdrag inzake het verbod op het gebruik, de opslag, de productie en de overdracht van antipersoonsmijnen en inzake de vernietiging ervan, gedaan te Oslo op 18 september 1997, B.S., 18 december 1998, 40223.

⁶⁹ B. HOCKING, e.a., o.c., p. 11.

Deze nieuwe actoren ontwikkelen zelf ook strategieën (of diplomatie) om hun belangen te verdedigen en zaken te beïnvloeden. Zo wordt diplomatie ook gebruikt in de context van ‘city’, ‘business’, ‘ngo’ en ‘celebrity’ diplomacy. Hoewel deze fenomenen soms verschillen van de diplomatie die wij in dit advies bedoelen en zo verwarring kunnen creëren, maken ze wel degelijk deel uit van de veranderende omgeving waarin een binnenlands en buitenlands beleid gevoerd moet worden.⁷⁰ De strategieën die niet-statelijke actoren, met name ngo’s, gebruiken zijn tevens van een andere aard. Hun diplomatie bestaat voornamelijk uit volgende activiteiten: communicatie en feitenonderzoek, drukingsacties en ‘advocacy’.⁷¹ Vaak gebruiken ze eerder een campagnediplomatie, bv. rond de anti-persoonsmijnen,⁷² en zijn hun campagnes veel transparanter⁷³ en gericht op het grote publiek.

2.3. Globalisering en de communicatierevolutie

In de geschiedenis van de diplomatie werd meermaals onterecht het einde van de diplomatie aangekondigd als gevolg van innovaties in de telecommunicatie. Het is echter wel duidelijk dat die innovaties diplomatie veranderd hebben en blijven veranderen. Het internet wijzigt zowel de context als de agenda van de diplomatie doordat het twee van haar hoekstenen, nl. informatie en communicatie, sterk beïnvloedt.⁷⁴ De evolutie in de communicatietechnologie maakt dat informatie overal overvloedig en goedkoop beschikbaar is. Het maakt tevens dat internationale contacten makkelijker te onderhouden zijn. De keerzijde van de medaille is de verspreiding van onjuistheden en niet-geverifieerde informatie. De mondiale netwerken zijn in principe open voor iedereen en dit heeft ook de publieke opinie veranderd. Via beoordelingssites kan de consument de reputatie van producten beïnvloeden en via sociale netwerksites kan ‘de burger’ commentaar leveren bij gebeurtenissen over de hele wereld. Het internet heeft zo een variatie aan nieuwe invloedrijke maatschappelijke actoren geïntroduceerd, bv. hackers, bloggers, softwarebedrijven (bv. Facebook en Google) en open-source groepen (bv. Wikipedia).⁷⁵ Via sociale media hebben ‘spontane’ burgerbewegingen een groot mobiliseringsvermogen.⁷⁶ Al deze nieuwe ontwikkelingen en nieuwe actoren vormen een uitdaging voor de diplomatie om haar meerwaarde te bewijzen en de netwerken te gebruiken. Tegelijk dagen ze het geheime karakter van de diplomatie uit (bv. ‘WikiLeaks’⁷⁷). Daarbij komt dat enerzijds het internet zelf ook vaak een agendapunt op de diplomatieke agenda is, bv. internetveiligheid. Anderzijds is het ook een werkinstrument voor de diplomatie, bv. om informatie te delen met het hoofdkantoor of ‘backoffice’ of om aan ‘outreach’ te doen.

Het internet heeft de globalisering, het proces van een voortschrijdende politieke, sociale, economische en culturele vervlechting⁷⁸, versterkt. Bovendien gaat de mondiale aard van de belangrijkste uitdagingen op economisch, veiligheids- en milieugebied samen met een stijgende internationale (economische) interdependentie en een explosieve toename van het aantal internationale (handels)overeenkomsten. Diplomatie wordt complexer naarmate de onderwerpen die aangepakt moeten worden organisatiegrenzen overschrijden, het onderscheid tussen binnenlandse en buitenlandse zaken vermindert en een veelheid aan stakeholders nodig is om internationale problemen op te lossen.⁷⁹ Er ontstaan ‘mondiale publieke

⁷⁰ B. HOCKING, e.a., o.c., p. 10.

⁷¹ B. BADIE, “Transnationalizing diplomacy and global governance”, in P. KERR en G. WISEMAN, o.c., 95.

⁷² B. HOCKING, e.a., o.c., p. 26.

⁷³ N. BAYNE, “Challenge and response in the new economic diplomacy” in N. BAYNE en S. WOOLCOCK (eds.), o.c., 65.

⁷⁴ Bv. Door Lord Palmerston, Britse eerste minister, toen hij de eerste telegram ontving in de jaren 1860. J. KURBALIJA, “The impact of the internet and ICT on contemporary diplomacy”, in P. KERR en G. WISEMAN (eds.), o.c., 141.

⁷⁵ J. KURBALIJA, l.c., 144.

⁷⁶ J. ROOD en R. DINISSEN, *Een wereld in onzekerheid. Clingendael Strategische Monitor 2013*, Clingendael, Den Haag, 2013, 31.

⁷⁷ J. WOUTERS, S. DUQUET en K. MEUWISSEN, “The Vienna Conventions on diplomatic and consular relations”, in A. F. COOPER, J. HEINE en R. THAKUR (eds.), o.c., pp. 523-524.

⁷⁸ P. KERR en G. WISEMAN, “Glossary”, in P. KERR en G. WISEMAN (eds.), o.c., 351.

⁷⁹ S. HEMRA, T. RAINES en R. WHITMAN, o.c., p. 8.

beleidsnetwerken' (*'global public policy networks'*⁸⁰) waarin met een variatie aan stakeholders (zowel statelijke als niet-statale, zie *supra* 2.2.) specifieke grensoverschrijdende problemen aangepakt worden.

De diplomatie moet omgaan met een groeiende verzameling en verwevenheid van stakeholders (zowel statelijke als niet-statale), die kan variëren al naargelang het onderwerp (zie *supra*, 2.1. en 2.2.) en met de mondiale aard van de belangrijkste uitdagingen. Bovendien is er tevens een explosieve toename van onderwerpen en kanalen waarlangs wordt samengewerkt. Staatsgrenzen zijn niet langer de natuurlijke begrenzing van interactie. De toenemende complexiteit van de samenleving grijpt diep in op de positionering en werkwijzen van overheden. Zo moet ook de diplomatie zich aanpassen. Zij wordt op die manier ook een beheer van netwerken. Toegang verschaffen tot en toegankelijk zijn vanuit deze netwerken is een onmisbare eigenschap van diplomaten.⁸¹ Daarnaast maakt ook publieksdiplomatie steeds meer deel uit van de diplomatieke omgeving.⁸²

2.4. Multilevel governance en de Europese uitdaging

Bovenstaande trends en uitdagingen versterken de nood aan een nieuwe rol voor overheden (zie *infra*, 2.5.). Globalisering herdefinieert niet alleen de functies van staten, ze verandert tevens de interne architectuur van staten en de internationale architectuur waarin staten functioneren. De capaciteit van een staat om zijn internationale beleidsdoelstellingen te behalen, wordt enerzijds bepaald door de nationale structuren van de diplomatie en anderzijds door de internationale structuren van de diplomatie. Dit betekent dat *multilevel governance* een belangrijke uitdaging voor de diplomatie vormt.

Aan de ene kant zijn er internationale en regionale organisaties opgekomen die een steeds belangrijkere plaats innemen, maar waarbinnen de traditionele statelijke actoren hun rol moeten en kunnen spelen. Met de uitbouw van een panoplie van internationale organisaties steeg ook het belang van het investeren in het beïnvloeden van de besluitvorming binnen deze organisaties. Bovendien zorgen deze internationale organisaties ook voor een fragmentatie van het mondiale diplomatieke systeem, aangezien ze de eenheid en homogeniteit van mondiale diplomatieke standaarden en verwachtingen uitdagen. Aan de andere kant nemen subnationale overheden een steeds belangrijkere rol op, ook op het internationale toneel. Waar de Vlaamse overheid hiervan een uitgesproken exponent is, vormen ook de enkele honderden lokale en regionale vertegenwoordigingen in Brussel hiervan het bewijs. Lokale en provinciale actoren worden ook steeds meer actief in internationale aangelegenheden. Dit systeem van *multilevel governance* vormt een uitdaging voor de traditionele diplomatie. Het brengt nieuwe fora aan voor de diplomatie, maar ook nieuwe te verdedigen belangen en noden aan samenwerking tussen diplomatieke actoren.⁸³

Alle trends en uitdagingen die in dit hoofdstuk beschreven worden, beïnvloeden de drie niveaus van de diplomatieke omgeving, nl. het globale, het nationale en het regionale diplomatieke systeem. Elk van deze drie systemen omvat een aantal actoren, interactiepatronen, normen en gedragsregels die worden uitgedaagd door de beschreven trends.⁸⁴ Zo speelt op het multilaterale niveau de relatie tussen de verschillende internationale organisaties onderling en tussen de internationale organisaties en de civiele

⁸⁰ Een beleidsnetwerk is een set van relatief stabiele relaties van niet-hiërarchische en interdependente aard dat een variatie aan actoren verbindt, die belangen over een beleid delen en die middelen uitwisselen om hun gedeelde belangen na te streven, erkennend dat samenwerking de beste manier is om die doelen te bereiken. Zie D. STONE, "Networks, second track diplomacy and regional co-operation: the role of Southeast Asian think tanks", *Paper gepresenteerd op de 38^{ste} Annual International Studies Association Convention*, Toronto, 1997, 38p.

⁸¹ GROEP VAN WIJZEN, *Modernisering van de diplomatie. Tussenrapport van de Groep van Wijzen*, Rijswijk, 2013, 14-17.

⁸² B. HOCKING, e.a., o.c., p. 9.

⁸³ De SARIv startte in 2012, in samenwerking met de Vlaamse Adviesraad voor bestuurszaken (VLABEST) en het Vlaamse Europees Verbindingsagentschap (vleva), een studiereeks over de meerlagige bestuurscontext en de Europeanisering van het Vlaamse, provinciale en lokale bestuursniveau.

⁸⁴ B. HOCKING, e.a., o.c., p. 11.

maatschappij een steeds belangrijkere rol.⁸⁵ Maar het mondiale politieke systeem wordt tevens steeds meer gekenmerkt door een stijgende interactie tussen beleidsvraagstukken die vroeger apart aangepakt werden. In de huidige context is het bijvoorbeeld onmogelijk om internationale handel los te zien van aspecten van ontwikkeling en milieu. Deze verbinding (*'interconnection'*) heeft tevens gevolgen voor de fora waarin de vraagstukken besproken worden en de actoren die betrokken zijn. Op het multilaterale niveau daagt deze evolutie bovendien steeds meer de grenzen uit van de functionele indeling van de traditionele internationale organisaties (bv. G8, G20, IMF, Wereldbank, UNCTAD en WTO). Op nationaal en regionaal niveau zorgt deze vervlechting voor nieuwe noden aan coördinatie van beleidsprocessen.⁸⁶

Multilevel governance wijzigt ook de diplomatieke strategieën. De strategie zal aangepast moeten worden aan het forum en soms zal het noodzakelijk zijn om in verschillende fora actief te zijn om een bepaalde doelstelling te behalen. Het sluiten van (wisselende) allianties en *'package deals'* is hier niet vreemd aan. De financieel-economische crisis en de eisen van de globalisering hebben het belang van economische diplomatie nog meer op de voorgrond gebracht. Dit uit zich tevens in een stijgende aandacht voor internationale economische instellingen (IMF, Wereldbank, enz.) en voor informele fora zoals de G7, G8 en G20. Bovendien zijn deze fora en instellingen zelf ook aan veranderingen onderhevig (zie *supra*, 2.1.).

De Europese Unie vormt een erg belangrijke omgeving voor de diplomatie. Er is een evolutie merkbaar binnen de EU dat lidstaten in afnemende mate zelf optreden op het multilaterale forum, maar allereerst investeren in een Europese coördinatie en ernaar streven om via een gezamenlijk Europees standpunt te wegen op de multilaterale besluitvorming. Dit geldt in het bijzonder na de introductie van de Europese Dienst voor Extern Optreden (hierna: "EDEO") door het Verdrag van Lissabon. In de eerste plaats vormt de EDEO een uitdaging voor het buitenlands beleid en de diplomatie. De vorm, operationele normen en acties van de EU als internationale actor en de EDEO staan vaak in contrast met de traditionele diplomatie die op soevereiniteit gebaseerd is. De delegaties van de EU in de wereld genieten de voorrechten en immuniteiten voorzien in het Weens Verdrag inzake Diplomatiek Verkeer (zie *supra*, 1.1.), ook al is de EU geen staat.⁸⁷ Maar artikel 41, paragraaf 1, van het Verdrag van Wenen bepaalt bv. dat diplomaten de plicht hebben om zich niet in te laten met de binnenlandse aangelegenheden van de staat waar ze geaccrediteerd zijn. De praktijk leert echter dat de voorwaarden die de EU stelt aan haar partnerlanden in ruil voor ontwikkelingshulp, handel of post-conflict hulp hier niet mee stroken.⁸⁸ Daarnaast nemen diplomaten van de EU-lidstaten deel aan het overleg in EU-kader bij internationale instellingen dat nu in steeds toenemende mate gecoördineerd wordt door de Uniedelegaties.⁸⁹

In de tweede plaats heeft de komst van de EDEO in verschillende EU-lidstaten bijgedragen tot een herdenken van het eigen diplomatiek netwerk. In vele gevallen leidt deze reflectie tot een reductie van de diplomatieke vertegenwoordiging binnen de EU, in combinatie met besparingen (zie *infra*, 2.5.).⁹⁰

2.5. Een nieuwe rol voor overheden

De voorbije decennia werden de Westerse economieën in grote mate gekenmerkt door een vrijemarktideologie, waarin gepleit werd voor minder overheid en meer markt. De huidige financieel-economische crisis heeft echter de rol van overheden in het economisch en sociaal systeem benadrukt. De

⁸⁵ B. HOCKING, , e.a., o.c., p. 12.

⁸⁶ *ibid*, p. 11.

⁸⁷ De EU hanteert hiertoe doorgaans een techniek van *'contracting-in'* van de desbetreffende bescherming via akkoorden met de betrokken derde landen: zie J. WOUTERS en S. DUQUET, "The EU and International Diplomatic Law: New Horizons?", *The Hague Journal of Diplomacy*, 7, (2012), p. 41.

⁸⁸ B. HOCKING, , e.a., o.c., p. 27.

⁸⁹ Zie J. WOUTERS, G. DE BAERE, B. VAN VOOREN, K. RAUBE, J. ODERMATT, T. RAMOPOULOS, T. VAN DER SANDEN en Y. TANGHE, *The Organisation and Functioning of the European External Action Service: Achievements, Challenges and Opportunities*, Studie voor het Europees Parlement, DG Externe Politieken, EXPO/B/AFET/2012/07, 2013, pp. 78-79.

⁹⁰ B. HOCKING, , e.a., o.c., p. 68.

overheid heeft een belangrijke rol in het stimuleren van economische groei, het reguleren van het financieel systeem en het voorzien van sociale bescherming voor haar burgers. Ze moet een antwoord formuleren op complexe, mondiale problemen zoals de klimaatverandering, de vergrijzing, de kloof tussen arm en rijk, enz. Hier staat tegenover dat door de financieel-economische crisis en de budgettaire inspanningen die de crisis van de overheden gevraagd heeft, de middelen voor een actief overheidsbeleid schaars zijn.

Dit geldt eveneens voor het buitenlands beleid en de diplomatie. De globalisering en hogergenoemde trends en uitdagingen stellen nieuwe eisen aan overheden. Complexe beleidsagenda's vereisen een aanpassing van hun rol. Zij worden opgeroepen om nieuwe beleidsinitiatieven te nemen, o.m. om de vergrijzing, de opwarming van de aarde, armoedevermindering en maatschappelijke integratie aan te pakken. Nieuwe middelen zijn echter niet beschikbaar. Zodoende zijn overheden genoodzaakt hun beleid te hertekenen of zich in te schrijven in internationale samenwerkingsverbanden, aangezien ze zelf onvoldoende kritische massa hebben om impact te hebben op deze ontwikkelingen.

Ook de doelstellingen van het buitenlands beleid worden geherformuleerd. Bovendien zorgt het vervagen van de grens tussen binnenlandse en buitenlandse aangelegenheden en de onderlinge verbondenheid van de problemen ervoor dat het buitenlands beleid niet kan losgekoppeld worden van de interne aangelegenheden.⁹¹ Een 'puur buitenlands beleid' bestaat niet meer. Verschillende landen hebben de voorbije jaren een denkoefening over hun diplomatiek systeem opgestart om aan deze uitdagingen tegemoet te komen, niet in het minst met het oog op besparingen.⁹² Hierbij wordt onder meer bekeken welke activiteiten noodzakelijk zijn om de doelstellingen te behalen en wie ze moet uitvoeren.

Deze veranderende rol van overheden heeft ook gevolgen voor de vertegenwoordigers in het buitenland. Vele van de normen en rollen die in de loop der jaren met de diplomatie zijn vergroeid, zijn niet langer geschikt om de doelstellingen te behalen.⁹³ Men mag echter niet vergeten dat in vele van de zogenaamde 'nieuwe' diplomatiek-actieve landen (zie *supra*, 2.1.) de (centrale) overheid nog wel een sterkere rol speelt. Diplomaten moeten derhalve kunnen functioneren in een *hybride* veld: enerzijds in de wereld van de geopolitiek en de nationale staten, die gekenmerkt wordt door verschuivingen in de politieke en economische evenwichten (zie *supra*, 2.1.); anderzijds in een netwerkwereld, gekenmerkt door de opkomst van nieuwe en niet-statelijke actoren, nieuwe onderwerpen waarvoor en kanalen waarlangs wordt samengewerkt (zie *supra*, 2.2 en 2.3).⁹⁴

2.6. Democratische legitimiteit

De interdependentie van beleidsonderwerpen over de hele wereld maakt de beleidsbepaling complexer en minder doorzichtig. Het buitenlands beleid wordt niet alleen gevormd door ministeries van buitenlandse zaken. Er is input van en coördinatie met andere instellingen nodig. Alle verschillende belangen binnen een land moeten verzoend worden. Daarna worden in de context van internationale onderhandelingen compromissen gesloten. Dit betekent dat beleidsdoelstellingen soms niet behaald worden of onderweg moeten worden aangepast. Overheden moeten dan regelingen treffen om hun binnenlandse stakeholders te overtuigen van het resultaat.

Deze trends beïnvloeden niet alleen de diplomatie aan de aanbodzijde (de diplomaten en de overheden waaraan zij verbonden zijn), maar ook aan de vraagzijde, d.w.z. de actoren en gemeenschappen wier belangen zij moet behartigen. De diplomatie kampt echter met een effectiviteits- en legitimiteitsprobleem.

⁹¹ B. HOCKING, , e.a., *o.c.*, p. 27.

⁹² Zie onder meer: "Trends in de diplomatie en postennetwerken. Een steekproef onder acht buitenlandse diensten" in GROEP VAN WIJZEN, *Modernisering van de diplomatie. Tussenrapport van de Groep van Wijzen*, Rijswijk, 2013, 45-50.

⁹³ B. HOCKING, , e.a., *o.c.*, p. 9.

⁹⁴ GROEP VAN WIJZEN, *o.c.*, 14.

Vanuit het perspectief van het grote publiek slaagt zij er niet in de complexe problemen waarmee zij geconfronteerd wordt op te lossen. Bovendien heerst een zeker scepticisme ten aanzien van diplomaten en wat zij doen. Dit wordt onder meer gevoed door verhalen van wanbeheer van diplomaten, misbruik van diplomatieke voorrechten en immuniteiten en de zogenaamde 'WikiLeaks'.⁹⁵ Specifiek voor de Belgische context wordt bij bepaalde delen van de publieke opinie een doorgedreven rol voor de deelstaten op het vlak van buitenlands beleid in vraag gesteld.

Het legitimiteitsdeficit reflecteert een dalend vertrouwen in overheidsinstellingen. In 2011 zei minder dan 1 op de 6 Vlamingen vertrouwen te hebben in de overheid, meer dan 1 op de 3 zei dit niet te hebben.⁹⁶ In de context van diplomatie heeft het legitimiteitsdeficit ook te maken met het verschuiven van de legitimiteitsbasis gestoeld op soevereiniteit en patriotisme naar verschillende bronnen van legitimiteit verbonden met het succesvol verschaffen van diensten door de overheid en de inzet voor collectieve goederen, bv. het milieu. Het in vraag stellen door de publieke opinie van de waarde van instellingen vormt ook een uitdaging voor het internationaal beleid.

Een mogelijke oplossing kan zijn om als overheid zelf nieuwe actoren (zie *supra*, 2.2.) te gaan betrekken bij de beleidsvorming en zo meer legitimiteit op te bouwen. Deze nieuwe actoren (het bedrijfsleven, ngo's, enz.) zijn tevens een bron van kennis. Zo ontstaan 'mondiale openbare beleidsnetwerken' ('*global public policy networks*') die een ruimere legitimiteit bieden. Toch worden hiermee vaak enkel mensen bereikt die reeds rond buitenlands beleid in de ruime betekenis actief zijn. Daarnaast is derhalve ook een bredere inzet nodig om de bevolking te informeren en zo het draagvlak te versterken.⁹⁷

2.7. Tussenconclusie

Verschuivingen van de machtsevenwichten in een multipolaire wereld en de opkomst van niet-statelijke actoren en complexe mondiale vraagstukken in een netwerkwereld maken dat de diplomatie zich afspeelt in een hybride veld. Ook de globalisering, de communicatierevolutie en *multilevel governance* structuren dragen bij tot een complexe wereld. Deze trends en uitdagingen plaatsen de klassieke diplomatie voor heel wat vragen. Wat is een diplomatieke activiteit? Wie is daarbij betrokken? En als de wereldpolitiek steeds meer gespeeld wordt in complexe netwerken, wat is dan de rol en taak van professionele diplomaten?⁹⁸ Het maakt dat er niet zoiets is als 'de diplomatie'.⁹⁹ Diplomatie wordt een zeer divers begrip dat varieert al naargelang het forum en thema van een hoog niveau van overheidsinput en intergouvernementele processen, naar gedeelde diplomatieke arena's die de gelaagdheid en de complexiteit door het grote aantal betrokken actoren reflecteert, tot losse koppelingen waarbij de overheidsinput beperkt is en processen zich ver van de klassieke diplomatie bevinden.¹⁰⁰ Diplomatie is altijd al een 'netwerkactiviteit' geweest, waarin grondstoffen (van informatie tot fysieke middelen) uitgewisseld worden, maar nu zijn deze veel dynamischer, verandert de aard van de netwerken en wordt hun samenstelling veel breder.¹⁰¹

De meerwaarde van de diplomatie ligt op het snijvlak van de klassieke, geopolitieke wereld, die zelf ook gekenmerkt wordt door een verschuiving van de machtsverhoudingen, en de netwerkwereld. In dit hybride veld blijft diplomatie als kanaal voor relaties, invloed en inzicht zeer belangrijk. De toenemende geopolitieke complexiteit, snelheid van informatiestromen, de stijgende interdependentie en noodzaak tot collectieve actie vragen eerder om meer dan om minder diplomatie.¹⁰²

⁹⁵ B. HOCKING, , e.a., o.c., p. 15.

⁹⁶ STUDIEDIENST VAN DE VLAAMSE REGERING, *VRIND 2012*, Brussel, 2012, 35.

⁹⁷ B. HOCKING, , e.a., o.c., pp. 35, 37.

⁹⁸ B. HOCKING, , e.a., o.c., p. 12.

⁹⁹ De SARIV is in bovenstaande analyse voorbij gegaan aan de uitdagingen inzake de bijstand aan burgers en het consulaire werk, gelet op de explosieve groei van de mobiliteit. Dit is nauw verbonden met diplomatie, maar binnen het Belgisch institutioneel kader is dit voorbehouden voor de federale overheid. Daarom gaat de SARIV hier niet op in.

¹⁰⁰ B. HOCKING, , e.a., o.c., pp. 19-20.

¹⁰¹ *ibid*, p. 36.

¹⁰² GROEP VAN WIJZEN, o.c., 17.

Het is duidelijk dat de klassieke diplomatie en haar strategie aangepast moeten worden. Diplomatie heeft nog steeds en misschien nog meer een centrale rol, maar dient zich aan te passen aan de noden van een snel veranderende omgeving. Dit maakt veralgemeningen over de noden en eisen voor een ministerie van Buitenlandse Zaken zeer moeilijk. In vele gevallen zal de focus meer moeten liggen op samenwerking en het bouwen van coalities met internationale partners (zowel overheids- als niet-overheidsactoren) om de eigen en gezamenlijke beleidsprioriteiten te ondersteunen. Maar dat neemt niet weg dat eigen belangenbehartiging ook een belangrijke uitdaging blijft. Dit noodzaakt flexibele organisatiestructuren, politieke leiders en diplomaten die kunnen gedijen in een complexe en veranderende wereld. Het vereist tevens een beleidsproces dat Vlaanderen toelaat zijn middellange- en langetermijndoelstellingen en zijn strategie om die te behalen te bepalen.

Alvorens uit deze trends en uitdagingen gevolgtrekkingen te maken voor de Vlaamse diplomatie acht de Raad het nodig om het concept en de praktijken van diplomatie nog even scherper te stellen, door enkele soorten diplomatie te belichten.

3. SOORTEN DIPLOMATIE

Net zoals de wereldpolitiek ondergingen de diplomatieke betrekkingen een lange evolutie in hun vorm, gebruiken en doelstellingen. Klassieke omschrijvingen en definities van 'diplomatie' verwijzen meestal naar de oudste en meest bekende vorm van diplomatie, nl. bilaterale politieke diplomatie. In de loop der jaren kwamen echter diverse andere vormen van diplomatie op, die thans een belangrijk onderdeel vormen van het buitenlands beleid van staten. In de wetenschappelijke literatuur wordt er opvallend weinig aandacht besteed aan de theoretische studie van diplomatie, waardoor er geen eensgezindheid bestaat over de correcte omschrijving of definiëring van 'diplomatie' of de verschillende vormen waaronder diplomatie gevoerd wordt. Toch zien we in de dagdagelijkse politieke en diplomatieke berichtgeving regelmatig termen opduiken die verwijzen naar een zeer specifieke soort diplomatie. In dit hoofdstuk wordt nagegaan wat de meest gebruikte termen inhouden. Eerst worden de algemene soorten diplomatie toegelicht. Vervolgens bekijkt de Raad enkele specifieke categorieën daarbinnen. Achteraan wordt in een tabel weergegeven of en hoe Vlaanderen aan de verschillende soorten diplomatie doet.

3.1. Klassieke bilaterale diplomatie

Artikel 3 van het Verdrag van Wenen inzake Diplomatiek Verkeer vermeldt de klassieke functies van een diplomatieke zending. Deze omvatten onder meer het vertegenwoordigen van de zendstaat in de ontvangende staat, het behartigen van de belangen van de zendstaat en van zijn onderdanen, het onderhandelen met de overheden van de ontvangende staat, het met alle wettige middelen nagaan van de toestanden en ontwikkelingen in de ontvangende staat en het uitbrengen van verslag daarvan aan de regering van de zendstaat en het bevorderen van vriendschappelijke betrekkingen tussen de zendstaat en de ontvangende staat en het tot ontwikkeling brengen van hun economische, culturele en wetenschappelijke betrekkingen.¹⁰³

De *International Encyclopedia of Social & Behavioral Sciences* definieert diplomatie als “de kunst van het bereiken van overeenstemming tussen landen die nood hebben aan wederzijdse samenwerking om een situatie te creëren of in stand te houden waarin elk van hen een belang heeft. De samenwerking kan inhouden om zich te onthouden van een bepaald gedrag of juist een bepaald gedrag te stellen. Het uitgangspunt van diplomatie is dat dit gedrag niet automatisch zou plaatsvinden: het vereist een positieve of negatieve stimulus van doelbewuste internationale (meestal intergouvernementele) interactie tussen diegenen die de macht bezitten om de gewenste resultaten te bereiken.” Diplomatie wordt gezien als een alternatief voor oorlog en een instrument tot verzoening van actoren, maar het kan ook een essentieel onderdeel zijn van vriendschappelijke interactie tussen landen met het oog op de realisatie van een gezamenlijk project.¹⁰⁴

De klassieke diplomatie focust bijgevolg op het onderhouden van relaties tussen staten en andere entiteiten met aanzien in de wereldpolitiek, door officiële vertegenwoordigers en met vreedzame middelen.¹⁰⁵ Het principe van de soevereiniteit van staten is hierbij belangrijk. De klassieke diplomatie behandelt bovendien vooral thema's van 'high politics', zoals veiligheid en economie.

3.2. Multilaterale diplomatie

Na de twee wereldoorlogen in de 20^{ste} eeuw werd de wereld steeds interdependenter door technologische en economische ontwikkelingen. De mondialisering van de problemen ging gepaard met een toename van multilaterale verdragen en internationale organisaties, omdat de bilaterale aanpak tussen regeringen niet voldeed voor de aanpak hiervan. Bovendien was gebleken dat verbanden zoals de Volkenbond niet

¹⁰³ Verdrag van Wenen inzake het diplomatiek verkeer, opgemaakt te Wenen op 18 april 1961, B.S., 6 juni 1968.

¹⁰⁴ S. BROWN, “Diplomacy” in *International Encyclopedia of Social & Behavioral Sciences*, Oxford, Elsevier, 2001, dl. 6, 3695-3697.

¹⁰⁵ N. BAYNE en S. WOOLCOCK, “What is economic diplomacy?” in N. BAYNE en S. WOOLCOCK (eds.), o.c., 2.

volstonden om vrede en veiligheid te garanderen.¹⁰⁶ Staten moesten - en moeten nog steeds - meer en meer in internationale organisaties met elkaar onderhandelen om de doelstellingen van hun buitenlands beleid te realiseren. Met de uitbouw van een panoplie van internationale organisaties steeg ook het belang van het investeren in het beïnvloeden van de besluitvorming binnen deze organisaties. Door de globalisering wint deze vorm van diplomatie in sterke mate veld. In het bijzonder de coördinatie rond Europese standpunten in het kader van internationale instellingen onderstreept de nood aan multilaterale diplomatie.

3.3. 'Nieuwe' diplomatie

De nieuwe diplomatie gaat gepaard met een uitbreiding van de doelstellingen en middelen van het buitenlands beleid en van de functies van internationale organisaties. Het is een term die de laatste nieuwe methoden in de diplomatie omvat. Na 1945 is er sprake van een sterke uitbreiding van de diplomatieke betrekkingen, omdat binnenlandse (politieke) aangelegenheden steeds vaker een internationale dimensie krijgen.¹⁰⁷ Kwesties die vroeger louter op nationaal vlak speelden, worden nu een internationale aangelegenheid, waarbij een veelheid aan actoren betrokken is. Dit gaat tevens samen met de opkomst van de multilaterale diplomatie. Het 'nieuwe' aan de hedendaagse diplomatieke betrekkingen slaat tevens op het feit dat er andere, niet-statelijke, actoren diplomatieke rollen opnemen (zie *supra*, 2).¹⁰⁸

Het is echter niet zo dat 'nieuwe' diplomatie een totale breuk betekent met de klassieke diplomatie. Statelijke actoren blijven het belangrijkste in diplomatieke onderhandelingen, maar ze worden vergezeld van niet-statelijke actoren zoals ngo's en multinationale ondernemingen. Bovendien is er meer ruimte voor andere agenda's dan veiligheid of handel. Ten slotte is er ook een verschuiving naar meer transparantie, hoewel het geheime karakter van de diplomatie in de aard ervan ligt. Diplomatie kent bovendien niet steeds een formeel karakter. Stille diplomatie is een discrete vorm van diplomatiek overleg achter de schermen van de officiële diplomatieke betrekkingen. Het is een methode om diplomatieke aandacht te verkrijgen voor bepaalde zaken, zonder ruchtbaarheid te geven aan dit overleg. Stille diplomatie vindt bv. plaats in de marge van internationale bijeenkomsten waarbij diplomaten vertegenwoordigers van andere landen vertrouwelijk aanspreken. Deze vorm van diplomatie wordt gebruikt bij gevoelige kwesties, waarbij openlijke bekendmaking van de verschillende standpunten de situatie zou kunnen blokkeren.

3.4. Economische diplomatie

Economische diplomatie is geen nieuw fenomeen. In de klassieke diplomatie vormde economische belangenbehartiging altijd één van de twee hoofdtaken van de diplomatie, naast de veiligheidsdimensie. De economische dimensie trad op de voorgrond in tijden van versnelde globalisering gecombineerd met een gebrek aan een globaal referentiekader.¹⁰⁹ De zakenwereld ging toen beroep doen op de eigen regering, om zo hun belangen op de wereldmarkt te behartigen. 'Economische diplomatie' is zo gegroeid tot een containerbegrip voor een uitgebreide set van diplomatieke instrumenten en methoden die gebruikt worden om de economische belangen van een land te behartigen. Er bestaat in de wetenschappelijke literatuur geen eenduidige definitie voor. Sommige auteurs beperken economische diplomatie tot wat zich bezig houdt met het beleid. De commerciële diplomatieke activiteiten die verricht worden voor specifieke bedrijven of groepen van bedrijven splitsen ze af onder de noemer 'commerciële diplomatie'. Anderen focussen juist op die commerciële diplomatieke activiteiten, nl. de inzet van overheidsdiensten om internationale handel en investeringen te bevorderen. De internationaal politiek-economische stroming richt zich daarentegen op de activiteiten die door landen worden ontplooid in het kader van het opstellen

¹⁰⁶ M. BOSSUYT en J. WOUTERS, *Grondlijnen van het internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 17-20.

¹⁰⁷ J. MELISSEN, "De Diplomatie in de Internationale Samenleving" in J. MELISSEN (Red.), *Diplomatie: Raderwerk van de Internationale Politiek*, Assen, Van Gorcum, 1999, 8.

¹⁰⁸ R. SANER en L. YIU, *International Economic Diplomacy: Mutations in Post-Modern Times*, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', Den Haag, 2003, 11; P. KERR en G. WISEMAN, *o.c.*, 354-355.

¹⁰⁹ S. WOOLCOCK en N. BAYNE, "Economic diplomacy", in A. F. COOPER, J. HEINE en R. THAKUR (eds.), *o.c.*, 2013, pp. 387-388.

en beïnvloeden van overeenkomsten tussen landen middels handelsverdragen of investeringsbeschermingsovereenkomsten. Ook zijn er auteurs die een zeer brede benadering nastreven en ook de lobbyactiviteiten van multinationale ondernemingen (*'corporate diplomacy'*)¹¹⁰ of formele en informele non-gouvernementele organisaties opvatten als een vorm van economische diplomatie. Globalisering heeft de informele en formele netwerken van alle actoren inderdaad uitgebreid en ze daarmee tegelijkertijd invloedrijker, maar ook kwetsbaarder, gemaakt.¹¹¹

In het kader van dit advies beperkt de SARiV de Vlaamse economische diplomatie tot de overheidsactiviteiten, hoewel samenwerking met private partners wel wordt aanbevolen. Hij hanteert hierbij de definitie van Moons en van Bergeijk: *"Economische diplomatie bestaat uit de inzet van overheidsrelaties en overheidsinvloed om internationale handel en investeringen te bevorderen. Economische diplomatie is hierbij gericht op het openen en open stellen van markten voor het internationale bedrijfsleven, het oplossen van problemen met andere overheden voor bedrijven die reeds in het buitenland actief zijn, het verbeteren van de werking van internationale markten en het bevorderen van (de naleving van) internationale spelregels en afspraken."*¹¹²

3.5. Culturele diplomatie

Culturele diplomatie is het benutten van kunst en cultuur voor de buitenlandse betrekkingen.¹¹³ Er heerst echter nogal wat onduidelijkheid over de definitie van 'culturele diplomatie'. Het wordt soms gezien als synoniem voor publieksdiplomatie, internationale culturele relaties of de buitenlandse culturele missie van een staat. Acties in het kader van culturele diplomatie kunnen deel uitmaken van publieksdiplomatie (zie *infra*, 3.6.), maar het is er geen synoniem van. Ook 'internationale culturele relaties' wordt onterecht gebruikt als synoniem voor culturele diplomatie.¹¹⁴ De overheid is namelijk niet bij alle vormen van internationale culturele relaties betrokken en deze relaties dragen niet noodzakelijk bij tot het buitenlands beleid of de diplomatie. Internationale culturele relaties omvatten immers ook initiatieven en contacten van private instellingen en personen die zonder overheidstussenkomst tot stand komen.

Ook over de doelstellingen van culturele diplomatie bestaat onenigheid: is het een instrument om de nationale politieke, diplomatieke, economische of handelsbelangen te bevorderen of is het eerder een middel om normatieve, idealistische doelen te bereiken met het oog op 'wederzijds begrip' tussen staten? Of beide? Culturele diplomatie omvat tevens het ondersteunen van culturele manifestaties van een ander land op het eigen grondgebied, omdat dit ook de belangen van de eigen staat kan dienen.¹¹⁵

Culturele diplomatie wordt meestal beoefend door individuele regeringen, maar ook groepen van regeringen (zoals in EU-verband) ontwikkelen initiatieven op vlak van culturele diplomatie. Heel wat landen hebben naast hun klassiek netwerk van diplomaten (al dan niet met culturele attachés) een bijzondere organisatie in het leven geroepen om deze vorm van diplomatie in te vullen. De bekendste voorbeelden zijn de British Council, het Goethe Instituut, de Stichting Cervantes en de Stichting Camoës. Ook subnationale regeringen doen actief aan culturele diplomatie. Een sprekend voorbeeld hiervan is Québec, dat naast de economische diplomatie veel aandacht heeft voor zijn culturele en taalkundige aanwezigheid op locaties waar het een eigen vertegenwoordiging heeft uitgebouwd. Hetzelfde geldt voor de vele regionale delegaties en vertegenwoordigingen in Brussel, die met elkaar wedijveren om aandacht en op regelmatige

¹¹⁰ Zo namen BNP Paribas Fortis en het Autonoom havenbedrijf van Antwerpen reeds een federale diplomaat in dienst, al dan niet op tijdelijke basis, voor het bevorderen van hun internationale belangen.

¹¹¹ P.A.G. VAN BERGEIJK, *Effectiviteit van economische diplomatie: Methoden en resultaten van onderzoek*, IOB Studie, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2012, 17; P. KERR en G. WISEMAN, *o.c.*, 347.

¹¹² Geciteerd in P.A.G. VAN BERGEIJK, *o.c.*, 18.

¹¹³ RAAD VOOR CULTUUR, *Advies culturele vertegenwoordiging in Frankrijk*, Den Haag, 16 mei 2013, 2.

¹¹⁴ P. M. GOFF, "Cultural diplomacy", in A. F. COOPER, J. HEINE en R. THAKUR (eds.), *o.c.*, 2013, p. 420.

¹¹⁵ S. MARK, *A Greater Role for Cultural Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', Den Haag, 2009, 9-11.

basis culturele activiteiten organiseren om aan netwerking te doen en hun bestaan onder de aandacht te brengen.

Ondanks de onduidelijkheid over het begrip culturele diplomatie wordt er zodus wel aan gedaan. Er zijn echter weinig (sub)statelijke actoren die erin slagen een langdurig en coherent beleid uit te werken in dit domein.¹¹⁶ Dit komt mede doordat culturele diplomatie vaak onderaan het lijstje van prioriteiten van professionele diplomaten komt. De lage prioriteit hangt tevens samen met de moeilijkheid om de impact ervan te meten.

3.6. Publieksdiplomatie

Publieksdiplomatie is het betrekken van de buiten- én binnenlandse publieke opinie bij het buitenlandse beleid. Er zijn echter maar weinig (deel)staten die erin slagen het zo in de praktijk te brengen. Het 'betrekken' in de omschrijving van publieksdiplomatie vernauwt zich vaak tot 'informereren', 'de publieke opinie' tot 'buitenlandse opinieleiders' en 'buitenlandse beleid' tot 'beleidskeuzes genomen in besloten (overheids)kring'.¹¹⁷ De invulling ervan varieert derhalve tussen: (i) het reactief, *ad hoc* en op korte termijn informeren, sensibiliseren van een duidelijk afgelijnde groep van buitenlandse opinieleiders over bestaande buitenlandse beleidskeuzes en documenten en (ii) het proactief en routinematig engageren van de burgerlijke samenleving bij de totstandkoming van het internationale beleid vanuit (middel)lange termijn perspectief.¹¹⁸ Publieksdiplomatie verwijst zo naar de interactie en communicatie van een regering met een buitenlands publiek, met de bedoeling hen positief te beïnvloeden in functie van de eigen beleidsdoelstellingen en het begrip van de nationale instellingen, cultuur, idealen en doelen te verhogen.¹¹⁹ Het is een manier om de nationale belangen te bevorderen in een omgeving van nieuwe actoren, nieuwe communicatietechnologieën, globale media en internationale netwerken. Percepties van landen beïnvloeden immers de mogelijkheden die zij hebben om hun eigen belangen te behartigen. Publieksdiplomatie vormt een belangrijk onderdeel van de bilaterale diplomatieke betrekkingen, maar wordt ook gevoerd door internationale organisaties.

Soms maakt publieksdiplomatie deel uit van de diplomatieke strategie om bijvoorbeeld via de mobilisatie van de publieke opinie sterker te staan in de onderhandelingen of de positie van de tegenstander te beïnvloeden, die ook door zijn eigen publieke opinie in vraag gesteld wordt of onder druk komt te staan. Men richt zich hierbij specifiek op de media om zoveel mogelijk publieke aandacht en ruchtbaarheid voor een kwestie te verkrijgen. Dit wordt ook wel megafoondiplomatie genoemd.

3.7. Specifieke soorten diplomatie

Hieronder gaat de SARiV dieper in op enkele specifieke subcategorieën van diplomatie. Het gaat om concepten die vaak voorkomen of die specifieke relevantie hebben voor Vlaanderen. Het is echter geen exhaustieve lijst.

3.7.1. Academische diplomatie

De kennismaatschappij van vandaag is per definitie internationaal, zowel economisch, politiek als sociaal-cultureel. In een geglobaliseerde wereld moeten onderwijs en onderzoek open staan voor de wereld om een bijdrage te leveren aan de aanpak van internationale vraagstukken, maar ook om competitief te zijn en hun impact te verhogen. Onderwijsinstellingen worden daarom steeds actiever op het internationale toneel. Ook zij gaan een rol spelen als 'ambassadeurs'. Ze zijn instrumenten in de stromen van mensen en kennis tussen landen. Door netwerken te ontwikkelen, partnerschappen met zusterinstellingen te sluiten,

¹¹⁶ L. TEVDOVSKI, *Cultural Diplomacy: An Essential and Creative Component in the Toolkit of Contemporary Diplomacy*, Skopje, Macedonian Information Centre, 2009, 21.

¹¹⁷ E. HUGH en J. MELISSEN, *De publieksdiplomatie van Québec*, Antwerpen, Steunpunt Buitenlands Beleid, 2008, 6.

¹¹⁸ *Ibid*, 18.

¹¹⁹ S. MARK, *o.c.*, 16.

banden met de ondernemersgemeenschap en andere internationale spelers aan te halen, voeren moderne universiteiten een eigen vorm van diplomatie.¹²⁰ Ze dragen echter via hun internationale contacten en het bevorderen van hun eigen reputatie ook bij aan de beeldvorming van hun land of regio. Op die manier is hun diplomatie complementair aan de overheidsdiplomatie. Anderzijds trachten overheden hun onderwijsbeleid en de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren door samenwerkingsovereenkomsten te sluiten en deel te nemen aan onderhandelingen in internationale organisaties, bv. OESO en UNESCO.

In Vlaanderen kreeg academische diplomatie een ruimere invulling. Deze vorm van diplomatie omvat volgens minister-president Peeters een veelheid aan samenwerkingsvormen waarmee de universiteiten en de Vlaamse overheid elkaar wederzijds kunnen versterken om hun internationale aspiraties waar te maken.

3.7.2. Nichediplomatie

Nichediplomatie is diplomatie gebaseerd op duidelijke prioriteiten van het buitenlands beleid om zo middelen te concentreren op specifieke gebieden met de verwachting dat ze meer rendement zullen genereren.¹²¹ Een niche is een specifiek beleidsdomein waarin een staat beschikt over specifieke kennis, een uitgebreid netwerk en duurzame activiteiten.¹²² Hiermee hoopt een staat zich te onderscheiden van de internationale gemeenschap en zo internationale institutionele verantwoordelijkheid en invloed binnen het domein te verkrijgen.¹²³ Door in hun actief buitenlands beleid te focussen op een niche, kunnen kleine en middelgrote machten erin slagen toch invloed uit te oefenen in de wereldpolitiek. Zij beschikken over onvoldoende middelen om in alle sectoren actief te zijn en moeten zich daarom specialiseren in één of enkele specifieke domeinen.¹²⁴ Ook grote staten doen soms aan nichediplomatie, maar zij hebben hier minder nood aan omdat zij meestal kunnen wegens op alle domeinen.

Een beleidsterrein kan gezien worden als een niche wanneer het voldoet aan drie criteria. In de eerste plaats moet er specifieke kennis zijn over het terrein, waar bovendien internationaal gezien vraag naar is en die schaars of competitief is. Ten tweede moet er sprake zijn van langetermijninvesteringen en -activiteit en een breed netwerk op het betrokken terrein. Als laatste moet de niche erkend worden in de vorm van institutionele verantwoordelijkheid.¹²⁵

Het wordt steeds moeilijker om een niche over een lange periode te behouden.¹²⁶ In de hedendaagse context van de globalisering verdwijnen oude niches en verschijnen nieuwe. Soms worden ze extern bepaald, door omstandigheden, maar vaak zijn de niches ook bewuste constructies, gecreëerd door politieke leiders en diplomaten.

3.7.3. Ontwikkelingsdiplomatie

In de internationale literatuur heeft men het over 'ontwikkelingsdiplomatie' als onderdeel van het moderne diplomatieke verkeer. Ontwikkelingsdiplomatie was traditioneel een activiteit van statelijke actoren (en intergouvernementele organisaties zoals het *'United Nations Development Programme'* of UNDP), maar

¹²⁰ L. VINET, *Universities and knowledge diplomacy, Paper gepresenteerd op het Beijing Forum*, Elsevier, 2010, p. 6774.

¹²¹ P. KERR en G. WISEMAN, *o.c.*, 355.

¹²² R. VAN GENDEREN en J. ROOD, *Water Diplomacy: a Niche for the Netherlands?*, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', Den Haag, 2011, 12-17.

¹²³ Zo schuift Nederland alles wat met water te maken heeft als een bijzondere niche naar voor in het kader van de Nederlandse diplomatie, waarbij het ook het koningshuis, het bedrijfsleven en de academische wereld mobiliseert.

¹²⁴ P. KERR en G. WISEMAN, *o.c.*, 355.

¹²⁵ R. VAN GENDEREN en J. ROOD, *o.c.*, 17.

¹²⁶ A. K. HENRIKSON, "Niche Diplomacy in the World Public Arena: the Global 'Corners' of Canada and Norway" in J. MELISSEN (Red.), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, New York, Palgrave Macmillan, 2005, 72.

later werden ook niet-statelijke actoren actief in dit domein.¹²⁷ Volgens Saner omvat ontwikkelingsdiplomatie het niet-technische aspect van de ontwikkelingssamenwerking van internationale organisaties en ontwikkelingswerkers, zoals belangenverdediging ('*advocacy*'), beleidsbeïnvloeding en netwerking op nationaal, regionaal en intergouvernementeel niveau.¹²⁸ Het doel van deze vorm van diplomatie is het verzoenen van economische, sociale en ecologische ontwikkelingsdoelstellingen en belangen. Saner focust op de ontwikkelingsdiplomatie gevoerd door niet-statelijke actoren. Maar ook statelijke actoren spelen nog steeds een belangrijke rol in dit domein. Zij zijn namelijk lid van de internationale organisaties en ook daarbuiten kunnen ze, bv. door een onderlinge politieke dialoog, een constructieve rol vervullen om gezamenlijk de mondiale ontwikkelingsuitdagingen aan te pakken, bv. de klimaatverandering, duurzame ontwikkeling en voedselzekerheid.

3.7.4. Parlementaire diplomatie

Parlementaire diplomatie omvat de internationale activiteiten die parlementsleden ondernemen om het wederzijds begrip tussen landen te verhogen, de democratische legitimiteit van intergouvernementele instellingen te verhogen en elkaar bij te staan in het verhogen van de parlementaire controle over de regeringen en de vertegenwoordiging van het volk.¹²⁹

Een diplomaat wordt gezonden door de uitvoerende macht en vertegenwoordigt het standpunt van een staat. Parlementsleden daarentegen zijn politici die politieke standpunten vertegenwoordigen die al dan niet samenvallen met het nationale standpunt over een kwestie. Hierdoor hebben deze laatste een marge en een flexibiliteit die de diplomaten niet (mogen) hebben. Het laat hen toe om openlijk te debatteren met volksvertegenwoordigers uit andere landen en nieuwe oplossingen voor te stellen voor geblokkeerde kwesties. Parlementaire diplomatie wordt vaak gebruikt om politieke dialoog te promoten tijdens conflicten tussen buurlanden of in een regio. Naast contacten tussen verschillende parlementsleden, kan deze vorm van diplomatie ook gevoerd worden tussen parlementsleden en regeringen of overheidsagentschappen, bijvoorbeeld wanneer parlementsleden een bezoek brengen aan een land in het kader van conflictoplossing.¹³⁰

Een voorbeeld van een organisatie waarin dergelijk parlementair overleg plaatsvindt, is de Interparlementaire Unie¹³¹, opgericht in 1889. Ze heeft als hoofddoel het bevorderen van vrede en samenwerking tussen volkeren en het verankeren van de representatieve democratie.

Ook op Europees vlak dienen zich interessante ontwikkelingen aan en krijgen de parlementen een belangrijkere rol toebedeeld. Bij het Verdrag van Lissabon is een bijzonder protocol gevoegd over de rol van de nationale parlementen in de Europese besluitvorming, in het bijzonder met betrekking tot het bewaken van het subsidiariteitsbeginsel.¹³² De nationale parlementen ontmoeten elkaar op regelmatige basis binnen de COSAC¹³³, maar ook tussen de regionale parlementen (bv. CALRE¹³⁴) of de commissies Buitenlands Beleid

¹²⁷ R. SANER, "Development diplomacy by non-state actors: An emerging form of multistakeholder diplomacy" in J. KURBALIJA en V. KATRANJIEV, *Multistakeholder Diplomacy: Challenges and Opportunities*, Malta, DiploFoundation, 2006, 93-104.

¹²⁸ L. YIU en R. SANER, "Development diplomacy and poverty reduction strategy papers for Least Developed Countries: Non-state actor advocacy and multistakeholder diplomacy" in J. KURBALIJA en V. KATRANJIEV, *o.c.*, 93-104.

¹²⁹ F. W. WEISGLAS en G. DE BOER, "Parliamentary Diplomacy" in *The Hague Journal of Diplomacy*, 2, (2007), 2, pp. 93-99.

¹³⁰ INTER-PARLIAMENTARY UNION, *Parliament and democracy in the twenty-first century: a guide to good practice*, Geneva, 2006, 172-175. [http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf]

¹³¹ Zie voor meer info: [<http://www.ipu.org/english/home.htm>].

¹³² België legde een unilaterale verklaring neer bij het Verdrag van Lissabon om aan te duiden dat voor wat ons land betreft, ook de deelstaatsparlementen deel uit maken van het nationaal parlementair systeem; Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, *Pb. EU C 306/148*, 17 december 2007.

¹³³ Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union. [<http://www.cosac.eu/en/>]

en Europese zaken werden samenwerkingsverbanden opgestart. Binnen de Raad van Europa zijn er de bijeenkomsten van nationale en regionale parlementairen. Ook het Vlaams Parlement maakt werk van parlementaire diplomatie. Het parlement en zijn voorzitter ontvangen ambassadeurs of buitenlandse delegaties, het belegt ook buitenlandse reizen voor parlementsleden en onderhoudt contacten met parlementen van andere deelstaten. Ten slotte kan men ook verwijzen naar het Benelux-Parlement of de parlementaire commissie van de Nederlandse Taalunie, die ook een vorm van parlementaire betrokkenheid bij het buitenlands en diplomatiek optreden vormen.

3.7.5. Klimaatdiplomatie

In de loop van de voorbije twee decennia trad de 'klimaatdiplomatie' op de voorgrond. De term 'klimaatdiplomatie' wordt vaak gehanteerd als een pars pro toto voor een breder geheel van ecologische diplomatie met al zijn diverse invalshoeken. Het besef dat de grensoverschrijdende problematiek van klimaatverandering grote gevolgen voor de veiligheid van staten met zich mee kan brengen, bracht de kwestie op de agenda van de politieke leiders. De term werd geïntroduceerd in de jaren 1990, naar aanleiding van de ondertekening van het VN Raamverdrag inzake Klimaatverandering in 1994.¹³⁵ In het kader van dit verdrag worden jaarlijkse klimaatconferenties gehouden om de vorderingen in de implementatie van de verdragsbepalingen na te gaan. Op basis van de internationale doelstellingen worden de individuele landen gestimuleerd een eigen coherent klimaatbeleid uit te werken, dat een antwoord biedt op de potentiële gevolgen van klimaatverandering op sociaal en economisch vlak en op het milieu van het land. 'Klimaatdiplomatie' of 'milieudiplomatie' omvat de onderhandelingen in het kader van het VN-verdrag en diplomatieke betrekkingen gericht op de aanpak van milieu-uitdagingen (grensoverschrijdend of mondiaal) zoals de opwarming van de aarde, duurzame ontwikkeling en biodiversiteit.¹³⁶ Ook de EU ontwikkelde recent een strategie speciaal voor klimaatdiplomatie.¹³⁷

3.8. Tussenconclusie

Dit overzicht is geen exhaustieve olijsting van soorten diplomatie. De focus ligt op de meest voorkomende termen en de vormen van diplomatie die onmiddellijk relevant zijn voor de Vlaamse overheid. De SARiV wenst hiermee enkel een kader te schetsen van concepten om bij de aanbevelingen in de volgende hoofdstukken naar terug te kunnen grijpen, maar tegelijk aan te geven dat de invulling van het begrip 'Vlaamse diplomatie' breed moet worden gezien, omdat de vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid in het buitenland ook met deze soorten diplomatie worden geconfronteerd. In onderstaande tabel geeft de SARiV voor elke vorm van diplomatie een korte definitie en indien mogelijk wordt erbij aangegeven hoe de Vlaamse overheid dit op dit moment in de praktijk brengt.

Soorten diplomatie	Definitie	Gebruik door de Vlaamse overheid
Klassieke bilaterale diplomatie	Het onderhouden van relaties tussen staten en andere entiteiten met aanzien in de wereldpolitiek, door officiële vertegenwoordigers en met vreedzame middelen. ¹³⁸	• Vlaamse ministers • VVR's
Multilaterale diplomatie	Het beïnvloeden van de besluitvorming in multilaterale organisaties die de aanpak van internationale vraagstukken	• VVR bij de multilaterale instellingen • Deelname aan Belgische

¹³⁴ Conference of European Regional Legislative Assemblies. Zie voor meer info: [<http://www.calrenet.irisnet.be/>]

¹³⁵ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE, *First steps to a safer future: Introducing The United Nations Framework Convention on Climate Change*, 2013.[<http://unfccc.int/>]

¹³⁶ P. KERR en G. WISEMAN, o.c., 350.

¹³⁷ RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, *Conclusies van de Raad over de klimaatdiplomatie van de EU*, 11229/13, Brussel, 24 juni 2013, 2-5.

¹³⁸ N. BAYNE en S. WOOLCOCK, "What is economic diplomacy?" in N. BAYNE en S. WOOLCOCK (eds.), o.c., 2.

	bepalen.	standpuntbepaling
Economische diplomatie	De inzet van overheidsrelaties en overheidsinvloed om internationale handel en investeringen te bevorderen. Economische diplomatie is hierbij gericht op het openen en open stellen van markten voor het internationale bedrijfsleven, het oplossen van problemen met andere overheden voor bedrijven die reeds in het buitenland actief zijn, het verbeteren van de werking van internationale markten en het bevorderen van (de naleving van) internationale spelregels en afspraken. ¹³⁹	• VLEV's (vooral commerciële diplomatie) • Buitenlandkantoren Toerisme Vlaanderen (toerismepromotie) • VVR's (vooral overheidsgerelateerde economische diplomatie)
Nieuwe diplomatie	De term wordt gebruikt voor nieuwe methodes in de diplomatie om een onderscheid te maken met de klassieke diplomatie. Het is echter geen totale breuk ermee. Statelijke actoren blijven het belangrijkste in diplomatieke onderhandelingen, maar ze worden vergezeld van niet-statelijke actoren zoals ngo's en multinationale ondernemingen. Er komen ook bredere thema's aan bod dan de pure veiligheidsagenda of handel.	• Aanzetten hiertoe staan in deze tabel bij de specifieke soorten diplomatie
Culturele diplomatie	Het benutten van kunst en cultuur voor de internationale betrekkingen.	• Brakke Grond • Flanders Center Osaka • Netwerkevenementen VVR's • Financiële steun voor deelname aan internationale tentoonstellingen en festivals • Buitenlandkantoren Toerisme Vlaanderen promoten grote Vlaamse tentoonstellingen en culturele evenementen • Aanzet internationaal cultuurbeleid
Publieksdiplomatie	Publieksdiplomatie is het betrekken van de buiten- én binnenlandse publieke opinie en opiniemakers bij het buitenlands beleid. In de praktijk komt het vaak neer op de interactie en communicatie van een overheid met een buitenlands publiek met de bedoeling hen positief te beïnvloeden in functie van de eigen beleidsdoelstellingen en het begrip van	• Vertaling selectie Vlaamse krantenartikels • Flanders Today¹⁴⁰ • Flanders Inspires International Visitors Programme • Contactmomenten VVR's met Vlaamse expats • Focus on Flanders voor buitenlandse diplomaten • Samenwerking DiV en FIT met

¹³⁹ Definitie van Moons en van Bergeijk, geciteerd in P.A.G. VAN BERGEIJK, o.c., 18.

¹⁴⁰ Zie voor meer info: <http://www.flanderstoday.eu/>.

	de nationale instellingen, cultuur, idealen en doelen te verhogen.	VIW
Academische diplomatie	In Vlaanderen omvat dit samenwerkingsvormen waarmee de universiteiten en de Vlaamse overheid elkaar wederzijds kunnen versterken om hun internationale doelstellingen te realiseren.	• Protocol academische diplomatie¹⁴¹ met jaarlijkse actieplannen • Ondersteuning van VVR's voor deelname aan internationale onderwijsbeurzen • VVR's faciliteren internationale onderwijsmobiliteit • Opvolging internationaal onderwijsbeleid
Nichediplomatie	Diplomatie gebaseerd op duidelijke prioriteiten van het buitenlands beleid om zo middelen te concentreren op specifieke gebieden met de verwachting dat ze meer rendement zullen genereren.	• Aandacht voor mensenrechten in het Vlaams buitenlands beleid
Ontwikkelingsdiplomatie	Het niet-technische aspect van de ontwikkelingssamenwerking van internationale organisaties en ontwikkelingswerkers, zoals belangenverdediging ('advocacy'), beleidsbeïnvloeding en netwerking op nationaal, regionaal en intergouvernementeel niveau, alsook de interstatelijke dialoog met het oog op de aanpak van mondiale ontwikkelingsvraagstukken.	• Opvolging door VVR's bij de multilaterale organisaties in Genève en de OESO • VVR en vertegenwoordigers van VAIS in de partnerlanden van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking onderhouden relaties met andere donoren
Parlementaire diplomatie	Parlementaire diplomatie omvat de internationale activiteiten die parlementsleden ondernemen om het wederzijds begrip tussen landen te verhogen, de democratische legitimiteit van intergouvernementele instellingen te verhogen en elkaar bij te staan in het verhogen van de parlementaire controle over de regeringen en de vertegenwoordiging van het volk.	• Zendingen van en ontvangsten door Vlaamse Parlementsleden • Lidmaatschap van Vlaamse Parlementsleden van internationale parlementaire organisaties en netwerken
Klimaatdiplomatie	Onderhandelingen gericht op de aanpak van grensoverschrijdende of mondiale milieu-uitdagingen.	• Opvolging internationaal milieubeleid

¹⁴¹ K. PEETERS en I. LIETEN, *Protocol inzake samenwerking op het vlak van academische diplomatie*, 12 juli 2011. [http://www.ewi-vlaanderen.be/sites/default/files/documents/20110622_protocol_Academische_diplomatie_versie12juli.docx]

4. BOUWSTENEN VOOR EEN STRATEGIE VOOR HET VLAAMS BUITENLANDS NETWERK

Bovenstaande analyse van diplomatie en haar veranderende aard en omgeving maakt duidelijk dat een buitenlands netwerk een belangrijk instrument is om de overheidsdoelstellingen te realiseren in een geglobaliseerde wereld. Hierbij gaat het niet enkel om het openen of sluiten van posten, maar veel ruimer over de inrichting en strategie van het Vlaams buitenlands netwerk. In dit hoofdstuk probeert de SARiV hiervoor enkele bouwstenen aan te reiken. In het volgende hoofdstuk koppelt hij hieraan aanbevelingen voor het instrumentarium van het Vlaams buitenlands netwerk.

4.1. Aandacht voor de mondiale trends en uitdagingen

Om een doeltreffende strategie op te stellen voor het buitenlands netwerk moet er permanente aandacht gaan naar de context waarin het netwerk moet opereren. Dit betekent dat de hele Vlaamse overheid ertoe moet bijdragen om de evolutie van de mondiale trends en uitdagingen (zie *supra*, 2.) en de impact ervan op Vlaanderen en het Vlaams beleid in kaart te brengen. Met moet hierbij tevens oog hebben voor de ontwikkelingen in de diverse beleidsdomeinen bij andere ((sub)statelijke) actoren, bv. door benchmarks op te stellen of gebruik te maken van de analyses en studies van internationale organisaties zoals de OESO.

4.2. Aanknopen bij het Vlaams (buitenlands) beleid

De strategie voor het Vlaams buitenlands netwerk moet in de eerste plaats voortvloeien uit de algemene beleidsdoelstellingen van de Vlaamse Regering en die voor het buitenlands beleid in het bijzonder. De Vlaamse Regering moet streven naar welvaart en welzijn binnen en buiten Vlaanderen. Dit betekent dat ze tevens een bijdrage moet leveren aan de aanpak van mondiale vraagstukken (zie *supra*, 2.5.), aangezien die de welvaart en het welzijn in de wereld beïnvloeden.

De Vlaamse Regering heeft met het Pact 2020 en Vlaanderen in Actie een visie uitgetekend van waar Vlaanderen in 2020 moet staan. Hierin worden de Vlaamse belangen uiteengezet. De SARiV herhaalt zijn kritiek uit voorgaande adviezen dat sinds de lancering van Vlaanderen in Actie, toen ‘internationalisering’ één van de vier kernelementen was, dit in de uitwerking onvoldoende aandacht krijgt.¹⁴² Hoewel het Pact 2020 aansluiting vindt bij het EU2020-kader en dit via het Vlaams Hervormingsprogramma ook wordt vorm gegeven op Vlaams niveau, heeft dit niet geleid tot de ontwikkeling van een krachtige, onderbouwde visie op het Vlaams buitenlands beleid die ook breed gedragen wordt door de volledige Vlaamse Regering. Een Vlaams buitenlands beleid moet meer zijn dan een aaneenschakeling van zijn instrumenten, bv. buitenlandse bezoeken van regeringsleden, ontvangsten van buitenlandse delegaties of economische zendingen. Het moet gecoördineerd worden tussen de verschillende bevoegde ministers en beleidsdomeinen.

Een strategie voor het Vlaamse buitenlands netwerk gebaseerd op een analyse van de Vlaamse belangen dient eveneens rekening te houden met de politieke en economische realiteit van Vlaanderen. Als deelstatelijke entiteit met beperkte middelen moet Vlaanderen zich beraden over waar het prioriteiten moet stellen, waar het verschil kan maken en waar het relevant is.¹⁴³ De SARiV pleit ervoor dat telkens bij het aantreden van een nieuwe Vlaamse Regering duidelijke prioriteiten voor het Vlaams buitenlands beleid worden afgesproken.

¹⁴² SARiV, *Memorandum: Een Vlaamse Regering met een open blik op de wereld*, Brussel, april 2009, 3.

¹⁴³ De SARiV heeft het voornemen om, zoals in 2009, opnieuw een memorandum op te stellen in aanloop naar de verkiezingen van 2014 en daarin een aantal elementen aan te dragen die kunnen bijdragen tot het bepalen van het toekomstig Vlaams buitenlands beleid.

4.3. Synergie binnen de Vlaamse overheid

De hele Vlaamse overheid dient zich in te spannen voor de realisatie van de Vlaamse belangen en voor de beleidsdoelstellingen (zie *supra*, 4.2.). Dit betekent enerzijds dat die doelstellingen moeten doorsijpelen in alle geledingen van de Vlaamse overheid en dat ze ook door hen gedragen moeten worden. Anderzijds betekent het specifiek in het kader van dit advies dat er een doorgedreven internationalisering van de Vlaamse overheid moet plaats vinden. De vervaging van de grenzen tussen het internationale en het nationale beleid, in het bijzonder voor het Europees beleid, maakt dat de hele Vlaamse overheid hier aandacht moet voor hebben. Het internationale aspect gaat veel verder dan de ‘traditionele’ Vlaamse buitenlandse bevoegdheden: het internationaal cultuurbeleid, het internationaal economisch beleid, het internationaal milieubeleid, ontwikkelingssamenwerking en internationale promotie. Er is een veelheid aan strategische plannen binnen de Vlaamse overheid, maar daarin komt het internationale aspect vaak onvoldoende naar boven en worden te weinig synergiën gezocht. Bovendien hebben alle beleidsdomeinen een internationale component waarvoor zij een expertise hebben opgebouwd, maar wordt er te weinig samengewerkt. In Nederland spreekt het Ministerie van Buitenlandse Zaken van ‘regie op samenhang’ en faciliteert het de gezamenlijke belangenafweging door middel van diverse coördinatiecommissies, een rijksbrede inzet op voor Nederland belangrijke landen, een strategische reisagenda en actieve personeelsuitwisseling.¹⁴⁴ Voor het ontwikkelen van nieuw beleid kan vaker over de grenzen worden gekeken naar goede praktijkvoorbeelden en buitenlandse beleidsplannen en bovenal worden de eigen beleidsplannen best vooraf getoetst op hun conformiteit met de Europese regelgeving.¹⁴⁵ De vertegenwoordigers in het buitenland en de Vlaamse Vertegenwoordigingen bij de Europese Unie en bij de multilaterale instellingen moeten daartoe een bijdrage leveren.

De nood aan samenwerking geldt in het bijzonder ten aanzien van het buitenlandse netwerk en met name voor de Vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering. Zij dienen in principe de hele Vlaamse overheid, maar worden in de praktijk vooral gepercipieerd en ingezet als instrument van de minister van Buitenlands Beleid of de minister-president. Nochtans kunnen ook de andere leden van de Vlaamse Regering en het hele Vlaamse overheidsapparaat er een beroep op doen, zoals hun titel aangeeft. Vaak is men zich daarvan onvoldoende bewust. Ook tussen de verschillende vertegenwoordigers in het buitenland is meer samenwerking en coördinatie nodig om de gezamenlijke doelstellingen van de hele Vlaamse overheid te behalen. Om dit te verwezenlijken is het noodzakelijk om te streven naar een strategie op het niveau van het hele beleidsdomein internationaal Vlaanderen (dat zowel het Departement internationaal Vlaanderen, FIT, VAIS als Toerisme Vlaanderen omvat) in plaats van een strategie die hoofdzakelijk uitgaat van het Departement internationaal Vlaanderen. De coördinerende opdracht van het buitenlands beleid houdt ook steeds afstemming met overheidsdiensten uit andere beleidsdomeinen in voor de invulling van het internationaal sectoraal beleid zoals o.m. het internationaal milieu-, cultuur- en onderwijsbeleid. Een duidelijke en gedragen strategie laat ook een betere aansturing van de verschillende vertegenwoordigers toe. Daarnaast moet de politieke aansturing worden verscherpt om tot die geconcentreerde aanpak binnen het beleidsdomein te komen.

De SARiV erkent hierbij echter wel dat de trends en uitdagingen die hij in hoofdstuk 2 heeft geschetst het beleidsproces complexer maken. Ze dagen tevens de traditionele rol uit van het Departement internationaal Vlaanderen als hoeder van de buitenlandse betrekkingen. Anders geformuleerd: *“Tussen het streven naar coördinatie van het buitenlands beleid en het hybride karakter van de internationale betrekkingen is spanning inherent”*.¹⁴⁶

¹⁴⁴ F. TIMMERMANS, *Kamerbrief ‘Voor Nederland, wereldwijd’*, Den Haag, 28 juni 2013, 17.

¹⁴⁵ Vlaamse beleidsplannen moeten vaak achteraf worden bijgestuurd op vraag van de Europese Unie, omdat ze niet voldoen aan de Europese regelgeving. Een tekenend voorbeeld hiervan is de Vlaamse zorgverzekering.

¹⁴⁶ WRR, o.c., 123.

4.4. Coördinatie en samenwerking in een meerlagig bestuurskader

De SARiV wenst de nood aan coördinatie en samenwerking in het kader van meerlagig bestuur te benadrukken. Dit moet mogelijk maken dat de verschillende bestuursniveaus over een maximale vrijheid kunnen beschikken om een eigen beleid en acties te voeren zonder de Belgische positie als geheel in het buitenland te ondermijnen.

De verschillende overheidsniveaus dienen op de hoogte te zijn van elkaars beleidsdoelstellingen en de intern-Belgische taakverdeling te respecteren. Met de federale overheid moet daarom werk gemaakt worden van de herziening van de samenwerkingsakkoorden (zie *supra*, 1.2.3. en *infra*, 5.5.1.1.). Dit overleg moet niet alleen handelen over welke minister België vertegenwoordigt, maar moet tevens de afspraken vernieuwen over de ambtelijke voorbereiding en in het bijzonder de inhoudelijke afstemming verbeteren. Dit moet Vlaanderen onder meer in staat stellen om de EU-agenda beter op te volgen. Samenwerking met de federale overheid is tevens deels noodzakelijk vanuit pragmatisch oogpunt, aangezien er bij bepaalde overheden en organisaties nog een zekere terughoudendheid t.a.v. regio's heerst. Ook de samenwerking met de andere deelstaten, onder meer in het kader van de buitenlandse economische vertegenwoordiging (zie *supra*, 1.2.3.), dient verder gezet te worden.

Hoger (zie *supra*, 2.2.) wees de SARiV reeds op de opkomst van nieuwe diplomatieke actoren, waaronder lokale en provinciale overheden. Zij zijn actief rond allerlei internationale thema's (bv. internationaal ondernemen, onderwijs, grensoverschrijdende samenwerking). Ze doen tevens aan '*city diplomacy*', nemen deel aan internationale netwerken, organiseren handelsmissies, enz. Het imago en de bekendheid van onze steden (bv. Brussel, Brugge en Antwerpen) speelt daarenboven ook een rol voor het buitenlands imago van Vlaanderen. De SARiV pleit er voor om samenwerking tussen de verschillende bestuursniveaus te stimuleren.¹⁴⁷

4.5. Samenwerking met het middenveld en private actoren

In 2.2. wees de SARiV op de opkomst van niet-statelijke actoren (civiele maatschappij, ngo's, ondernemingen, universiteiten, enz.) in de diplomatieke omgeving. Ze zijn zelf meer actief rond internationale thema's en bepalen zo mee de diplomatieke agenda en ze ontwikkelen zelf ook strategieën om hun doelstellingen te bereiken. Ze beschikken over heel wat expertise die ook nuttig kan zijn voor Vlaanderen. In bepaalde internationale fora (bv. VN-Mensenrechtenraad) kunnen ze reeds een belangrijke rol spelen. Vlaanderen moet in het kader van zijn diplomatieke optreden in die fora hiermee rekening houden en zich openstellen naar deze andere actoren door te solliciteren naar hun standpunten om deze eventueel mee te nemen in het bepalen van het eigen standpunt of het onderbouwen van de argumentatie.

Open samenwerking met niet-statelijke actoren vergroot bovendien de legitimiteit en het draagvlak en derhalve de effectiviteit van het Vlaams buitenlands beleid. De Vlaamse overheid dient daarbij wel een strategische analyse te maken van de verschillende mogelijke partners. De partners kunnen ook verschillen naargelang de fora, thema's of doelstellingen. Het deelnemen aan verschillende nationale en internationale netwerken met zowel statelijke als niet-statelijke actoren is erg belangrijk, in het bijzonder voor een kleine actor als Vlaanderen.

4.6. Langetermijnperspectief

Een buitenlands netwerk gebaseerd op een strategie die aanknoopt bij het Vlaams (buitenlands) beleid dient een langetermijnperspectief te hanteren. De resultaten van zo'n strategie zijn namelijk vaak pas op

¹⁴⁷ De SARiV gaat hier dieper op in voor wat betreft internationaal ondernemen in zijn advies SARiV, *De bijdrage van internationaal ondernemen aan de welvaart van Vlaanderen. Nieuwe trends en mogelijkheden voor Vlaanderen, Advies 2011/17*, 24 augustus 2011, 48.

langere termijn zichtbaar. Investeren in netwerken kost tijd. Dit betekent echter niet dat men beslissingen niet in vraag kan stellen. De strategie dient derhalve onderworpen te worden aan regelmatige evaluaties.

Bovendien betekent een langetermijnperspectief hanteren niet dat er geen ruimte is voor flexibel kortetermijnoptreden. De uitdagingen en trends in hoofdstuk 2 maken duidelijk dat het buitenlands netwerk zich moet positioneren in een veranderende wereld. Flexibiliteit is nodig om snel op bepaalde gebeurtenissen te kunnen inspelen. Dit kan zich op het diplomatiek terrein vertalen door het flexibele uitsturen van Vlaamse vertegenwoordigers voor kortetermijnopdrachten of in functie van bijzondere dossiers of evenementen (zie *infra*, 5.1.4.3.).

4.7. Strategische focus op niches en speerpuntregio's

De machtsverschuivingen in de wereld (zie *supra*, 2.1.), de globalisering en de toegenomen complexiteit tegenover de realiteit van Vlaanderen als kleine internationale actor met beperkte middelen betekenen dat Vlaanderen selectief moet zijn bij de keuzes voor zijn buitenlands netwerk. Vlaanderen kan onmogelijk overal zelf aanwezig zijn. Bovendien moet er een duidelijke meerwaarde voor en van Vlaanderen verbonden zijn aan de prioriteiten (hetzij geografisch of thematisch) die het formuleert.

Wat betreft de geografische focus kan de wereld opgedeeld worden in een aantal grote gebieden of regio's: (i) Azië en in het bijzonder Zuidoost-Azië, (ii) Noord-Afrika, het Midden-Oosten en de Golfregio, (iii) de VSA en Canada, (iv) Latijns-Amerika, (v) Afrika en (vi) Europa met de buurlanden, andere EU-lidstaten en de EU-nabuurchapspartners. Op basis van een aantal parameters zou voor elk van deze focusregio's of – landen een strategie bepaald moeten worden (zie *infra*, 5.5.3.). De SARiV identificeert onder meer volgende parameters: (i) de beleidsdoelstellingen (zie *supra*, 4.2.), (ii) de meerwaarde van Vlaanderen, (iii) de meerwaarde voor Vlaanderen, (iv) de economische ontwikkeling en handelsrelaties, (v) de bereidheid tot samenwerking ter plaatse, (vi) goede beleidspraktijken en (vii) het politiek en democratisch bestel. Hieruit kan dan afgeleid worden welke instrumenten en partnerschappen op welke locatie ingezet moeten worden, alsook met welke intensiteit geïnvesteerd moet worden in het ontwikkelen van eerder algemene dan wel sectoraal georiënteerde relaties met landen of regio's van eerder permanente dan wel flexibele aard.

De thematische strategische focus vloeit voort uit de beleidsdoelstellingen (zie *supra*, 4.2.). Voor de VVR's betekent dit dat ze zowel voor de bilaterale als multilaterale ontwikkelingen oog moeten hebben. Dit hangt samen met de vervaging van de grens tussen bilaterale en multilaterale posten. De andere vertegenwoordigers hebben een sterke focus op één bepaalde sectorale prioriteit, maar kunnen via een betere coördinatie en samenwerking ook aan andere doelstellingen bijdragen.

De doelstellingen in het Pact 2020 (welvaart en welzijn, economie, arbeidsmarkt, levenskwaliteit, slagkrachtig bestuur) zijn enkel te realiseren in een internationale context, gezien de vervaging van de grens tussen binnenlandse en buitenlandse aangelegenheden (zie *supra*, 2.5.). Ze vereisen een sterke inzet van het hele buitenlandse netwerk, bv. voor de economische diplomatie in de brede zin, groei van de toerismesector en inzet voor het welzijn in de partnerlanden van de ontwikkelingssamenwerking.

De SARiV schuift twee prioriteiten naar voren voor het buitenlands netwerk: (i) bijdragen aan het beleid en de activiteiten van relevante internationale organisaties en (ii) economische diplomatie in de brede zin. Het belang dat hij hecht aan internationale organisaties vloeit voort uit de bespreking van de trends in hoofdstuk 2. Hieruit blijkt enerzijds het belang van internationale organisaties om mondiale publieke goederen als mensenrechten, migratie, energie- en voedselzekerheid en duurzaamheid aan te pakken. Anderzijds wordt ook gewezen op de grote rol van internationale organisaties in de reactie op de financieel-economische crisis en voor het definiëren van goede afspraken voor internationale handel. In het bijzonder het EU-beleid dient een prioriteit te zijn voor de hele Vlaamse overheid en haar diplomatiek instrumentarium. Almaar meer Vlaams beleid vindt zijn oorsprong in de EU en de EU speelt een steeds grotere rol op vlak van het economisch en budgettair beleid. Bovendien kan Vlaanderen via de EU bijdragen aan de besluitvorming over mondiale publieke goederen, bv. duurzaamheid in vrijhandelsovereenkomsten

of het agenderen van goed bestuur en mensenrechten in andere fora. Daarnaast wijst de SARiV op het belang van de OESO en specifieke VN-organisaties zoals de UNESCO en de IAO. Door bij te dragen aan de internationale rechtsorde stimuleert Vlaanderen ook de welvaart, stabiliteit en veiligheid in andere delen van de wereld.

De prioritaire keuze voor economische diplomatie in de brede zin vloeit voort uit het belang van economische ontwikkeling voor een open regio als Vlaanderen, die sterk vervlochten is met het binnen- en buitenland. Vlaamse bedrijven en burgers zijn overal ter wereld actief, hoewel dit nog sterker kan en mag. De SARiV is er van overtuigd dat de Vlaamse overheid dit nog meer kan stimuleren en faciliteren. De Vlaamse welvaart en het Vlaamse welzijn zijn sterk afhankelijk van de economische positie van Vlaanderen. Om die positie te versterken is economische diplomatie noodzakelijk. Hiermee beoogt de SARiV het bevorderen van economische relaties in alle sectoren, d.w.z. naast de traditionele economische sectoren, ook voor toerisme, cultuur, enz. Daarnaast is buiten de EU economische diplomatie van groot belang om markttoegang voor Vlaamse bedrijven te vereenvoudigen, aangezien de overheid vaak nog een prominentere rol speelt in die markten. Hier blijkt tevens opnieuw de relevantie van het inzetten op internationale organisaties, bv. de EU en de WTO, gezien hun rol in het sluiten van handelsovereenkomsten en het formuleren van eenduidige internationale regels die zorgen voor een gelijk speelveld. Markttoegang wordt eveneens gefaciliteerd door opgebouwde relaties van samenwerking op bredere terreinen van politiek, wetenschap, onderwijs en cultuur.

Bepaalde landen, bv. Nederland¹⁴⁸, kiezen ervoor om niches te bepalen naast hun prioriteiten die tegemoet komen aan hun vitale belangen en die altijd diplomatieke aandacht vereisen. Deze niches komen voort uit de gekozen prioriteiten. Hierin kan Vlaanderen zich in eigen land en in de rest van de wereld specialiseren en profileren. De specialisatie houdt in dat Vlaanderen de bijzondere kennis en ervaring op een bepaald terrein inzet, verder opbouwt en vervolgens aanwendt in de wereld. Deze definiëring past perfect in het globaal concept van 'baanbrekend vakmanschap' dat het raamwerk biedt voor de Vlaamse imagostrategie.¹⁴⁹ Voor de niches wordt best een bepaald budget voorzien. Dit impliceert dat het om zeer specifieke niches gaat en ze derhalve zeer beperkt in aantal zijn. Het bepalen van niches hangt samen met de prioriteiten die de Vlaamse Regering naar voren schuift en zijn derhalve politieke keuzes. Toch doet de SARiV enkele mogelijke suggesties. Een eerste mogelijke niche is de gastronomie. Vlaanderen beschikt namelijk over specifieke kennis, belangrijke actoren en een uitgebreid netwerk in deze niche. Bovendien is ze verbonden met verschillende andere economische sectoren zoals de voedingsindustrie en toerisme en sluit ze aan bij de Vlaamse (eet)cultuur. Het past tevens in het merkverhaal van de Vlaamse Regering dat inzet op baanbrekend en spraakmakend vakmanschap. De niche staat in Vlaanderen al sterk (zie *infra*, 5.5.5.), maar er moet internationaal nog meer op ingezet worden. Niches moeten bepaald worden in samenhang met het 'Nieuw Industrieel Beleid' en de 'Fabrieken van de Toekomst'. Hiermee sluit Vlaanderen aan bij de Europese idee van 'slimme specialisatie'.¹⁵⁰ In dat kader is nanotechnologie een andere suggestie voor een mogelijke niche. Nanotechnologie is bovendien één van de zes strategische technologieclusters geïdentificeerd door de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid (VRWB, nu Vlaamse Raad voor Wetenschap en Innovatie, VRWI).¹⁵¹ Vlaanderen beschikt voor deze niche over een specifieke kennis, actoren en netwerken, maar de uitdagingen zijn groot om op dit terrein aan de wereldtop te blijven.¹⁵² Hetzelfde geldt voor een derde suggestie voor een mogelijke niche 'e-health' dat aansluit bij het initiatief 'Flanders Care' als onderdeel van ViA.

¹⁴⁸ Nederland zet bijvoorbeeld actief in op alles wat met water te maken heeft.

¹⁴⁹ VLAAMSE OVERHEID DEPARTEMENT DIENSTEN VOOR HET ALGEMEEN REGERINGSBELEID, *Merkenboek 'Vlaanderen'*, Brussel, 2011, 41.

¹⁵⁰ Zie voor meer info: SARiV, o.c., *Advies 2011/17*, 26-27; AGENTSCHAP ONDERNEMEN, *Vlaanderen in actie met Nieuw Industrieel Beleid*, Brussel, 2013, 15. Zie ook VRWI, *Conceptnota slimme specialisatiestrategie*, *Advies 186*, 25 april 2013, 17p.

¹⁵¹ VRWI, *Zes clusters en hun speerpunten*, 2008. [<http://www.vrwi.be/pdf/clusterbrochure.pdf>]

¹⁵² B. LEIJNSE, "Bikkelen om in de race te blijven", *Trends*, 13.06.2013, pp. 79-83.

4.8. Aanknopen bij het imago beleid

In verschillende van zijn voorgaande adviezen wees de SARiV reeds op het belang van een coherente imagostrategie gelinkt aan de Vlaamse beleidsprioriteiten.¹⁵³ Het Merkenboek 'Vlaanderen'¹⁵⁴ is onderdeel van de inspanningen die de Vlaamse overheid hiervoor levert. Het imago- of reputatiebeleid is bij uitstek een beleid waarvoor het buitenlandse netwerk zich als geheel moet inspannen. In zijn advies 'De beeldvorming van Vlaanderen in het buitenland' stelde de SARiV dat het promoten van een positief beeld van Vlaanderen in het buitenland kan gebeuren door: (i) het promoten van de Vlaamse economische belangen, (ii) het promoten van Vlaanderen als aantrekkelijke plaats om te leven, werken, bezoeken, studeren en te ondernemen en (iii) het promoten van een internationaal bewustzijn van een modern Vlaanderen.¹⁵⁵ Daarnaast kan ook (iv) het nakomen van de Vlaamse engagementen voor ontwikkelingssamenwerking bijdragen tot een positief beeld van Vlaanderen als solidaire partner. Zowel de toeristische, economische, politieke, als culturele vertegenwoordiging in het buitenland draagt bij tot deze vier elementen en meer in het algemeen tot de realisatie van de Vlaamse beleidsdoelstellingen (zie *supra*, 4.2.). De imagostrategie moet tevens een antwoord bieden op de negatieve perceptie van Vlaanderen die is gegroeid in de nasleep van de onderhandelingen voor de federale regering 2010-2011. Hierdoor werd ook in het buitenland de aandacht gevestigd op de complexiteit van de Belgische staatsstructuur. Dit heeft mee de vragen gevoed over het internationaal optreden van de deelstaten (naast de federale overheid).

Een imagostrategie vormt eveneens een instrument voor het buitenlands netwerk, aangezien ze de vertegenwoordigers een duidelijk kader en richtlijnen geeft en, indien ze succesvol is, ze hun werk vergemakkelijkt. Daarnaast zal ze ertoe leiden dat een eenduidige boodschap over Vlaanderen door alle vertegenwoordigers in het buitenland wordt gebracht.

4.9. Structuur volgt functie

De trends (zie *supra*, 2.) leren ons dat diplomatie in de ruime zin zeker niet minder belangrijk is geworden, maar dat de aard ervan sterk veranderd is. De hybride wereld, de veranderende rol van de staat, het belang van de EU, de opkomst van een breed gamma aan niet-statelijke actoren in combinatie met de noodzaak voor Vlaanderen om strategische prioriteiten te stellen, vragen om een nieuwe manier van werken voor en van het buitenlands netwerk. Er is nood aan een holistische strategie die oog heeft voor de complexiteit en onderlinge verbondenheid van beleidsproblemen en die ook beseft dat vele van deze problemen de capaciteit van één regio overtreffen. Overheden streven hun doelstellingen na in verschillende diplomatieke arena's. Daar kunnen ze zich aligneren met coalities van andere staten of regio's, internationale instellingen of private organisaties in plaats van enkel te steunen op de eigen middelen.¹⁵⁶ Dit geldt zeker voor kleinere actoren zoals Vlaanderen en betekent dat de Vlaamse overheid ook moet investeren in het ontwikkelen van bilaterale relaties met andere partners, alsook een aanwezigheidspolitiek voert op internationale bijeenkomsten en in internationale instellingen.

De rol van de overheid kan derhalve variëren tussen regisseren, faciliteren en verbinden. Dit hangt samen met de complexiteit van de internationale betrekkingen. In bepaalde domeinen beschikken overheden nog over belangrijke elementen van sturings- en beslissingsmacht, terwijl andere aspecten van de internationale betrekkingen worden vorm gegeven door een web van formele en informele netwerken van statelijke en niet-statelijke actoren.¹⁵⁷ In het eerste geval kan de overheid meer gaan regisseren, in het tweede zal ze vooral op zoek moeten gaan naar allianties en partners.

¹⁵³ SARiV, *Bijdrage aan de beleidsnota: Naar een geïntegreerd en geïnspireerd internationaal beleid voor Vlaanderen*, 22 september 2009, 7; SARiV, *De beeldvorming van Vlaanderen in het buitenland*, Advies 2008/22, 1 december 2008, 9-16; SARiV, o.c., *Advies 2011/17*, 49.

¹⁵⁴ VLAAMSE OVERHEID DIENSTEN VOOR HET ALGEMEEN REGERINGSBELEID, *Merkenboek 'Vlaanderen'*, Brussel, 2011, 87p.

¹⁵⁵ SARiV, o.c., *Advies 2008/22*, 9.

¹⁵⁶ B. HOCKING, , e.a., o.c., p. 36.

¹⁵⁷ WRR, o.c., 99.

Hieruit moeten lessen getrokken worden voor het buitenlands netwerk. Wie wat waar doet volgt uit een analyse van de rol die het meest geschikt is in een gegeven situatie om de beleidsdoelstellingen te behalen. Gezien de veranderende omgeving blijft het ook hier belangrijk om de nodige flexibiliteit in te bouwen. In hoofdstuk 5 geeft de SARiV een aanzet voor de gevolgen voor de vorm van het Vlaams buitenlands netwerk en de verschillende instrumenten die voortvloeien uit de visie in hoofdstuk 4.

4.10. Tussenconclusie

Het Vlaams buitenlands netwerk moet volgens de SARiV uitgebouwd worden op basis van een duidelijke strategie die rekening houdt met de veranderende wereld en aansluit bij het Vlaams algemeen, buitenlands en imagobeleid. Hierbij moet men streven naar samenwerking en synergiën binnen de Vlaamse overheid en coördinatie met de andere overheidsniveaus. Er moet tevens ingezet worden op samenwerking met andere (zowel overheids- als niet-overheids)actoren. De strategie moet thematische en/of geografische prioriteiten bepalen. Deze strategie moet bepalend zijn voor de vorm en de instrumenten van het buitenlands netwerk (zie *infra*, 5.).

Wat betreft de geografische focus vindt de Raad het wenselijk om op basis van een aantal parameters een strategie te bepalen voor landen en regio's. Daaruit kan afgeleid worden welke instrumenten waar moeten ingezet worden. Inzake de thematische focus suggereert de SARiV om prioritair in te zetten op het bijdragen aan het beleid en de activiteiten van relevante internationale organisaties en op economische diplomatie in de brede zin.

5. HET BUITENLANDS NETWERK EN ZIJN INSTRUMENTEN

Dit advies stond reeds stil bij uitdagingen en trends voor het buitenlands netwerk en koppelde daaraan elementen voor een strategie voor het netwerk. In dit hoofdstuk reflecteert de SARiV over de gevolgen van die uitdagingen voor de verwezenlijking van de strategie. Hierbij formuleert hij aanbevelingen voor de organisatie en functies van het Vlaams buitenlands netwerk en zijn instrumenten.

5.1. Organisatie

De institutionele organisatie van het Vlaams buitenlands netwerk bestaat uit het postennetwerk op zich, maar daarnaast ook uit het hoofdkantoor (de binnendienst of *'backoffice'* in Brussel). In de Vlaamse situatie kan eigenlijk niet gesproken worden over één Vlaams netwerk, noch over één hoofdkantoor. In 1.3. zagen we reeds dat het netwerk uit verschillende soorten vertegenwoordigers bestaat. (i) De Vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering worden aangestuurd door het Departement internationaal Vlaanderen en doen voornamelijk aan politieke vertegenwoordiging. (ii) De Vlaamse Economische Vertegenwoordigers worden aangestuurd door het extern verzelfstandigd agentschap FIT en doen aan (commerciële) economische vertegenwoordiging. (iii) De vertegenwoordigers van Toerisme Vlaanderen worden aangestuurd door het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Toerisme Vlaanderen en doen aan toeristische vertegenwoordiging. (iv) De vertegenwoordigers van het VAIS worden aangestuurd door het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid VAIS en vertegenwoordigen de ontwikkelingssamenwerking met het partnerland. De SARiV focust in dit hoofdstuk op het netwerk dat bestaat uit deze vier soorten vertegenwoordigingen.

Daarnaast zijn er nog twee culturele vertegenwoordigingen, het Vlaams-Nederlands Cultuurhuis de Brakke Grond in Amsterdam en het Flanders Center in Osaka. De Brakke Grond is een stichting naar Nederlands recht, waarmee de Vlaamse minister van Cultuur jaarlijks een beheersovereenkomst afsluit die de taken en het kader voor de subsidiëring regelt. Het Flanders Center is een stichting naar Japans recht, waarmee de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid vijfjaarlijks een beheersovereenkomst sluit en waarvan de activiteiten worden opgevolgd door een stuurgroep in de schoot van het Departement internationaal Vlaanderen. Vanaf de nieuwe beheersovereenkomst 2011-2015 vervult het Flanders Center niet langer de functie van *'liaison office'* voor Vlaanderen.¹⁵⁸ Het is nu een instrument voor Vlaanderen om zich zowel op cultureel vlak als op vlak van academische uitwisselingen te manifesteren.¹⁵⁹ Er zijn verder de twee buitenlandse kantoren in Parijs en Keulen, die de marketing verzorgen van de producten en diensten van de landbouw-, tuinbouw-, visserij- en agrovoedingssectoren, aangestuurd door het Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing vzw (hierna: "VLAM"). VLAM is een privaatrechtelijke organisatie en zijn activiteiten gebeuren enerzijds in opdracht van de Vlaamse agrarische producenten en de andere bijdrage betalende marktdeelnemer(s) en anderzijds van de Vlaamse overheid.

5.1.1. Hoofdkantoor

Hierboven (zie *supra*, 5.1.) werd de verregaande opdeling van het Vlaams buitenlands netwerk en zijn hoofdkantoren reeds uiteengezet. De uitdagingen en trends in hoofdstuk 2 (globalisering, vervlechting, veranderende internationale agenda, enz.) maken echter een geïntegreerde aanpak van internationale thema's en afstemming tussen de hoofdkantoren van elk van die netwerken noodzakelijk. Enkel zo kan een strategie voor het hele Vlaams buitenlands beleid (zie *supra*, 4.) worden ontwikkeld en gerealiseerd. Op basis van die strategie kunnen de rollen van de verschillende relevante actoren bepaald worden. Daaruit moet dan de meest geschikte organisatievorm voortvloeien.

¹⁵⁸ Dit werd in de beheersovereenkomst 2006-2010 bepaald in artikel 5. Zie voor meer info: Nota aan de Vlaamse Regering betreft Overeenkomst tussen de Vlaamse Regering en het Flanders Center voor de periode 2011-2015, VR/2011/1305/DOC.0410, Brussel, 13 mei 2011, 2.

¹⁵⁹ Artikel 3, paragraaf 1, Overeenkomst tussen de Vlaamse Regering en het Flanders Center voor de periode 2011-2015, VR/2011/1305/DOC.0410, Brussel, 13 mei 2011, 2.

5.1.1.1. *Structuur en functies van het hoofdkantoor*

De complexiteit van de internationale agenda brengt een betrokkenheid van steeds meer andere overheidsinstellingen buiten het Departement internationaal Vlaanderen met zich mee. Zo is er een sterke regulerende diplomatie die zich uit in technische agenda's, bv. rond luchtvaart of leefmilieu. Die worden behandeld in internationale cellen of diensten van vakdepartementen en agentschappen. Mondiale en internationale onderwerpen doorkruisen overheidsstructuren. Dit heeft gevolgen voor deze structuren, hun onderlinge relaties en rollen.¹⁶⁰ Bovendien is elk departement en agentschap voor zijn eigen uitgaven en activiteiten verantwoordelijk, wat zorgt voor een verkokering van het buitenlands beleid en een geïntegreerde benadering van het Vlaams buitenlands netwerk verhindert. Een eerste stap kan zijn om de beheers- en managementovereenkomsten meer op elkaar af te stemmen voor wat het internationaal luik van elk beleidsdomein betreft, voor zover er al aandacht aan wordt geschonken in deze overeenkomsten.

De SARiV acht het bovendien wenselijk om de huidige opdeling van het Beleidsdomein internationaal Vlaanderen te herbekijken. Door een vereenvoudiging en samensmelting van bepaalde structuren kunnen efficiëntiewinsten geboekt worden. De taakverdeling die het Beter Bestuurlijk Beleid voorziet tussen het Departement internationaal Vlaanderen met beleidsvoorbereidende opdracht, en de uitvoerende agentschappen FIT, VAIS en Toerisme Vlaanderen is volgens de SARiV achterhaald. Hij stelt voor om te bestuderen of het in elkaar schuiven van deze verschillende entiteiten in één groter geheel niet aangewezen is. In sommige andere landen heeft men deze keuze gemaakt.¹⁶¹ Een alternatief is de aansturing van deze entiteiten door één leidend ambtenaar zoals het geval is bij de Franstalige Gemeenschap en Wallonië in het kader van Wallonie-Bruxelles International (WBI).¹⁶² Daarnaast kan de opdeling binnen het Departement internationaal Vlaanderen tussen de afdeling 'buitenlandse zaken' en de afdeling 'beleid'¹⁶³ contraproductief werken voor een geïntegreerd beleid. Een thematische opdeling zou misschien beter zijn. In elk geval kreeg de Raad indicaties dat meer samenwerking tussen de afdelingen wenselijk is, zeker wat de aansturing en contacten met het buitenlands netwerk betreft. Een herziening van de huidige structuren moet toelaten dat de Vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering, maar ook de andere vertegenwoordigers, meer inhoudelijk kunnen terugvallen op hun hoofdkantoor.

Dit hangt tevens samen met een herijken van de functies van het hoofdkantoor. Bestaande taken worden gewijzigd en nieuwe toegevoegd. Traditionele taken zijn informatie uit het internationaal systeem verzamelen, beleidsanalyse en -advies, uitbouw van informatiedatabanken, het opstellen van landendossiers en achtergronddocumenten voor buitenlandse contacten en administratieve functies. Vooral de informatie- en analysefunctie staat onder druk, omdat door de evolutie in de communicatietechnologie informatie vrij toegankelijk is en er ook meer expertise is bij andere organisaties (zie *supra*, 2.2.). Daar ligt de meerwaarde in het verifiëren en detecteren van juiste informatie, aansluiting vinden bij internationale netwerken en die informatie delen en vertalen naar het binnenlands beleid, enz. Een belangrijke capaciteit van het hoofdkantoor is coördinatie om een geïntegreerd beleid te voeren en daarbij middelen eerder op strategieën in te zetten dan op structuren binnen individuele departementen/agentschappen (zie ook *infra*, 5.1.3.1.).

Er moet echter steeds een goede wisselwerking zijn tussen de vertegenwoordigers en het hoofdkantoor waarbij ook de vertegenwoordigers het hoofdkantoor voeden met interessante informatie over

¹⁶⁰ B. HOCKING, , e.a., o.c., p. 53.

¹⁶¹ In Canada werd recent de samensmelting van het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ontwikkelingsagentschap aangekondigd, zie voor meer info: Canada's Economic Action Plan 2013, [<http://actionplan.gc.ca/en/initiative/department-foreign-affairs-trade-and-development>].

¹⁶² AWEX en WBI worden tot op heden door eenzelfde persoon aangestuurd, hoewel de minister van Economie schijnbaar het voornemen heeft om daarop terug te komen. Zie voor meer info: A. MOUTON, "Waalse exportdienst krijgt fulltime topman", *Trends*, 23.05.2013, p. 49.

¹⁶³ Het Departement internationaal Vlaanderen heeft ook nog een derde afdeling 'Toeristisch ondernemen en strategische goederen'. Zie voor meer info: <http://www.vlaanderen.be/int/organigram>.

beleidsvoorstellen in hun ambtsgebied, ‘good practices’, enz. Zij moeten ook kunnen bijdragen aan de beleidsvorming op het hoofdkantoor.

Aanbeveling 1. De SARiV pleit voor een meer geïntegreerd hoofdkantoor voor het Vlaams netwerk gebaseerd op sterke samenwerking tussen het Departement internationaal Vlaanderen en de agentschappen. Hierbij dient onderzocht of dit kan via één sterke aansturing of via een verregaande integratie in één instelling.

5.1.1.2. Coördinatie en aansturing van het netwerk

Een duidelijke geïntegreerde strategie voor het Vlaams buitenlands beleid (cfr. hoofdstuk 4) zal tevens meer richting geven aan de verschillende vertegenwoordigers. Daarnaast zorgt een meer geïntegreerd hoofdkantoor voor een beter gecoördineerde aansturing van het buitenlands netwerk. Een meer geïntegreerd hoofdkantoor van het Beleidsdomein internationaal Vlaanderen en de minister van Buitenlands Beleid¹⁶⁴ zijn samen verantwoordelijk voor de aansturing van het netwerk. Zij staan in voor de coherentie tussen de verschillende vertegenwoordigers. Er is echter ook een beleidsdomeinoverschrijdende coördinatie van de aansturing wenselijk. Enkel zo kunnen de vertegenwoordigers de hele Vlaamse overheid en het hele Vlaamse beleid ondersteunen en promoten. Het Strategisch Overlegorgaan Internationale Aangelegenheden (SOIA), waar Europese, bilaterale en multilaterale dossiers besproken worden, moet daarbij een belangrijke rol spelen. Dit overlegorgaan zou o.m. ook meer aandacht kunnen hebben voor de dienstverlening die de andere vertegenwoordigers naast de VVR kunnen bieden en de samenwerking ermee stimuleren.

Specifiek voor de Vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering geldt - zoals hun naam doet vermoeden - dat ze de hele Vlaamse Regering vertegenwoordigen en niet enkel de minister-president, die op dit moment ook de minister van Buitenlands Beleid is. Door andere ministers en overheidsentiteiten te stimuleren om ook op de VVR's beroep te doen, kan hun meerwaarde voor Vlaanderen verhoogd worden. Uit de contacten van de SARiV blijkt tevens dat de VVR's zeker vragende partij zijn voor een betere aansturing. Deze aansturing moet niet alleen geformuleerd worden op basis van het politiek buitenlands beleid, maar ook gevoed worden door de inbreng van de andere beleidsdomeinen.

De algemene langetermijnaansturing van de Vlaamse Economische Vertegenwoordigers gebeurt door FIT en zijn Raad van Bestuur. Voor de dagdagelijkse contacten zijn er specifieke verantwoordelijken in het hoofdkantoor. VLEV's hebben een tweeledige taak gericht op enerzijds *trade* en anderzijds *invest* (zie *infra*, 5.3. voor een toelichting bij de dienstverlening van de VLEV's). Het werkgebied van FIT voor het *trade*-aspect is opgedeeld in regio's. Voor elke regio bepalen de areamanager en de aanwezige VLEV's de strategie. Voor het *invest*-aspect worden acties gecoördineerd door projectmanagers in het hoofdkantoor. Volgens de SARiV is het een uitdaging voor FIT om de aansturing van de VLEV's zo veel mogelijk te baseren op de noden van de Vlaamse bedrijven. Die noden, vertaald naar de plaatselijke context van de VLEV en gekoppeld aan te behalen targets, moeten de missie van de VLEV worden. Die noden kunnen echter sterk verschillen tussen ondernemingen. In zijn advies 2011/17 formuleerde de SARiV reeds volgende aanbeveling: *“De Vlaamse overheidsentiteiten leveren voor de ondersteuning van ondernemingen, in partnerschap met de bedrijfsorganisaties en andere private actoren, diensten op maat van de onderneming, aangepast aan het type ondernemer, de aard van de onderneming en de sector waarin ze actief is, alsook aan de soort internationalisering. De dienstverlening groeit mee met de onderneming.”*¹⁶⁵ Deze missie, gebaseerd op de noden van de ondernemingen, dient men te koppelen aan targets, bv. het aantal ‘business leads’, de snelheid van opvolging, het aantal landen- en sectoranalyses. Dit laat evaluatie en derhalve aansturing en bijsturing toe. Het opvolgen en bijsturen van de missie kan ook aan bod komen tijdens de Wereldwijsweek van de VLEV's. Tijdens die week ontmoeten de VLEV's, de gedelegeerd bestuurder van FIT

¹⁶⁴ De SARiV neemt zich voor om in zijn memorandum voor de Vlaamse verkiezingen in 2014 een aandachtspunt te maken van de ministeriële aansturing van het buitenlands beleid.

¹⁶⁵ SARiV, o.c., *Advies 2011/17*, 51.

en Vlaamse ondernemers elkaar (o.m. tijdens de uitreiking van de Leeuw van de Export¹⁶⁶). Dit is volgens de SARiV een geschikt jaarlijks moment om de strategie te evalueren en de aansturing te versterken.

Toerisme Vlaanderen stuurt zijn buitenlandkantoren aan op basis van zijn internationale marketingstrategie.¹⁶⁷ Het buitenlandkantoor moet die strategie naar de lokale markt vertalen. Voor de dagdagelijkse contacten met het hoofdkantoor beschikt elk buitenlandkantoor over een ankerpersoon in Brussel.

VAIS stuurt zijn vertegenwoordigers aan op basis van de landenstrategienota voor het partnerland. Die strategienota wordt vertaald in jaarplanningen. Door terreinbezoeken en een jaarlijks seminarie in Brussel wordt ook de coherentie tussen het hoofdkantoor en de vertegenwoordigers en tussen de vertegenwoordigers onderling versterkt. Voor de dagdagelijkse contacten met het hoofdkantoor beschikt elke vertegenwoordiger over een ankerpersoon in Brussel.

Aanbeveling 2. De aansturing van de verschillende vertegenwoordigers in het Vlaams netwerk moet worden versterkt. Dit kan volgens de SARiV door hen een soort missiedocument mee te geven wanneer ze op post gaan, op regelmatige tijdstippen deze missie te actualiseren en dit document te gebruiken als referentiepunt voor hun evaluatie.

Best practice 1. Wallonie-Bruxelles Internationale (WBI) geeft zijn ‘délégué’ een ‘document de référence’ of ‘lettre de mission’ mee als hij of zij op post gaat. Dit document bevat de grote assen van de samenwerking met het partnerland en is onderworpen aan regelmatige evaluatie in het licht van de behaalde resultaten en de evolutie van het partnerland.¹⁶⁸

5.1.2. Het netwerk

Hieronder worden achtereenvolgens de parameters en kansen voor de uitbouw van de posten, de hiërarchie in de posten en de huisvesting bekeken.

5.1.2.1. Parameters voor het bepalen van de posten

De indeling van het postennetwerk is uitermate belangrijk voor de effectiviteit van de Vlaamse diplomatie. In 4.7. stelde de SARiV reeds dat Vlaanderen als kleine internationale actor selectief moet zijn in de keuze van locaties voor zijn buitenlands netwerk. Hoewel hij pleit voor een meer geïntegreerd netwerk is een zekere differentiatie tussen de verschillende soorten vertegenwoordigers wenselijk.

De parameters om de posten te bepalen lopen gelijk met de parameters om een focusstrategie voor een land of regio te bepalen (zie *supra*, 4.7.). In het algemeen identificeert de SARiV onder meer volgende parameters:

- De Vlaamse beleidsdoelstellingen (zie *supra*, 4.2) en –prioriteiten;
- De meerwaarde van Vlaanderen ter plaatse;
- De meerwaarde voor Vlaanderen;
- De economische ontwikkeling en handelsrelaties;
- De bereidheid tot samenwerking ter plaatse;
- Goede beleidspraktijken;
- Het politiek en democratisch bestel.

Hieruit kan afgeleid worden welke vertegenwoordiging en partnerschappen op welke locatie ingezet moeten worden, alsook met welke intensiteit geïnvesteerd moet worden in het ontwikkelen van eerder

¹⁶⁶ Zie voor meer info over de Leeuw van de Export: [<http://www.leeuwvandeexport.be/>].

¹⁶⁷ Zie voor meer info: [<http://www.toerismevlaanderen.be/internationale-marketingstrategie>].

¹⁶⁸ WBI, *Note de politique internationale* 2, 15 december 2010, 23.

algemene dan wel sectoraal georiënteerde relaties met landen of regio's van eerder permanente dan wel flexibele aard.

Specifiek voor de verschillende soorten vertegenwoordigers kunnen daarbij bepaalde parameters harder doorwegen of bijkomende parameters toegevoegd worden. Zo is het voor de VVR's nuttig om mee in rekening te nemen of het land of de regio een potentiële partner of bondgenoot is, gezien het belang van het zoeken naar allianties in een veranderende netwerkgeving (cfr. *supra*, 2.), alsook of er een grote Vlaamse diaspora aanwezig is en of er zetels zijn van relevante internationale organisaties. Voor de VLEV's en de kantoren van Toerisme Vlaanderen is de nadruk op het economisch potentieel sterker. Voor hen ligt de meerwaarde in de mogelijkheden om nieuwe markttoegang te verschaffen. Voor de vertegenwoordigers van VAIS moet meer waarde gehecht worden aan waar Vlaanderen een rol kan spelen voor de ontwikkeling van het partnerland. Hier is continuïteit ook een belangrijke bijkomende factor.

Aanbeveling 3. De SARiV stelt voor om de locaties van de posten te bepalen aan de hand van een aantal duidelijk gedefinieerde algemene parameters zoals de beleidsdoelstellingen, de meerwaarde van en voor Vlaanderen, het economisch potentieel, de bereidheid tot samenwerking, goede beleidspraktijken van het partnerland en een reeks specifieke criteria voor de onderscheiden netwerken.

5.1.2.2. *Kansen voor de uitbouw van het netwerk*

De SARiV maakt in dit advies geen exhaustieve analyse van elke individuele buitenlandse post. Hij focust echter op kansen voor nieuwe posten of verschuivingen tussen bestaande posten. Hij beseft echter dat deze voorstellen niet altijd budgetneutraal zijn en gelet op de krappe budgettaire situatie misschien niet onmiddellijk (allemaal) ingevuld kunnen worden. De kansen voor de uitbouw van het netwerk moeten voortvloeien uit de oplistings van de hogergenoemde parameters. De beleidsprioriteiten zijn doorslaggevend voor aanpassingen aan het netwerk.

De SARiV schoof in 4.7. twee prioriteiten voor het buitenlands netwerk naar voren, nl. internationale organisaties en economische diplomatie in de brede zin. Hij doet hier enkele suggesties voor posten om die prioriteiten te ondersteunen.

- De Vlaamse Vertegenwoordiging binnen de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de EU (VVPV) verder versterken

De SARiV is er voorstander van om de VVPV verder te versterken door enerzijds de bestaande attachés van de departementen van de Vlaamse overheid voltijds naar de VVPV te detacheren en anderzijds nieuwe attachés toe te voegen. Dit zal zeker nodig zijn wanneer bijkomende bevoegdheden in het kader van de zesde staatshervorming worden overgedragen aan de deelstaten, omdat zij daarvoor ook de internationale en Europese verantwoordelijkheden zullen moeten opnemen. De SARiV herhaalt hierbij tevens zijn suggestie om te onderzoeken of het nuttig is een VLEV aan de VVPV toe te voegen.¹⁶⁹

- Een versterking van de vertegenwoordiging bij internationale organisaties

De trends en uitdagingen in hoofdstuk 2 versterken de nood aan een goede vertegenwoordiging bij internationale organisaties. Enerzijds omdat er belangrijke mondiale thema's besproken en beslist worden en Vlaanderen daaraan kan bijdragen door op basis van zijn bevoegdheden en beleidskeuzes zijn deskundigheid in te brengen in bv. milieu- of landbouwmateries op het internationale forum. Anderzijds omdat Vlaanderen voor de verhoging van zijn visibiliteit als internationale actor een actieve aanwezigheidspolitiek moet uitbouwen binnen de hoofdorganen van de prioritaire organisaties. De SARiV beveelt aan dat Vlaanderen een denkoefening start om tot een coherente strategie te komen die focust op hoe Vlaanderen, binnen het Belgisch kader, een actievere rol kan vervullen in internationale organisaties.

¹⁶⁹ SARiV, o.c., *Advies 2011/17*, 48.

Dit naar analogie met de strategie die de EU ontwikkelt om in die fora een eigen stoel te bemachtigen (zie *infra*, 5.5.2.). Binnen de multilaterale diplomatie blijft persoonlijke netwerking een absolute must indien men goed geïnformeerd wil zijn en op een onderbouwde wijze zijn beleid wil uitwerken.¹⁷⁰

De SARiV suggereerde reeds meermaals om de Vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering bij de multilaterale organisaties in Genève te versterken.¹⁷¹ Deze zou van de Belgische Permanente Vertegenwoordiging in Genève zijn vaste standplaats moeten maken.

Een andere suggestie is om de Vlaamse vertegenwoordiging in New York in het Vlaams Huis aan te passen. De Vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering, of specifieke sectorale attachés (zie *infra*, 5.2.), zouden namelijk een rol kunnen vervullen ten aanzien van relevante VN-organisaties. Belangrijke beslissingen inzake Vlaamse bevoegdheidsdomeinen zoals milieu, wapenhandel, enz. worden namelijk in het kader van de VN in New York onderhandeld en beslist.

Ten slotte dient volgens de SARiV de Vlaamse vertegenwoordiging in Parijs herbekeken te worden. Hij vraagt zich af of deze vertegenwoordiging voldoende uitgerust is voor de politieke taken met een VVR en een adjunct-VVR. Deze twee personen dienen namelijk naast de bilaterale contacten met Frankrijk ook de OESO en de UNESCO op te volgen in Parijs en de Raad van Europa in Straatsburg, alsook Vlaanderen in deze organisaties te vertegenwoordigen. Met de bevoegdheidsoverdrachten in het kader van de zesde staatshervorming in het verschiet zal de OESO waarschijnlijk nog relevanter worden voor Vlaanderen, zeker wat de bevoegdheden inzake financiën, fiscaliteit en werkgelegenheid betreft. Dit accuraat opvolgen is met de huidige personeelsbezetting niet te realiseren.

- Een sterkere economische vertegenwoordiging in de groeilanden in combinatie met een reorganisatie in de EU

Gezien de opkomst van groeilanden in Azië, Latijns-Amerika en Afrika (zie *supra*, 2.1.) stelt de SARiV voor om de VLEV's nog meer op die landen en regio's te focussen. Hierbij dient men tevens rekening te houden met waar Vlaanderen als kleine (niche)speler een rol kan spelen. Volgens de SARiV kan dit budgettair opgevangen worden door een reorganisatie van de VLEV's in de EU, bv. door verschillende posten binnen een land te bundelen en bepaalde kantoren te sluiten of af te slanken.¹⁷² Uit Nederlands onderzoek blijkt tevens dat het rendement van economische diplomatie in opkomende markten vaak groter is dan in gevestigde markten.¹⁷³

- Een VVR toevoegen aan het kabinet van de minister-president of minister van Buitenlands Beleid

Een VVR kan de minister-president of minister van buitenlands beleid bijstaan als diplomatiek adviseur, zoals dit ook de gangbare praktijk is bij de federale overheid, waar naast de federale premier vaak ook andere vakministers een diplomatiek raadgever opnemen in hun kabinet. Dergelijke vertegenwoordiger kan bijdragen tot het onderhouden van de relaties met vertegenwoordigingen van landen, regio's, relevante internationale organisaties, civiele maatschappelijke organisaties en netwerken met zetel in Brussel.

¹⁷⁰ D. CRIEKEMANS, "Vlaanderen en het buitenlands beleid van de Belgische federatie. Welke instrumenten heeft het Vlaams buitenlands beleid ter beschikking, en hoe worden ze aangewend?", in Y. VANDEN BERGHE, D. CRIEKEMANS en M. VAN ALSTEIN, *Colloquium Het Vlaams buitenlands beleid en de Belgische federatie (1993-2003): beleidskader, praktijk & toekomst. Verslag der werkzaamheden*, 23.03.2003, Centrum voor de studie van de Vlaamse Buitenlandse Betrekkingen, 25.

¹⁷¹ SARiV, *Vlaanderen en het Belgisch lidmaatschap van de VN-Mensenrechtenraad, Advies 2009/13*, 14 mei 2009, 17.

¹⁷² Scottish Development International heeft bv. slechts een beperkt aantal posten in Europa en die werken met sectorspecialisten. Zie voor meer info: [<http://www.sdi.co.uk/about-sdi/office-locations.aspx>.]

¹⁷³ F. TIMMERMANS, *o.c.*, 8-9.

Aanbeveling 4. De SARiV ziet groeikansen voor het Vlaams buitenlands netwerk: voor de politieke en economische vertegenwoordiging liggen die in de VVPV, voor de politieke vertegenwoordiging bij internationale organisaties (m.n. VN en OESO), voor de economische vertegenwoordiging in groeilanden en in een toevoeging van een VVR als diplomatiek adviseur aan het kabinet van de minister-president en/of minister van Buitenlands Beleid.

- Herschikking van de ambtsgebieden van bepaalde VVR's

Het hertekenen van het beleid inzake Centraal- en Oost-Europa en de Westelijke Balkan werd aangekondigd maar kreeg nog geen vorm. Dit kan ook een weerslag hebben op de huidige posten en het ambtsgebied dat ze bestrijken. Eventueel kan het bereik van de huidige ambtsgebieden worden herschikt en aangepast zodat meerdere (EU-)landen afgedekt worden door één post en er voor elke lidstaat minstens een aanspreekpunt is. Zo zou het ambtsgebied van de post in Madrid bv. kunnen worden uitgebreid tot Portugal.

- Een VVR in de Scandinavische landen

Reeds lange tijd wordt een vertegenwoordiging in de Scandinavische landen geopperd.¹⁷⁴ Deze landen zijn vaak interessant als model.¹⁷⁵ In de nota aan de Vlaamse Regering over de opening van een nieuwe post in Madrid werden de Scandinavische landen naar voor geschoven als volgende opportuniteit.¹⁷⁶ Dit zijn interessante landen omwille van 'best practices' op vele domeinen. Met sommige landen delen België en Vlaanderen ook vaak gelijkaardige opvattingen over de EU.

5.1.2.3. Hiërarchie en samenwerking in de posten

Dit advies onderstreepte reeds dat naast de vertegenwoordigers met een diplomatiek statuut (de VVR's, VLEV's en vertegenwoordigers van VAIS staan op de diplomatieke lijst) ook andere personen belangrijk zijn in het buitenlands netwerk. Dit zijn meestal personen met een specifieke expertise, bv. voor toerisme. Deze verschillende statuten en achtergronden brengen ook problemen mee in de zin van verantwoording aan en communicatie met de Vlaamse overheid, alsook van taakverdeling en beleidscoördinatie.¹⁷⁷ Daarnaast moet het voor de autoriteiten in het ambtsgebied duidelijk zijn, als er meerdere Vlaamse vertegenwoordigers zijn, voor welke dossiers zij bij welke vertegenwoordiger kunnen aankloppen en wie voor Vlaanderen als centraal aanspreekpunt functioneert voor het ambtsgebied. Bovendien hebben de verschillende vertegenwoordigers een ander hoofdkantoor waarvan ze hun instructies en aansturing ontvangen. Hierdoor verrichten ze soms dubbel werk en wordt een vlotte informatiedoorstroming gehinderd. Zo heeft in Zuid-Afrika zowel de VVR, de VLEV als de vertegenwoordiger van VAIS de opdracht om de economische en politieke situatie op te volgen. Een betere samenwerking en afstemming van de activiteiten start in Brussel tijdens het overleg tussen de hoofdkantoren. Het probleem is dat momenteel een goede samenwerking nog te veel afhangt van toevalligheden en persoonlijkheden van de vertegenwoordigers ter plaatse. Men zou er structureel moeten voor zorgen dat ze meer samenwerken. Dit geldt in het bijzonder voor de locaties waar ze samen zijn gehuisvest, maar het is eveneens een belangrijke en tevens moeilijkere uitdaging voor locaties waar de vertegenwoordigers niet samen gehuisvest zijn (in een Vlaams Huis).

¹⁷⁴ Y. VANDEN BERGHE EN D. BAUWENS, *Vlaams buitenlands beleid: het politiek en strategisch belang van de samenwerking met de Noordse landen*, PBO97/41/9, Universiteit Antwerpen, 1999, 555p.

¹⁷⁵ Ze hanteren interessante modellen inzake goed bestuur, integratie, werkzaamheidsgraad bij 50-plussers, innovatie, enz. Recent bracht Minister Geert Bourgeois nog een bezoek aan Denemarken om hun model van binnenlands bestuur beter te leren kennen. Zie voor meer info: G. BOURGEOIS, Mededeling aan de leden van de Vlaamse Regering betreft verslag zending naar Denemarken (21-23 april 2013), VR/2013/1705/MED.0242, Brussel, 17 mei 2013, 2.

¹⁷⁶ G. BOURGEOIS, *Nota aan de Vlaamse Regering betreft opening van een nieuwe Vlaamse Vertegenwoordiging in Madrid*, VR/2007/2007/DOC.0832, Brussel, 20 juli 2007, 2.

¹⁷⁷ B. HOCKING, , e.a., o.c., p. 67.

Aanbeveling 5. Er is nood aan meer structurele samenwerking, informatiedoorstroming en overleg tussen de verschillende Vlaamse vertegenwoordigers in het buitenland.

Een meer geïntegreerd netwerk en hoofdkantoor, en derhalve een meer geïntegreerde aansturing van de vertegenwoordigers (zie *supra*, 5.1.1.), moet ervoor zorgen dat wanneer een bepaald type vertegenwoordiger ter plaatse niet aanwezig is, een andere vertegenwoordiger de juiste contacten en dienstverlening kan aanleveren of minstens correct kan doorverwijzen naar het hoofdkantoor in Brussel. Zo kan een VLEV, omwille van het economisch potentieel, ook iemand uit de toeristische sector helpen indien er geen buitenlandkantoor van Toerisme Vlaanderen aanwezig is. Anderzijds vertrekt elke vertegenwoordiger vanuit zijn eigen expertise en taakstelling. Zo is de VLEV in het buitenland het eerste aanspreekpunt voor bedrijven, maar moeten er voldoende contacten en informatiedoorstroming zijn met de Vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering, van Toerisme Vlaanderen, van het VAIS en VLAM, aangezien die mogelijk elk vanuit hun eigen invalshoek een specifieke bijdrage kunnen leveren tot een goede afhandeling van een dossier. De vertegenwoordigers dienen in elk geval op de hoogte te zijn van elkaars activiteiten en bieden, indien relevant, een gezamenlijke dienstverlening aan hun klanten.¹⁷⁸ Specifiek voor economische diplomatie moet er een goede taakverdeling en samenwerking zijn tussen de VLEV en de VVR op een locatie, zeker betreffende dossiers inzake markttoegang. De VLEV is de belangrijkste contactpersoon voor bedrijven en de VVR voor overheden. In de grijze zone van bv. havens, mode, uitgeverijen en audiovisuele industrie werken ze best zo veel mogelijk samen met duidelijke afspraken over de taakverdeling, waarbij volgens de SARiV de VLEV het voortouw kan nemen in de hardere sectoren (gewestbevoegdheden) en de VVR in de zachtere sectoren (gemeenschapsbevoegdheden).

Aanbeveling 6. De Vlaamse vertegenwoordigers zijn op de hoogte van elkaars activiteiten en beleidsdoelstellingen zodat ze een klantvriendelijke basisdienstverlening kunnen bieden en correct kunnen doorverwijzen wanneer een bepaald type vertegenwoordiger niet op een post aanwezig is.

De regeling van de hiërarchie op de posten is een gevoelig punt en vereist ook goede afspraken met de federale overheid. Het betreft in het bijzonder de plaats van de VVR op de diplomatieke lijst als diplomatiek vertegenwoordiger met een algemene taakstelling en tevens eerste aanspreekpunt voor het federale posthoofd en de overheden van het ambtsgebied. Maar ook de vermelding op de diplomatieke lijst van bijzondere sectorale vertegenwoordigers, waarvoor het ook belangrijk is om niet helemaal onderaan de diplomatieke lijst gecatalogeerd te worden na de laagste in rang van de federale diplomaten. Hoewel dit louter symbolisch mag lijken, is de diplomatieke lijst een belangrijk referentiedocument binnen het diplomatiek bestel en geeft zij aan welke personen worden uitgenodigd, op welk niveau iemand wordt ontvangen en tekent ze ook de verhouding van de deelstaatsdiplomaten t.a.v. de federale diplomaten. In de praktijk komt het nog vaak voor dat deelstaatsdiplomaten die op een hoger niveau worden geworven, reeds ettelijke jaren dienst hebben en op meerdere posten actief waren, toch onderaan op de Belgische diplomatieke lijst worden vermeld na de laagste graad van de federale diplomaten. Hierdoor wordt hun belang vaak verkeerd ingeschat door de diensten van de overheid in hun ambtsgebied. Het is daarom belangrijk dat de deelstaten goede werkbare afspraken maken met de federale overheid over de aanmelding van hun diplomaten in het buitenland, om dergelijke misverstanden uit te sluiten. Dit maakt deel uit van overleg met de federale overheid in het kader van de herziening van het Samenwerkingsakkoord betreffende het statuut van de vertegenwoordigers van de gemeenschappen en de gewesten in de diplomatieke en consulaire posten (zie *infra*, 5.5.1.). Het moet de betrachting zijn van de Vlaamse onderhandelaars om alle Vlaamse vertegenwoordigers een zo voordelig mogelijke vermelding op de diplomatieke lijst te verzekeren.

¹⁷⁸ SARiV, *Bijdrage aan de beleidsnota, o.c.*, 11.

Aanbeveling 7. Een aanpassing van het Samenwerkingsakkoord betreffende het statuut van de vertegenwoordigers in diplomatieke posten is dringend nodig. De Vlaamse overheid streeft naar een correcte en zo gunstig mogelijke diplomatieke vermelding van al haar vertegenwoordigers.

5.1.2.4. Huisvesting

De noodzaak om meer te doen met minder middelen leidt tot structurele hervormingen van het diplomatiek netwerk van verschillende landen. Zo krijgen bepaalde sleutelvertegenwoordigingen een hogere prioriteit en speciale functies, worden bepaalde vertegenwoordigers geaccrediteerd in meerdere landen of worden regionale geografische hubs gecreëerd. Bepaalde landen gaan ook locaties delen voor het huisvesten van hun diensten, er worden reizende ambassadeurs ingezet of er wordt een virtuele vertegenwoordiging gebruikt.¹⁷⁹ De SARiV is er voorstander van om deze mogelijkheden ook voor Vlaanderen te onderzoeken en lessen te trekken uit de ervaringen van andere landen.

Daarnaast stelt de SARiV voor om Vlaamse vertegenwoordigers zowel binnen als buiten de EU zoveel mogelijk samen te huisvesten om schaalvoordelen te creëren. Wat betreft de huisvesting met de federale overheid hanteert hij volgende algemene regel: binnen de EU in eigen Vlaamse Huizen en samen met alle Vlaamse vertegenwoordigers - ook deze zonder diplomatiek statuut - en buiten de EU, behoudens uitzonderingen¹⁸⁰, binnen de federale ambassade.

Aanbeveling 8. De SARiV pleit ervoor om alle Vlaamse vertegenwoordigers zoveel mogelijk samen te huisvesten, binnen de EU in Vlaamse Huizen en buiten de EU - behoudens uitzonderingen - in federale ambassades.

5.1.3. Coherentie

Coherentie van het optreden van de Vlaamse overheid op de internationale scène omvat meer dan enkel het optreden van het Vlaams buitenlands netwerk. Het gaat om de coherentie van het hele Vlaamse beleid en de hele Vlaamse overheid.

5.1.3.1. Van het Vlaams beleid

Coherentie van het netwerk vloeit voort uit een goede organisatie van het hoofdkantoor en een gecoördineerde aansturing van de posten (zie *supra*, 5.1.1.). Beide vinden hun oorsprong in de coherentie van het beleid en de activiteiten van de Vlaamse overheid als geheel. Deze maken deel uit van de strategie voor het Vlaams buitenlands netwerk (zie *supra*, 4.). Aangezien die strategie voor het buitenlands netwerk moet aanknopen bij het Vlaams (buitenlands) beleid (zie *supra*, 4.2.), kan men de coherentie van het hele internationale optreden van de Vlaamse overheid verhogen.

Dit betekent dat de Vlaamse overheid moet streven naar coherentie in al haar beleidsinitiatieven. Voor strategisch belangrijke landen, regio's of sectoren kan gewerkt worden met strategienota's die het hele Vlaamse beleid omvatten. Daarnaast wees de SARiV in voorgaande adviezen al op de noodzaak om meer oog te hebben voor het internationale luik van strategische (actie)plannen, zoals ViA en Pact 2020, NIB, de VRWB-clusters.¹⁸¹ Het internationaal beleid en in het bijzonder het EU-beleid, zou meer aandacht moeten krijgen in de hele Vlaamse overheid. Om een geïntegreerd internationaal beleid te voeren, heeft het Departement internationaal Vlaanderen een belangrijke beleidscoördinatiefunctie. Opdat het echter ten volle die coördinatietaak kan vervullen, moeten de andere departementen DiV in een vroeg stadium bij de beleidsvorming betrekken. Op die manier kan het ertoe bijdragen dat andere departementen van bij het

¹⁷⁹ B. HOCKING, , e.a., o.c., p. 69; België en Nederland gaan het gebouw van bepaalde ambassades delen: *Vr. en Antw.* Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 2012-2013, 18 februari 2013, 1 (Vr. nr. 345 DEMOL).

¹⁸⁰ Indien een voldoende aantal types Vlaamse vertegenwoordigers aanwezig is.

¹⁸¹ SARiV, o.c., *Advies 2011/17*, 47.

begin en bijgevolg alvorens ze hun standpunt bepaald hebben, de internationale aspecten van hun beleid mee in kaart brengen.

Meer aandacht voor het internationale, ook in de strategische plannen, kan tevens de beeldvorming van Vlaanderen als een innovatieve regio met een strategische toekomstvisie ondersteunen en zo het buitenlands netwerk helpen bij zijn activiteiten. De Vlaamse overheid is bezig met het uitwerken van een imagostrategie. De SARiV spoort de Vlaamse Regering aan dit werk snel verder te zetten en te streven naar een globale strategie met betrekking tot het internationaal promotie- en communicatiebeleid, geformuleerd in overleg met alle betrokken partners en waar mogelijk afgestemd met het middenveld. De SARiV verwelkomt het Merkenboek 'Vlaanderen'¹⁸² als onderdeel van dit proces. Hierin verwijst men - in functie van de doelgroep en locatie - met minder schroom naar Brussel en België (en Europa) waar dat een meerwaarde oplevert in de internationale communicatie.¹⁸³

Aanbeveling 9. De Vlaamse overheid moet streven naar coherentie in al haar beleidsinitiatieven en meer aandacht geven aan de internationale aspecten ervan. Zo kan men bijdragen tot de coherentie van het internationale optreden van de hele Vlaamse overheid en tot een positieve beeldvorming van Vlaanderen in het buitenland. Ze kan hierbij gebruik maken van vormen van 'nieuwe diplomatie'.

5.1.3.2. Van de Vlaamse actoren

De SARiV herhaalt hier zijn pleidooi voor een eendrachtig en elkaar versterkend optreden van de verschillende vertegenwoordigers in het buitenland (zie *supra*, 5.1.2.3.). Deze zouden de strategische actieplannen van de Vlaamse overheid meer internationaal moeten uitspelen¹⁸⁴ en gebruik maken van de Vlaamse imagostrategie.

Naast de vertegenwoordigers zijn nog andere overheidsactoren actief in het buitenland, zoals ministers en ambtenaren op zending. Soms is het aangewezen dat een vakminister de buitenlandse contacten legt, soms opent een minister van Buitenlands Beleid of minister-president (op dit moment verenigd in één persoon) meer deuren. De SARiV pleit voor een versterking van de coördinatie van zendingen en het internationaal beleid van de verschillende ministers en een afstemming van hun reiskalenders. Heden geldt wel een informatieplicht van de andere ministers t.a.v. de minister bevoegd voor het buitenlands beleid en de verplichting om buitenlandse zendingen mee te delen op de agenda van de Vlaamse Regering. De SARiV pleit er tevens voor dat ministers en ambtenaren op zending de Vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering minstens op de hoogte houden van hun activiteiten en indien relevant ermee samenwerken en betrekken bij hun politieke contacten. Ze moeten ook beroep doen op de VVR voor de (voorbereiding van de) vertegenwoordiging op internationale conferenties of evenementen in hun ambtsgebied. De SARiV steunt derhalve het actieprogramma van de VVR's om andere departementen en ministers meer vertrouwd te maken met hun bestaan en activiteiten.

Best practice 2. Met de strategische reisagenda van het Nederlands kabinet Buitenlandse Zaken worden buitenlandse en inkomende bezoeken van bewindspersonen, leden van het Koninklijk Huis en de andere overheden geconcentreerd op prioriteitslanden en onderling optimaal afgestemd. De prioriteiten van de Topsectoren en prioritaire sectoren van de Dutch Trade Board zijn leidend. Ministers geven elkaar boodschappen mee en er wordt toegezien op follow-up.¹⁸⁵

¹⁸² VLAAMSE OVERHEID DIENSTEN VOOR HET ALGEMEEN REGERINGSBELEID, *Merkenboek 'Vlaanderen'*, Brussel, 2011, 87p.

¹⁸³ *Ibid*, 55.

¹⁸⁴ Dit veronderstelt dat bijkomende inspanningen worden gedaan om deze te presenteren in anderstalige versies door middel van een kwaliteitsvolle vertaling.

¹⁸⁵ F. TIMMERMANS, *o.c.*, 9.

Aanbeveling 10. Vlaamse ministers en ambtenaren op zending zetten zich samen met de vertegenwoordigers in het buitenland, in voor de vertegenwoordiging en promotie van Vlaanderen in het buitenland.

Een voorbeeld hiervan is de vermelding in de Beleidsbrief Buitenlands Beleid 2013 dat in 2011-2012 meer samengewerkt werd om handelsbelemmeringen weg te werken: *“Omdat niet alle handelsbelemmeringen via het Markttoegangpartnerschap met de EU kunnen worden opgelost, maakt Vlaanderen ook steeds meer gebruik van zijn eigen instrumenten. Zo worden de VLEV’s en de Vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering (VVR’s) stevast ingeschakeld bij het wegwerken van handelsbelemmeringen. Tijdens mijn [de minister-president en minister van Buitenlands Beleid] ontmoetingen met ambassadeurs, buitenlandse ministers en staatshoofden tracht ik eveneens handelsbelemmeringen te bespreken.”*¹⁸⁶

5.1.4. Innovatie

Hoger (zie *supra*, 2.3.) zagen we dat de evolutie in de telecommunicatie zowel informatie als communicatie, twee hoekstenen van de diplomatie, beïnvloedt. Informatie is vrij beschikbaar, maar moet correct vertaald worden en ook de groei van digitale communicatie, sociale media en mobiele telecommunicatie dwingt de diplomatie tot aanpassingen van zowel haar agenda als organisatie.

5.1.4.1. Kennisbeheer

In een wereld met wijdverspreide internettoegang heeft het hoofdkantoor de vertegenwoordigers niet meer nodig om toegang te hebben tot het lokale nieuws. In die informatieruis is het wel moeilijk om de waardevolle signalen eruit te halen en het nieuws te duiden en interpreteren voorbij de krantenkoppen. Daar ligt wel een meerwaarde voor het buitenlands netwerk. Om snel de juiste informatie door te kunnen geven, is het bovendien belangrijk dat kennis gedeeld wordt tussen de leden van het buitenlands netwerk en de hoofdkantoren, onderling en met elkaar. Een concrete stap hierin is het delen van landendossiers tussen de verschillende agentschappen en het Departement internationaal Vlaanderen.

Best practice 3. Diplopedia¹⁸⁷ is een online encyclopedie met informatie over buitenlandse zaken van het Amerikaans Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het is opgebouwd volgens het systeem van Wikipedia met bijdragen van werknemers van het Ministerie. Het is zich aan het ontwikkelen tot het referentiepunt voor alle onderwerpen van belang voor het Ministerie en iedereen die betrokken is bij buitenlands beleid van de Amerikaanse overheid.

5.1.4.2. E-diplomatie

Communicatie staat centraal bij diplomatie. De groei van digitale communicatie, sociale media en mobiel internet (zie *supra*, 2.3.) plaatst de diplomatie voor nieuwe uitdagingen. De moeilijkheid ligt er echter in om de meerwaarde van de communicatietechnologie voor de diplomatie te ontdekken en zich zo te organiseren om die meerwaarde eruit te halen. Interactieve, meertalige websites bieden de kans om informatie gerichter en aantrekkelijker voor te stellen. Zo lanceerde de Vlaamse overheid haar nieuwe Engelstalige websites www.flanders.be voor de hele Vlaamse overheid en www.vlaanderen.be/int/en voor het Departement internationaal Vlaanderen in 2012. De websites van de VVR’s werden echter nog niet aangepakt. Vooral rond sociale media lijkt iedereen wel te beseffen dat er iets verandert (bv. in de Arabische Lente), maar de ware impact en omvang ervan is moeilijk in te schatten. *E-diplomatie* is het gebruik van sociale media om informatie en beleidsboodschappen te verzamelen, te delen en over te brengen.¹⁸⁸ De meerwaarde van de sociale media voor de diplomatie ligt erin de contacten met de eigen

¹⁸⁶ K. PEETERS, *Beleidsbrief Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking. Beleidsprioriteiten 2012-2013*, Brussel, 2012, 28.

¹⁸⁷ US DEPARTMENT OF STATE, *About: Diplopedia*, 2012. [<http://www.state.gov/m/irm/ediplomacy/115847.htm>]

¹⁸⁸ R. MEDCALF, *The diplomatic tweet. Think tanks and foreign services that shun social media are being left behind*, American Review, z.d. [<http://americanreviewmag.com/opinions/The-diplomatic-tweet>]

burgers en die van de buitenlandse standplaats te versterken en in dialoog met hen te gaan. Vaak is het echter nog eenrichtingsverkeer. Van de verschillende soorten vertegenwoordigers in het buitenland kan enkel bij de buitenlandkantoren van Toerisme Vlaanderen gesproken worden van aangepaste websites. Hun websites zijn aangepast aan het doelpubliek in de standplaats en maken gebruik van o.m. blogs, Facebook en Twitter.¹⁸⁹

Bepaalde ministers en VLEV's zijn tevens actief op Twitter en/of LinkedIn. De SARiV is voorstander van het verder inspelen op de mogelijkheden en het gebruiken van sociale media¹⁹⁰ en pleit tevens voor een pragmatische houding ten aanzien van het taalgebruik op sociale media in functie van het doelpubliek. Recent ontstond hierover enige commotie in de Vlaamse pers, die werd opgepikt door de buitenlandse pers en zo een open en innovatief imago van Vlaanderen in het buiten- en binnenland tegenwerkte.¹⁹¹

Daarnaast laat e-diplomatie ook toe om conferenties virtueel te volgen en zo de deelname eraan te verbreden. Dit vereist echter enerzijds een aangepaste praktische omkadering met mogelijkheden voor o.m. videoconferenties en anderzijds de nodige skills bij de medewerkers om er effectief gebruik van te maken.

5.1.4.3. Flexibele inzet van vertegenwoordigers

De evolutie in de communicatietechnologie biedt tevens nieuwe mogelijkheden voor de organisatie van het buitenlands netwerk. Het creëert namelijk kansen om snel in te spelen op bepaalde gebeurtenissen. Dit kan zich op het diplomatiek terrein vertalen door het flexibel uitsturen van Vlaamse vertegenwoordigers voor kortetermijnopdrachten (zogenaamde laptopdiplomaten) of in functie van bijzondere dossiers of evenementen (bv. een tijdelijke versterking van een post met een medewerker of economische vertegenwoordiger n.a.v. een wereldtentoonstelling of ambtenaren die in het kader van een tijdelijke internationale mobiliteit naar een buitenlandse post worden gezonden ter ondersteuning van het diplomatiek apparaat voor de opvolging van bv. belangrijke infrastructuurdossiers, zie *infra*, 5.2.).

Aanbeveling 11. De Vlaamse overheid onderzoekt en ontwikkelt de kansen voor kennisdeling, e-diplomatie en de flexibele inzet van vertegenwoordigers die mogelijk gemaakt worden door de evolutie in de communicatietechnologie.

5.2. Personeel

Ondanks de verruiming van het diplomatiek systeem en de relevante inbreng van sectorale experts, kan de SARiV niet voorbij gaan aan de realiteit van de Verdragen van Wenen (zie *supra*, 1.1.). Dit betekent dat enkel de VVR's, de VLEV's en de vertegenwoordigers van VAIS over een diplomatiek statuut beschikken. In de bespreking hieronder zal derhalve dit onderscheid gehandhaafd blijven.

Wat voor alle posten nodig is, is een grotere flexibiliteit, een eenmaking van de ondersteunende diensten en arbeidsvoorwaarden, een blijvende nood aan opleiding en bijscholing en een differentiatie in vertegenwoordigingen om de juiste man of vrouw op de juiste plaats te krijgen.

¹⁸⁹ Zie bv. de website van het buitenlandkantoor van Toerisme Vlaanderen in Nederland, [<http://www.toerismevlaanderen.nl/>].

¹⁹⁰ Naar analogie met wat recent is opgestart voor het stagefinancieringsprogramma op Facebook en LinkedIn.

¹⁹¹ Er verschenen berichten op verschillende Nederlandse en Franse krantsites en op een Roemeense nieuwssite. Zie o.m.: [http://www.telegraaf.nl/buitenland/21517849/_Ophef_om_twitter_.html], <http://www.midilibre.fr/2013/04/25/les-fonctionnaires-flamands-doivent-tweeter-en-neerlandais-ou-prendre-la-porte,685844.php>, <http://www.ziarmm.ro/interdictie-pe-twitter-pentru-functionarii-flamanzi/>

5.2.1. Met diplomatiek statuut

Hoger (zie *supra*, 5.1.1.) zagen we reeds dat de verschillende soorten vertegenwoordigers verschillende hoofdkantoren hebben. Hierdoor hebben ze ook eigen personeelsstatuten en een eigen carrièrepad. De SARiV stelt voor om de statuten van de VVR's, de VLEV's en de vertegenwoordigers van VAIS die allen op de Belgische diplomatieke lijst staan, verder op elkaar af te stemmen (bv. arbeidsvoorwaarden, anciënniteit, postvergoeding, rotatie).¹⁹² Dit moet mogelijk maken dat er een grotere wisselwerking ontstaat en dat het gemakkelijker wordt voor een VLEV of vertegenwoordiger van VAIS om VVR te worden en omgekeerd.

Ook de aanwerving van de vertegenwoordigers met diplomatiek statuut verloopt anders. Enkel VVR's worden onderworpen aan een diplomatiek examen. Ze worden geworven in een statutaire functie op het niveau van een directeur. Hiervoor vraagt men 7 jaar werkervaring, waarvan 2 in een internationale context. Dit verschilt tevens van het federale diplomatieke examen waaraan ook pas afgestudeerden kunnen deelnemen. VLEV's worden geworven in een contractuele functie van onbepaalde duur. Hiervoor vraagt men een universitair diploma en minstens 4 jaar functierelevante beroepservaring in een internationale omgeving. Technologische attachés worden geworven in een contractuele functie van bepaalde duur. Van hen wordt ook een universitair diploma en 5 jaar relevante ervaring gevraagd.¹⁹³ De vertegenwoordigers van VAIS worden geworven in een contractuele functie van onbepaalde duur (rang A112 met enkele extra vergoedingen inzake huur, schoolkosten, een vast aantal vliegtickets voor het gezin, enz.). Ze moeten beschikken over een universitair diploma, minimum 5 jaar relevante ervaring in ontwikkelingssamenwerking en minimum 2 jaar ervaring in het Zuiden. De vacature wordt eerst binnen VAIS aangeboden. De SARiV pleit voor een transparante selectieprocedure met inbreng van onafhankelijke experts voor de aanwerving van al het personeel met diplomatiek statuut.

Verder verschilt het rotatiesysteem. VLEV's blijven minimum 4 jaar en maximum 7 jaar op een post, terwijl VVR's minimum 4 jaar en maximum 6 jaar op dezelfde post blijven.¹⁹⁴ De SARiV is voorstander van het rotatiesysteem om ervaringen op te doen in verschillende posten en om te vermijden dat men zich teveel lokaal gaat integreren. Hij pleit er tevens voor om de vertegenwoordigers op regelmatige basis terug te laten keren naar het hoofdkantoor om voeling met Vlaanderen te houden. Eventueel kan de diplomaat ook ingeschakeld worden als adviseur van de minister-president of minister van Buitenlands Beleid (zie *supra*, 5.1.2.2.). De vertegenwoordigers van VAIS roteren niet systematisch (gezien het beperkt aantal kantoren en de verschillende vereisten inzake talenkennis), maar bereidheid om na aanwerving in een ander partnerland aan de slag te gaan is wel een pluspunt. De SARiV heeft begrip voor de beperkte rotatiemogelijkheden, maar wijst op het belang van een evenwicht tussen de nood aan continuïteit bij ontwikkelingssamenwerking en de risico's bij het te lang op één post blijven. Hij pleit er daarom voor om de vertegenwoordigers van VAIS minimum 4 jaar en maximum 8 jaar op eenzelfde post te laten blijven. Gelet op het beperkt aantal posten in het buitenland (3) is de marge voor rotatie natuurlijk zeer beperkt. Om toch carrièreperspectieven te bieden kan men interessante posities op het hoofdkantoor aanbieden of door de afstemming van de statuten van de verschillende vertegenwoordigers een mutatie naar een andere functie van Vlaams vertegenwoordiger in het buitenland aanmoedigen. Momenteel is er ook weinig wisselwerking met de Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand (VVOB) of de interuniversitaire ontwikkelingssamenwerking (VLIR-UOS). VVOB beschikt ook over een netwerk van vertegenwoordigers in het buitenland die technische en onderwijsbijstand verlenen aan landen in het Zuiden. Deze worden hoofdzakelijk gefinancierd met middelen van de federale ontwikkelingssamenwerking. Ook via die kanalen kan mogelijk perspectief geboden worden voor

¹⁹² Een gelijkaardige integratie van de buitenlandse loopbanen werd aangekondigd door federaal minister van Buitenlandse Zaken Reynders in zijn beleidsnota. Zie voor meer info: Algemene beleidsnota Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Europese Zaken, *Parl. St.* Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 2012-2013, DOC 53 2586/007, 21.

¹⁹³ *Vr. en Antw.* Vlaams Parlement 2009-2010, 19 maart 2010, 1-3 (Vr. nr. 141 BRUSSEEL).

¹⁹⁴ *Vr. en Antw.* Vlaams Parlement 2012-2013, 10 januari 2013, 2-3 (Vr. nr. 108 VERECK).

vertegenwoordigers op het vlak van ontwikkelingssamenwerking, indien de samenwerking met Vlaanderen in de toekomst wordt geïntensifieerd.¹⁹⁵

Best practice 4. Québec beschikt over 27 vertegenwoordigingen in 15 landen. Ze vallen onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van internationale relaties, maar kunnen rekenen op experts van heel de overheid, bv. het Ministerie van Landbouw, van Cultuur en van Economie. Ze zijn opgedeeld in 'Délégation générale', 'Délégation', 'Bureau' en 'Antenne'.¹⁹⁶

5.2.2. Zonder diplomatiek statuut

De directeurs van de buitenlandkantoren van Toerisme Vlaanderen, de directeurs van de culturele huizen in het buitenland, noch de lokale medewerkers van de Vlaamse vertegenwoordigers in het buitenland hebben een diplomatiek statuut. De directeurs van de buitenlandkantoren van Toerisme Vlaanderen worden geworven in een contractuele functie van onbepaalde duur (rang A112 met postvergoeding), al zijn sommige statutair aangesteld. Ze moeten beschikken over een universitair diploma en minimum 5 jaar relevante ervaring in de reisindustrie en/of marketingsector.¹⁹⁷ Een directeur voor een buitenlandkantoor van Toerisme Vlaanderen kan zowel geworven worden in Vlaanderen als op de lokale markt. Sinds 2010 stelt Toerisme Vlaanderen wel als voorwaarde dat de directeur vloeiend de Nederlandse taal spreekt en een affiniteit heeft met Vlaanderen.¹⁹⁸ Ze hebben de mogelijkheid om van kantoor te veranderen als er zich een vacature voordoet. Er is echter geen systematische rotatie voorzien.

De directeurs en vertegenwoordigers kunnen aangevuld worden met lokaal geworven personeel. Bij de VVR's, VLEV's en vertegenwoordigingen van VAIS gaat het dan voornamelijk om administratieve, ondersteunende krachten. In de buitenlandkantoren van Toerisme Vlaanderen kunnen lokale werknemers naast ondersteunende functies tevens anders functies, zoals tradeverantwoordelijke, persverantwoordelijke, marketingverantwoordelijke, public relations verantwoordelijke, enz. opnemen. De SARiV is er voorstander van om op plaatsen waar verschillende soorten vertegenwoordigingen aanwezig zijn, de personeelsstatuten (de arbeidsvoorwaarden en extralegale voordelen) van het lokaal geworven personeel zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen (zie *infra*, 5.2.5.).

5.2.3. Vaardigheden

De veranderende diplomatieke omgeving (zie *supra*, 2.) beïnvloedt de rol van professionele diplomaten. Dit heeft gevolgen voor de vaardigheden ('skills') die zij nodig hebben en derhalve ook voor de diplomatieke opleiding.¹⁹⁹

Een belangrijk punt in het debat over de diplomatieke vaardigheden is de discussie over diplomaten als generalisten dan wel specialisten. Volgens de SARiV zijn beide nodig. De generalistische competenties zijn nodig om de veranderende aard van de globale agenda te vatten en er een strategische visie voor te ontwikkelen. Tevens moeten strategieën ontwikkeld worden om partners (binnen en buiten de overheid) te overtuigen en netwerken uit te bouwen. Daarnaast zijn specialisten nodig die bepaalde specifieke functies kunnen uitvoeren. Dit onderscheid hangt samen met het onderscheid tussen klassieke diplomatie en 'nieuwe' diplomatie. Beide vormen van diplomatie zijn noodzakelijk, maar vereisen deels andere

¹⁹⁵ Zeker indien in het kader van de zogenaamde usurperende bevoegdheden deze verantwoordelijkheden zouden worden overgedragen van de federale overheid naar de deelstaten. Zie voor meer info: SARiV, *Initiatiefadvies over de internationale aspecten van de overdracht van financiële verantwoordelijkheden van de federale overheid naar de deelstaten*, Advies 2012/10, 24 april 2012, 8-10.

¹⁹⁶ MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES, DE LA FRANCOPHONIE ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR, *Rapport annuel de gestion 2011-2012*, Gouvernement du Québec, 2012, 16-17.

¹⁹⁷ Een voorbeeld van een vacaturebericht vindt u hier: [<http://www.travel-magazine.be/Portals/0/jobs/toerismevlaanderen.pdf>].

¹⁹⁸ *Vr. en Antw.*, Vlaams Parlement 2009-2010, 19 mei 2010, 1-2 (Vr. nr. 299 BRUSSEEL).

¹⁹⁹ B. HOCKING, , e.a., o.c., p. 13.

competenties. Bij nieuwe diplomatie ligt de focus van de vaardigheden meer op het toegang verschaffen tot netwerken, dialoog, kennis van nieuwe media en een kritische geest. Terwijl de klassieke geopolitieke diplomatie focust op formele communicatie met andere staten, onderhandelingscapaciteiten met overheden en de capaciteit om grootschalige beïnvloedingscampagnes op te zetten.²⁰⁰ Een moderne diplomaat in een hybride wereld moet vlot kunnen schakelen tussen deze vormen van diplomatie. Ook talenkennis blijft een basisvaardigheid die voor elke vorm van diplomatie belangrijk is.

Dit dient ook gereflecteerd te worden in de opleiding van diplomaten. Talenkennis dient een belangrijk onderdeel te vormen van de aanwervingsvoorwaarden en de opleiding. De vertrouwdheid met andere culturen blijft eveneens belangrijk. Anderzijds is het nodig om een opleiding te voorzien waarbij kennis van huidige of voormalige diplomaten kan doorgegeven worden en waarbij andere actoren betrokken worden. Er dient ook aandacht te zijn voor de bruggenbouwende functie van diplomaten. Ze moeten kunnen samenwerken in beleidsnetwerken en hun rol als facilitator ontwikkelen. Ze moeten snel nieuwe contacten kunnen aangaan en relaties uitbouwen, informatie verzamelen en synergiën creëren. Het kunnen beïnvloeden van beleidsagenda's en –arena's is eveneens een belangrijke competentie.²⁰¹ Daarnaast moeten ze de capaciteit ontwikkelen om anderen te overtuigen om naar gemeenschappelijke doelstellingen toe te werken.

De vertegenwoordigers van VAIS en de directeurs van Toerisme Vlaanderen worden geworven omwille van hun specifieke expertise in hun sector. De SARiV pleit ervoor dat de Vlaamse overheid ook inzet op het ontwikkelen van generieke competenties van zijn vertegenwoordigers in het buitenland en hen, naast technische en inhoudelijke opleidingen, ook bv. opleidingen voor algemene communicatie, onderhandelings- en diplomatieke vaardigheden te geven, samen met de VVR's en VLEV's.

In de huidige internationale diplomatieke omgeving is gespecialiseerde expertise vaak nodig als (tijdelijke) aanvulling van de generalistische expertise.²⁰² FIT heeft dit voor een deel opgevangen met zijn technologische attachés. De SARiV acht het zinvol om voor de behandeling van bepaalde specifieke (technische) dossiers ook gespecialiseerde ambtenaren (tijdelijk) als attaché toe te voegen aan de VVR's. Bovendien biedt het een meerwaarde voor de ambtenaren om ervaring op te doen in een internationale omgeving. Na terugkeer draagt hun ervaring hopelijk bij tot het verhogen van de aandacht voor het internationale in alle geledingen van de Vlaamse overheid. De SARiV verwelkomt het initiatief dat de Vlaamse overheid hieromtrent recent nam.²⁰³

Het is tevens nodig om de vertegenwoordigers ook na hun aanwerving bijkomende opleidingen aan te bieden en te laten volgen. De SARiV vindt het wenselijk dat nieuwe vertegenwoordigers een voldoende lange inlooperperiode krijgen. Zij hebben vaak reeds een ruime ervaring, maar zijn niet steeds vertrouwd met de werking van de Vlaamse overheid. Zo laat Toerisme Vlaanderen nieuwe directeurs van buitenlandkantoren eerst kennismaken met alle diensten op het hoofdkantoor (en alle Vlaamse bestemmingen) en één week op het buitenlandkantoor van hun mentor (een ervaren directeur van een andere buitenlandkantoor). Wanneer ze zelf aan de slag zijn als directeur kunnen ze steeds bij hun mentor terecht voor vragen.

Ten slotte kan permanente vorming ook bestaan uit een tijdelijke uitwisseling van vertegenwoordigers met andere landen of regio's.

In het bijzonder bij de nood aan specifieke expertise in een buitenlandkantoor of vertegenwoordiging dient men steeds zorgvuldig de afweging te maken om al dan niet vanuit België iemand te sturen, een lokale kracht te werven of een contract aan te gaan met een lokale partner (cfr. Toerisme Vlaanderen in zijn

²⁰⁰ B. HOCKING, , e.a., o.c., pp. 70-72; GROEP VAN WIJZEN, o.c., 17.

²⁰¹ B. HOCKING, , e.a., o.c., p. 75.

²⁰² *Ibid*, p. 57.

²⁰³ Zie voor meer info: [<http://www.bestuurszaken.be/tijdelijke-internationale-personeelsmobiliteit>]

'Representative Offices' (zie *supra*, 1.3.) of in samenwerking met een vertegenwoordiging van een andere instantie (bv. Nederland, Wallonië, Brussel).

Aanbeveling 12. Stem de arbeidsmodaliteiten- en voorwaarden van het personeel respectievelijk met en zonder diplomatiek statuut zoveel mogelijk op elkaar af. Voorzie voldoende mogelijkheden voor stages, opleidingen en mobiliteit van de personeelsleden van de buitenlandse vertegenwoordigingen. Versterk tevens de mobiliteit met het hoofdkantoor en de hele Vlaamse administratie om nieuwe expertise naar de vertegenwoordigingen te brengen en omgekeerd.

5.2.4. Evaluatie

Een duidelijke strategie voor het buitenlands netwerk met daaruit afgeleide missiedocumenten voor de vertegenwoordigers in het buitenland (zie *supra*, 5.1.1.2.) maakt een correcte en regelmatige evaluatie mogelijk. Aan de doelstellingen moeten meetbare indicatoren gekoppeld worden. Voor een deel gebeurt dit al, bv. het aantal bedrijfscontacten van een VLEV. Van de VVR's kan men ook meten hoeveel overheidscontacten op hoog niveau ze organiseren, hoeveel activiteiten ze ondernemen om de visibiliteit van Vlaanderen te verhogen, voor hoeveel vertegenwoordigingen op multilaterale conferenties of evenementen beroep wordt gedaan op de VVR, enz.

5.2.5. Een eengemaakte personeelsdienst

Tussen de verschillende entiteiten van het beleidsdomein werden in het verleden reeds afspraken gemaakt over de gezamenlijke evaluatie en controle van het financieel beheer van de posten in het buitenland.²⁰⁴ Er werd ook een werkgroep opgestart om expertise inzake de specifieke problematiek van personeel in het buitenland te delen. In het kader van het ViA-project 'Een slagkrachtige overheid' werd de personeelsdienst en de management ondersteunende dienst van het Agentschap Toerisme Vlaanderen geïntegreerd in de Management Ondersteunende Dienst (MOD) van het Departement Algemeen Regeringsbeleid en het Departement internationaal Vlaanderen. De Vlaamse Regering besliste op 30 april 2013 over de verdere rationalisatie van de management ondersteunende functies.²⁰⁵ In dit kader heeft het managementcomité van de leidend ambtenaren van het Beleidsdomein internationaal Vlaanderen de bedoeling om een 'Expertisecentrum Buitenlands Netwerk' op te richten. Dit proces biedt volgens de SARiV alleszins diverse kansen om werk te maken van een onderlinge afstemming van de statuten van de verschillende vertegenwoordigers, om meer samenhang te brengen in de arbeidsmodaliteiten en -voorwaarden²⁰⁶, alsook om de vorming en evaluatie van de personeelsleden op elkaar af te stemmen.

5.3. Dienstverlening

Aangezien het Vlaams buitenlands netwerk uit verschillende soorten vertegenwoordigers bestaat, die door een eigen hoofdkantoor worden aangestuurd, verschilt ook hun dienstverlening.

De VLEV's en directeurs van de buitenlandkantoren van Toerisme Vlaanderen hebben een eerder commerciële taakstelling. VLEV's hebben een tweeledige taak enerzijds gericht op *trade*, i.e. exportondersteuning van Vlaamse bedrijven, en anderzijds op *invest*, i.e. investeringen aantrekken naar Vlaanderen. Hierbij focussen ze voornamelijk op contacten met bedrijven. Samen met de VVR (indien er één is) volgen ze tevens de macro-economische situatie van het land op en hebben ze overheidscontacten in het kader van informatieverzameling over grote investeringsprojecten waarvoor Vlaamse bedrijven kunnen meedingen.

²⁰⁴ K. PEETERS, *Beleidsbrief Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking. Beleidsprioriteiten 2010-2011*, Brussel, 2010, 66.

²⁰⁵ VLAAMSE REGERING, *Conceptnota aan de Vlaamse Regering. Rationalisatie van de Management ondersteunende functies. VR/2013/3004/DOC.0393TER*, Brussel, 30 april 2013, 11.

²⁰⁶ Hiertoe horen ook veiligheidsvoorzieningen voor alle soorten vertegenwoordigers en hun privéwoning op moeilijke locaties.

De taak van de buitenlandkantoren van Toerisme Vlaanderen is driedig, nl. pers- en mediabewerking, *trade* bewerking (van de lokale reissector) en rechtstreekse consumentenbewerking (dit laatste gebeurt hoofdzakelijk in de buurlanden).

De vertegenwoordigers van VAIS moeten voornamelijk de programma's van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking in het partnerland opvolgen en rapporteren. Daarbij hoort tevens de deelname aan stuurgroepen en donorcoördinatievergaderingen. Verder volgen ze de politieke, sociale en economische situatie in het partnerland op en leveren ze bijdragen voor beleidsbrieven, parlementaire vragen, enz. Afhankelijk van de situatie van het kantoor (apart, samen met de federale ontwikkelingshulp of samen met andere Vlaamse diensten) vertegenwoordigen ze Vlaanderen op formele of informele wijze. Door hun beperkt aantal en beperkte personeelsbezetting, maar opnieuw afhankelijk van de kantoor situatie, neemt de logistieke organisatie van het kantoor ook aanzienlijke tijd in beslag.

De VVR's vertegenwoordigen Vlaanderen in het buitenland in allerlei contacten met lokale overheden, ze volgen projecten op, doen aan politieke en beleidsrapportering, doen aan externe communicatie en geven invulling aan publieksdiplomatie. Ten slotte staan ze in voor de logistieke organisatie van hun kantoor of Vlaams Huis. Er zijn wel wat onderlinge verschillen in de taakstelling van de VVR's. Zo heeft de VVR in Zuid-Afrika ook een belangrijke rol inzake ontwikkelingssamenwerking voor de contacten op politiek niveau en de beleidsvoorbereiding en -evaluatie op macroniveau, terwijl de VVR's in multilaterale posten meer aandacht geven aan intrafederale samenwerking, standpuntbepaling en overleg.

De intern-Vlaamse bevoegdheidsverdeling mag geen effect hebben op de dienstverlening. De Vlaamse diplomatie moet een meer geïntegreerde diplomatie worden. Zoals gezegd in aanbeveling 6 pleit de SARiV ervoor dat de vertegenwoordigers op de hoogte zijn van elkaars activiteiten en beleidsdoelstellingen zodat ze een basisdienstverlening kunnen bieden als een bepaalde vertegenwoordiger niet aanwezig is op een post en de vraag naar de juiste persoon kunnen doorsturen. Hiervoor is het tevens nuttig de vertegenwoordigers te voorzien van kwalitatieve, anderstalige informatiebrochures van de andere diensten in het buitenland.

Hieronder bespreekt de SARiV eerst de kerntaken van een moderne Vlaamse diplomatie en vervolgens de neventaken ervan. Beiden dienen hetzelfde doel, namelijk de Vlaamse strategie voor het buitenlands netwerk en haar prioriteiten.

5.3.1. Kerntaken van een moderne Vlaamse diplomatie

De hoofdtaken van de Vlaamse vertegenwoordigers in het buitenland kunnen in vier categorieën opgedeeld worden, hoewel ze vaak in elkaar vloeien: (i) projecten, (ii) kennisopbouw en -verspreiding en netwerken, (iii) representatie en (iv) communicatie. Om deze taken adequaat te kunnen uitvoeren, is een goede regeling van de logistiek van het buitenlandkantoor noodzakelijk. De logistieke orde is sterk afhankelijk van de huisvestingssituatie: indien slechts één soort vertegenwoordiging aanwezig is, neemt de logistieke organisatie van het kantoor heel wat tijd in beslag, indien ze samen gehuisvest zijn worden deze taken gedeeld overgedragen aan een huismeester of één van de vertegenwoordigers. De SARiV bespreekt deze taken niet tot in detail voor elke vertegenwoordiger, maar focust op enkele belangrijke aspecten.

Alle vertegenwoordigers besteden een groot deel van hun tijd aan projecten. De VVR's hebben projecten in de zin van de organisatie van gemengde commissies om de programmering van de samenwerking ter uitvoering van bilaterale verdragen vorm te geven of van de Vlaamse betrokkenheid bij grote tentoonstellingen. Voor de VLEV's is elke vraag van een bedrijf een project. Bovendien organiseren ze ook specifieke acties, zoals beursstanden voor het *trade*-luik en missies en infosessies voor beide luiken (*trade* en *invest*). Ze maken sector- en marktanalyses en doen op basis daarvan voorstellen voor activiteiten en handelsmissies. Met deze voorstellen wordt niet altijd rekening gehouden bij de programmering van de missies van de minister bevoegd voor buitenlandse handel of de handelsmissies onder leiding van de prins. De planning daarvan gebeurt louter tussen de actoren in Brussel. De vertegenwoordigers van VAIS volgen

projecten en programma's op. De buitenlandkantoren van Toerisme Vlaanderen hebben projecten voor de drie luiken van hun opdracht, bv. persreizen, studiereizen en workshops organiseren.

Netwerking, kennisopbouw en –verspreiding vormen een tweede groep van belangrijke taken van alle vertegenwoordigers. De vertegenwoordigers in het buitenland hebben een dubbele antennefunctie: enerzijds moeten ze opportuniteiten signaleren aan het hoofdkantoor en andere Vlaamse actoren, anderzijds moeten ze boodschappen uit Vlaanderen zenden naar lokale overheden en andere actoren. Voor de VVR zullen dit eerder politieke boodschappen over mogelijkheden voor beleidsmatige samenwerking (tussen overheden) zijn. Voor de andere vertegenwoordigers gaat het om mogelijkheden voor samenwerking ofwel tussen bedrijven onderling, ofwel tussen bedrijven of andere actoren en overheidsactoren. Allen moet ze hiervoor de relevante netwerken uitbouwen om zo snel mogelijk de juiste kennis aan te kunnen reiken aan de Vlaamse vragende partijen. Zo moet een VVR vooral kennis hebben van de lokale bestuurscultuur en besluitvormingsprocessen (ook van de internationale organisaties ter plaatse) en moet een VLEV weten bij wie een bedrijf voor wat moet zijn, bv. vergunningen, regelgeving, lokale concullega's. Ook de vertegenwoordigers van VAIS doen bv. prospectie van projecten. Ze kunnen dan samenwerkings- en ondersteuningsmogelijkheden signaleren aan Vlaamse actoren. De vertegenwoordigers moeten tevens investeren in het vormen en/of faciliteren van netwerken van Vlamingen in het buitenland, bv. werknemers van ondernemingen, samenwerking met Kamers van Koophandel, Belgische en Vlaamse 'business clubs' of internationale organisaties. Deze kunnen zeer relevante informatie aanbrengen. Bovendien zijn het belangrijke aanspreekpunten voor de Vlaamse publieksdiplomatie. Ten slotte vindt de SARiV het belangrijk dat de buitenlandse vertegenwoordigers ook de ontwikkelingen in Vlaanderen en de Vlaamse strategische plannen opvolgen. Zo kunnen bv. VLEV's hun investeringsdossiers zoeken in clusters die overeenkomen met de Vlaamse strategische clusters geïdentificeerd door de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid.²⁰⁷

De vertegenwoordigers, hun naam geeft het aan - behalve voor de directeurs van Toerisme Vlaanderen - vertegenwoordigen Vlaanderen in hun ontvangende staat. In principe elk voor hun sector - m.n. politieke, economische, toeristische en ontwikkelingsvertegenwoordiging - maar in de praktijk worden ze vaak aanzien als vertegenwoordigers van Vlaanderen. Zij zijn het rechtstreekse, al dan niet diplomatieke, aanspreekpunt voor de autoriteiten en andere actoren ter plaatse. De SARiV wijst daarom in dit advies herhaaldelijk op het belang om als vertegenwoordigers zoveel mogelijk met één gezicht als Vlaanderen naar buiten te treden. De interne bevoegdheidsverdeling mag de dienstverlening niet in de weg staan.

Dit sluit nauw aan bij de communicatiefunctie van de vertegenwoordigers en hun bijdrage aan een positieve beeldvorming van Vlaanderen in het buitenland. Voor de VVR's en de directeurs van de buitenlandkantoren van Toerisme Vlaanderen behoort dit tot hun basisopdracht, bv. door persbewerking. Vooral bij de VVR's is ruimte voor verbetering door meer gebruik te maken van e-diplomatie (zie *supra*, 5.1.4.2.) met als eerste stap een upgrade van hun websites. Ook de vertegenwoordigers van VAIS hebben kansen om Vlaanderen te promoten. Zij zouden tevens de mogelijkheden en middelen moeten krijgen om bv. de positieve resultaten van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking meer in het licht te stellen.

Aanbeveling 13. Iedere vertegenwoordiger moet in meer of mindere mate een rol spelen in de vier hoofdtaken van de Vlaamse vertegenwoordigers in het buitenland, nl. (i) projecten, (ii) kennisopbouw en -verspreiding en netwerken, (iii) representatie en (iv) communicatie.

5.3.2. Algemene principes voor neventaken van een moderne Vlaamse diplomatie

Naast hogergenoemde kerntaken, zijn er een aantal neventaken van de Vlaamse diplomatie waarin de vertegenwoordigers eerder een faciliterende en/of ondersteunende rol spelen. Deze kunnen gegroepeerd worden onder de noemers van culturele diplomatie, academische diplomatie en publieksdiplomatie. De

²⁰⁷ Nu VRWI, zie voor meer info: VRWB, *Zes clusters en hun speerpunten*, Brussel, 2008. [<http://www.vrwi.be/publicaties/clusterbrochure>].

SARiV maakt hier geen volledige analyse van deze drie vormen van diplomatie, maar wenst hiervoor een tweetal basisprincipes naar voren te schuiven. In de eerste plaats moeten de activiteiten in dit kader gebaseerd zijn op wederzijds respect. In de tweede plaats mag er geen instrumentalisering plaatsgrijpen - noch door de overheid, noch door andere actoren - en moet er derhalve wederkerigheid zijn in de relatie met de andere actoren.

Culturele diplomatie is deel van een internationaal cultuurbeleid. Een Vlaams internationaal cultuurbeleid is een beleid dat zowel de ontwikkeling van de kunsten ondersteunt, als de beelden die zich in het buitenland vormen van de Vlaamse cultuur. Culturele diplomatie ondersteunt vooral deze tweede component. In Vlaanderen wordt echter vaak krampachtig gereageerd op initiatieven in die zin uit angst voor instrumentalisering. Nochtans zijn er veel landen die aanzienlijk minder moeite hebben zich internationaal te profileren. Met name de Scandinaviërs slagen er in op heel eigen, nationale wijze een breed palet te bieden van kunstenaars die zich op een internationaal niveau bewegen. Daar komt deze subtiele manier van *'branding'* natuurlijk over. Bovendien mist Vlaanderen kansen door te weinig interdisciplinair te opereren en onvoldoende verbanden te leggen tussen cultuuruitingen.²⁰⁸ Vlaanderen zet stappen naar een meer geïntegreerde benadering van het internationaal cultuurbeleid met de oprichting van het Managementcomité Internationaal Cultuurbeleid en Culturele Diplomatie en de in de schoot daarvan voorbereide visietekst.²⁰⁹ Hierin stelt minister Schauvliege: *"Culturele diplomatie louter verenigen tot instrument voor enerzijds het verdiepen van de politieke, diplomatieke en economische samenwerking en anderzijds het verhogen van de internationale uitstraling ontkent haar potentiële kracht om ideeën, waarden en tradities uit te wisselen."*²¹⁰ Dit betekent volgens de SARiV echter niet dat de vertegenwoordigers de culturele sector niet moeten promoten, noch dat ze niet mogen trachten aanknopingspunten te vinden in de culturele sector voor het promoten van andere aspecten van Vlaanderen. Er mag derhalve wel dienstbaarheid zijn van cultuur voor het promoten van Vlaanderen als merknaam in de wereld, alsook voor het organiseren van netwerkmomenten voor economische en politieke besluitvormers. Tegelijk moet er wederkerigheid zijn en moet de diplomatie zich inzetten om het internationale potentieel van de culturele sector te helpen realiseren, bv. voor toegang tot Europese middelenstromen en aandacht voor de culturele sector in de Europese besluitvorming.

Eén van de andere mogelijke pistes om invulling te geven aan culturele diplomatie vormt de aanstelling van culturele attachés in de Vlaamse Huizen, in het bijzonder in de buurlanden, zoals gangbaar bij vele andere landen.²¹¹ Voor de staatshervorming van 1993 had de federale diplomatie in alle belangrijke ambassades een culturele attaché die zich bezig hield met de culturele, onderwijs-, media- en wetenschappelijke samenwerking. Deze diplomaten werden niet overgedragen aan de deelstaten, maar Vlaanderen heeft tot op heden ook geen stappen gezet om deze functie zelf in te vullen. In Nederland wordt deze lacune grotendeels ingevuld door de Brakke Grond, maar in onze andere buurlanden vindt de SARiV dergelijke aanstelling een goed idee. Hierdoor krijgen de VVR's de kans zich met andere zaken bezig te houden. Nu krijgen ze vaak het verwijt te horen dat ze hoofdzakelijk met cultuur bezig zijn. Hun diplomatieke titel waaronder ze formeel nog steeds functioneren op basis van het niet-aangepast samenwerkingsakkoord uit 1994 is 'gemeenschapsattaché'. Hierdoor leeft bij een aantal federale diplomaten nog steeds de verkeerde opvatting dat ze enkel voor de gemeenschapsbevoegdheden verantwoordelijk zijn en niet voor alle bevoegdheden van Vlaanderen, inclusief de gewestbevoegdheden.

Ook academische diplomatie moet op dezelfde basisprincipes gestoeld zijn. Op 12 juli 2011 ondertekenden Vlaams minister-president Peeters, ministers Lieten en Smet en vertegenwoordigers van de Vlaamse

²⁰⁸ H. PROPPER, "Provincialisering bedreigt Nederlands internationale culturele klimaat", in *SICAmag*, (2004), 21, z.p. [<http://www.sica.nl/content/nl-provincialisering-bedreigt-nederlands-internationale-culturele-klimaat>]

²⁰⁹ K. PEETERS, *Beleidsbrief Buitenlands Beleid 2013*, Brussel, 2012, 17.

²¹⁰ J. SCHAUVLIEGE, *Mededeling aan de Vlaamse Regering betreft Internationaal Cultuurbeleid*, VR/2012/0106/MED.0250, Brussel, 1 juni 2012, 1.

²¹¹ Bv. Nederland beschikt over culturele attachés in 14 prioriteitslanden. F. TIMMERMANS, o.c., 13.

universiteiten een protocol voor samenwerking in het kader van ‘academische diplomatie’.²¹² Doel van het protocol is te komen tot een ‘*Flanders Knowledge Area*’ naar analogie met de ‘*Flanders Port Area*’, wat het promoten van de Vlaamse universiteiten in het buitenland moet vergemakkelijken. Academische diplomatie omvat volgens de minister-president een veelheid aan samenwerkingsvormen waarmee de universiteiten en de Vlaamse overheid elkaar wederzijds kunnen versterken om hun internationale aspiraties waar te maken. Er wordt een tweeledig strategisch doel nagestreefd: (i) het ondersteunen van de Vlaamse kennisinstellingen in hun internationale activiteiten om hun opportuniteiten te maximaliseren vanuit een vraaggestuurde benadering en (ii) het actief inschakelen van de Vlaamse publieke kennisinstellingen in de dagelijkse uitvoering van het buitenlandse beleid van de Vlaamse regering om bij te dragen aan het imago van Vlaanderen als innovatieve en lerende regio.²¹³ Belangrijk hierbij is de opmerking in de Beleidsbrief Buitenlands Beleid 2013 dat het Vlaams buitenlands beleid in de eerste plaats flankerend optreedt en niet inhoudelijk in de plaats treedt van het sectorale onderwijs- en/of onderzoeksbeleid.²¹⁴

De vertegenwoordigers - in het bijzonder die bij internationale organisaties - kunnen een rol spelen door kandidaturen van Vlaamse professoren en studenten voor bijzondere beurzen en leerstoelen te ondersteunen, alsook door een netwerk uit te bouwen met academische ‘expats’ (zowel Vlamingen in het buitenland als buitenlanders na hun terugkeer van een verblijf in Vlaanderen). Samen met ‘*Flanders Knowledge Area*’ kunnen vertegenwoordigers deelnemen aan onderwijsbeurzen om zo de kwaliteit van de Vlaamse onderwijsinstellingen mee te promoten. Ze kunnen tevens de samenwerking met buitenlandse onderwijsinstellingen ondersteunen in het kader van Horizon 2020, ook gekend als het Achtste Kaderprogramma voor Onderzoek.²¹⁵ Bovendien kunnen ze bijdragen aan de internationale ervaring van studenten door stageplaatsen onder de aandacht te brengen en de internationale organisaties in kennis te stellen van de financieringsmogelijkheden die de Vlaamse overheid biedt voor jonge stagiairs. De minister-president steunt de internationale reputatie van de onderwijsinstellingen door ze de mogelijkheid te bieden mee te gaan tijdens relevante zendingen. De Vlaamse overheid kan ook de internationale uitwisselingen stimuleren door onderwijsinstellingen te steunen bij hun contacten met buitenlandse vertegenwoordigingen in Brussel. Op hun beurt dragen de internationale activiteiten van onderwijsinstellingen bij aan de beeldvorming van Vlaanderen als innovatieve regio. De SARiV is voorstander van een meer strategische benadering van academische diplomatie gekoppeld aan de nodige middelen om uitvoering te geven aan de beleidsintenties. Hij vreest dat het actieplan 2013-2014 te veel afglijdt naar een opsomming van *ad hoc* initiatieven in tegenstelling tot het vorige actieplan dat opgebouwd was rond acht grote noemers van acties. De keuze voor de opkomende economieën lijkt ook niet meer opgenomen in het nieuwe actieplan.²¹⁶

Academische diplomatie is tevens nauw verbonden met publieksdiplomatie. De Vlaamse overheid heeft geen officiële visienota over publieksdiplomatie. Volgens de secretaris-generaal van het Departement internationaal Vlaanderen verstaat men er het volgende onder: “*gericht communiceren over het Vlaams beleid naar de internationale publieke opinie, en het actief dialogeren met die publieke opinie over het Vlaams beleid. [...] Maar ook de binnenlandse publieke opinie mag niet vergeten worden: binnen een persklimaat waar de aandacht voor internationale berichtgeving gestaag daalt, is het van groot belang om het internationaal beleid van Vlaanderen te duiden en te wijzen op de faciliterende rol die het buitenlands beleid speelt in het verhogen van de internationale opportuniteiten voor alle relevante actoren in Vlaanderen.*”²¹⁷ De SARiV wees hoger (zie *supra*, 4.8.) reeds op het belang dat de strategie voor het

²¹² KU LEUVEN, *Overeenkomst voor samenwerking rond 'Academische Diplomatie' ondertekend*, 2011. [<http://nieuws.kuleuven.be/node/9842>]

²¹³ L. MEYVIS, “Universiteiten krijgen diplomatieke roeping”, in *Campuskrant*, 22, (2011), 8, p. 1.

²¹⁴ K. PEETERS, *Beleidsbrief Buitenlands Beleid, o.c.*, 17.

²¹⁵ EUROPESE COMMISSIE, *Horizon 2020 The EU Framework Programme for Research and Innovation*, 2012. [http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm?pg=h2020]

²¹⁶ DEPARTEMENT INTERNATIONAAL VLAANDEREN, *Actieplan academische diplomatie*, Brussel, 2013.

²¹⁷ K. VERLAECKT, “Publieksdiplomatie: een uitdaging voor het Vlaams buitenlands beleid”, *Vlamingen in de Wereld*, (2011), 75, p. 15.

buitenlands netwerk moet aanknopen bij een coherent Vlaams imago beleid. In zijn initiatiefadvies “De bijdrage van internationaal ondernemen aan de welvaart van Vlaanderen” onderstreepte de SARiV tevens dat de economische aantrekkingskracht van Vlaanderen een belangrijk element is van een imagostrategie. Elke Vlaming in het buitenland kan hiertoe bijdragen. De SARiV suggereerde om ‘business ambassadors’ aan te duiden om Vlaanderen uit te dragen in hun internationale contacten en tevens een bron van best practices van internationaal ondernemen en klankbord voor de Vlaamse Regering te vormen. Hij zag hierbij - mits een dynamisering van het netwerk - tevens een rol voor de Club Diaspora, een samenwerkingsverband tussen FIT, VIW en Voka.²¹⁸ Deze idee van netwerking kan nog actiever uitgebreid worden naar Vlaamse onderzoekers en docenten in het buitenland, die eveneens bijdragen tot de uitstraling van Vlaanderen als kennisregio in het buitenland of binnen internationale onderzoeks- en kennisinstellingen.

Aanbeveling 14. De SARiV ziet voor de vertegenwoordigers in het buitenland eerder een faciliterende of ondersteunende rol inzake culturele, academische en publieksdiplomatie. Hij pleit hierbij voor wederzijds respect, het vermijden van instrumentalisering en het valoriseren van Vlaamse sterkhouders in het buitenland.

5.4. Budget

Hoger (zie *supra*, 4.2.) benadrukte de SARiV reeds dat een strategie voor het Vlaamse buitenlands netwerk rekening dient te houden met de economische realiteit van Vlaanderen. Tijdens de legislatuur van de vorige Vlaamse Regering werden belangrijke inspanningen gedaan om het netwerk in het buitenland verder uit te bouwen. Bij FIT werden technologische attachés aangesteld. Toerisme Vlaanderen opende enkele nieuwe buitenlandkantoren. Het netwerk van de VVR's werd uitgebreid met twee nieuwe standplaatsen (Warschau en Madrid) en de bestaande posten werden verder versterkt met personeel. VAIS opende een kantoor in Malawi en de Vlaamse Regering opende het Flanders House²¹⁹ in New York. Deze trend is helemaal stilgevallen. In dit hoofdstuk tracht de SARiV aanbevelingen te doen voor hoe Vlaanderen als deelstatelijke entiteit met beperkte middelen zijn buitenlands netwerk kan aanpassen en inzetten om ondanks de moeilijke budgettaire context mogelijkheden te creëren voor nieuwe investeringen.

Het budget dat besteed wordt aan het buitenlands netwerk moet in verhouding staan tot de keuzes die gemaakt worden voor het Vlaams internationaal beleid. De toenemende europeanisering van het beleid en de globalisering van de economie onderlijnen de noodzaak om verder dynamisch in te zetten op de uitbouw van dit beleid. Bovendien zullen met de zesde staatshervorming bijkomende verplichtingen op Vlaanderen afkomen om de internationale uitdagingen in het kader van de nieuwe bevoegdheden (*in foro interno*, *in foro externo*) op te nemen en daarvoor voldoende middelen te reserveren. De recente besparingsrondes van de Vlaamse Regering hebben een invloed gehad op de beschikbare middelen voor personeelsinzet van alle entiteiten. De werkings- en programmeringsbudgetten voor ontwikkelingssamenwerking (VAIS) en internationaal ondernemen (FIT) bleven echter grotendeels gespaard van inleveringen. Gelet op de economische situatie en de impact ervan op onze open economie, alsook op het belang van de ondersteuning van de export voor de economische groei, kan de SARiV de keuzes voor de prioritaire inzet op het internationaal ondernemen, evenals het vermijden van besparingen in de sector ontwikkelingssamenwerking onderschrijven. Dit betekent echter dat de besparingen voor het beleidsdomein internationaal Vlaanderen nagenoeg volledig op het conto van het algemeen buitenlands beleid kwamen. Bestaande programma's (bv. het Programma Centraal- en Oost-Europa), projecten en subsidies aan diverse actoren zijn hierdoor gereduceerd, uitgedoofd en/of niet vernieuwd. Dit heeft ook invloed op het takenpakket van de VVR's (zie *supra*, 5.3.). De SARiV is geen voorstander van de afbouw van het buitenlands beleid of het buitenlands netwerk (zie *supra*, 5.1.2.2.), maar vindt dat de nodige

²¹⁸ SARiV, *Advies 2011/17, o.c.*, 50.

²¹⁹ In 2010 werd Flanders House Inc. omgevormd tot het Flanders House, een klassieke vertegenwoordiging van de Vlaamse Regering.

consequenties inzake de inzet van personeel of de bepaling van een nieuwe taakstelling beter gekoppeld moeten worden aan de Vlaamse beleidskeuzes en de inzet van financiële middelen.

De SARiV verwijst ook naar zijn eerdere opmerkingen over de beperkte personeelsbezetting van VAIS.²²⁰ Daarnaast formuleerde de SARiV reeds kritische bedenkingen over de problematiek van het nakomen van de aangegane engagementen in bilaterale verdragen en het aangaan van nieuwe.²²¹ De SARiV is er daarenboven voorstander van om - naast de vaste kredieten voor langlopende engagementen - een flexibele kredietlijn te voorzien om in te spelen op specifieke (tijdelijke) gebeurtenissen en kansen. Dergelijke fondsen bieden interessante mogelijkheden voor de VVR's om op allerlei opportuniteiten en evenementen in te spelen die Vlaanderen kunnen uitdragen in het buitenland.

Aanbeveling 15. Een grondige denkoefening over de inzet van mensen en middelen in een krappe budgettaire context is nodig om een optimalisering van het buitenlands netwerk mogelijk te maken. Een belangrijk principe hierbij is de samenhang tussen de uitbouw van het netwerk en de gemaakte beleidskeuzes.

5.5. Interactie, externe samenwerking en netwerken

Bij de bespreking van trends en uitdagingen in hoofdstuk 2 wees de Raad op de opkomst van een hybride veld met enerzijds de klassieke, geopolitieke wereld en anderzijds de netwerkwereld. Dit betekent dat een moderne Vlaamse diplomatie met een veelvoud aan partners in talrijke arena's moet samenwerken om haar doelstellingen te realiseren. Hiervoor is het tevens noodzakelijk een analyse te maken van de Vlaamse bijdrage aan internationale vraagstukken en de fora of arena's waarin die behandeld worden. Vanzelfsprekend hangt dit samen met de visie en doelstellingen van het Vlaams buitenlands beleid.

Enerzijds gaat het om samenwerking in allerlei arena's met statelijke of niet-statelijke actoren. Anderzijds dient ook breder gekeken te worden naar de interactie met de samenleving. Terwijl de grenzen tussen binnen- en buitenland vervagen, groeit de kloof tussen het buitenlands beleid en de bevolking.

Voor de Vlaamse diplomaten komt het er op aan om de samenwerking met actoren buiten de Vlaamse overheid te bevorderen en ook meer dan nu verschillende arena's en agenda's met elkaar te verbinden. Hoger (zie *supra*, 5.2.3.) wees de SARiV op de belangrijke vaardigheden van alle vertegenwoordigers om snel contacten te leggen, informatie te verzamelen en synergie te creëren. Die vaardigheden dienen ze zowel in statelijke als in niet-statelijke arena's met andere doelgroepen toe te passen.²²²

De SARiV maakt hieronder geen analyse van alle mogelijke arena's voor Vlaanderen, maar focust op een aantal voor hem zeer belangrijke en relevante arena's in het kader van dit advies en met het oog op de prioriteiten economische diplomatie en relevante internationale organisaties. Niettemin lopen in een hybride wereld de verschillende arena's vaak in elkaar over al naargelang het onderwerp.

5.5.1. Intern-Belgische samenwerking

De intern-Belgische context is een zeer belangrijke arena voor de Vlaamse diplomatie. Enerzijds leidt de intern-Belgische bevoegdheidsverdeling, die evolueert met de opeenvolgende staatshervormingen, slechts

²²⁰ SARiV, *Strategienota Malawi, Advies 2013/2*, 8 februari 2013, 11; SARiV, *Strategienota Zuid-Afrika, Advies 2011/5*, 24 februari 2011, 25.

²²¹ Zie bv. SARiV, *Advies over de EU-Kaderovereenkomsten met Vietnam en de Filippijnen, Advies 2013/5*, 7 maart 2013, 6. De Raad verwijst in dit advies naar de afbouw van bestaande bilaterale relaties, in het bijzonder met de landen van Centraal- en Oost-Europa en Chili. Bovendien werd tot op heden nog geen uitvoering gegeven aan het voornemen uit het Vlaams Regeerakkoord 2009-2014 om de banden met de landen van de Westelijke Balkan aan te halen; SARiV, *Vlaanderen en de Arabische Lente: Bijdrage voor de hoorzitting in het Vlaams Parlement*, 5 april 2013, 13.

²²² WRR, *o.c.*, 117.

tot een werkbaar geheel indien de toepassing ervan gepaard gaat met een federale loyaliteit van alle entiteiten. Om te komen tot een coherent buitenlands beleid van de Belgische federatie zijn overleg, afstemming, coördinatie, afspraken over taakverdeling en gezamenlijke en gedragen keuzes tussen de verschillende entiteiten nodig (zie *supra*, 1.2.2.). Hiervoor zijn de samenwerkingsakkoorden tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten een belangrijk instrument (zie *supra*, 1.2.3.). Anderzijds zijn lokale en provinciale actoren actief in de internationale arena.

5.5.1.1. Samenwerking met de federale overheid en diplomatie

Hoger (zie *supra*, 1.2.3.) merkte de SARiV reeds op dat verschillende samenwerkingsakkoorden aan een aanpassing toe zijn. Deze zijn bijzonder relevant om de door de SARiV voorgestelde prioriteiten voor het buitenlands netwerk, nl. bijdragen aan relevante internationale organisaties en economische diplomatie, te kunnen realiseren.

Een eerste belangrijk samenwerkingsakkoord voor het Vlaams buitenlands netwerk is het Samenwerkingsakkoord van 18 mei 1995 betreffende het statuut van de vertegenwoordigers van de gemeenschappen en de gewesten in de diplomatieke en consulaire posten. Dit samenwerkingsakkoord werd niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De onderhandelingen, reeds opgestart in 2005, werden met het oog op een aanpassing recent terug op gang getrokken in de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (hierna: "ICBB"). Vlaanderen moet ernaar streven de situatie van zijn vertegenwoordigers te verbeteren door in te zetten op een betere titulatuur en plaats op de diplomatieke lijst en door duidelijke afspraken te maken over de wijze waarop de Belgische bevoegdheidsverdeling wordt gecommuniceerd naar het gastland, over het respecteren van elkaars bevoegdheden, over wederzijdse informatiedoorstroming, alsook over het ondersteunen van elkaars optreden naar buitenlandse partners. Al te vaak blijkt uit getuigenissen dat de samenwerking en het overleg op de posten (te veel) persoonsafhankelijk is. Er zijn tevens vernieuwde afspraken nodig over de gezamenlijke huisvesting.

Het feit dat de ICBB lang niet samenkwam, was ook een rem op haar andere functies. De ICBB is namelijk niet alleen het forum voor onderhandelingen over de samenwerkingsakkoorden, het dient tevens voor overleg en afstemming over het buitenlands beleid en postennetwerk van de verschillende entiteiten. Zo had de federale overheid op de ICBB de deelstaten moeten informeren en raadplegen over haar geplande herschikking van het diplomatieke postennetwerk.²²³ De SARiV steunt een regelmatige evaluatie van het netwerk en het nut van een analyse van de prioritaire posten. Hij vindt het echter een gemiste kans dat de federale overheid bij de herschikking van haar postennetwerk de deelstaten niet consulteerde (maar hier wel afspraken over maakte met Nederland)²²⁴. Zij hadden immers kunnen wijzen op de verschillende criteria die de entiteiten hanteren voor het sluiten en openen van posten, alsook op de praktische gevolgen van de voorgestelde hervormingen. Indien er wel voorafgaandelijk overlegd was²²⁵, had de Vlaamse overheid bij de doorlichting van de Belgische belangen op basis van de vier gehanteerde criteria - politiek, economie, consulaire belangen en ontwikkelingssamenwerking - door de federale overheid haar bijzondere aandachtspunten o.b.v. de Vlaamse belangen kunnen aangeven. Vanuit praktisch oogpunt had ze erop kunnen wijzen dat bepaalde posten van FIT afhankelijk zijn van de federale vertegenwoordiging voor hun diplomatiek statuut en huisvesting.

²²³ Algemene beleidsnota Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Europese Zaken, *Parl. St.* Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 2012-2013, DOC 53 2586/007, 22-23; KLD, Reynders voert herschikking diplomatieke posten door, *De Standaard Online*, 13.03.2013. [http://www.standaard.be/cnt/DMF20130318_00507821]

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ Dit overleg had kunnen plaatsvinden in de werkgroep die voorzien is in artikel 22 van het Samenwerkingsakkoord betreffende de gewestelijke economische en handelsattachés. De vertegenwoordigers van de Gewestministers die de buitenlandse handel onder hun bevoegdheden hebben, maken deel uit van deze werkgroep, die verslag moet uitbrengen aan de ICBB. De SARiV ving op dat een overleg alsnog geagendeerd werd in de lang niet bijeen geroepen Interministeriële Conferentie Buitenlandse Handel op 4 juli 2013.

Een ander belangrijk punt dat de SARIv hier wil maken is de noodzaak om het algemeen Samenwerkingsakkoord betreffende de vertegenwoordiging bij internationale organisaties aan te passen. Dit wordt nog belangrijker als gevolg van de zesde staatshervorming. Hiermee komen belangrijke bijkomende bevoegdheden naar Vlaanderen en volgens het beginsel *in foro interno, in foro externo* is Vlaanderen tevens bevoegd voor het buitenlandse dimensie hiervan. Dit betekent dat Vlaanderen zelf ook meer moet investeren in het opvolgen van internationale organisaties als de IAO, de OESO of de WTO afhankelijk van welke bevoegdheden precies overkomen. Bovendien heeft de herschikking van het federaal postennetwerk een impact op de Vlaamse vertegenwoordigers die de OESO en UNESCO opvolgen, aangezien de federale vertegenwoordiging bij de OESO en de UNESCO voortaan door dezelfde federale ambassadeur zal worden opgenomen.²²⁶ Het kan in dat geval nuttig zijn dat Vlaanderen ervoor ijvert om de post van Adjunct Permanent Vertegenwoordiger bij de UNESCO, die tot op heden door België niet wordt ingevuld, door een deelstatelijke vertegenwoordiger te laten invullen o.b.v. een toerbeurt. De UNESCO handelt immers hoofdzakelijk over bevoegdheden van de deelstaten. Indien de ambassadeur weerhouden is door OESO-vergaderingen dreigen de deelstaatvertegenwoordigers anders te vervallen tot een lagere categorie, nog onder een lagere federale diplomaat, terwijl zij vanuit hun opdracht beter geplaatst zijn om de deelstaatbevoegdheden te behartigen. In het kader van de aanpak van de financieel-economische crisis steeg bovendien de nood om ook vanuit Vlaanderen aandacht te hebben voor de ontwikkelingen in het kader van het IMF en de G20 en de ondersteuning die de OESO biedt voor deze internationale bijeenkomsten. Het doortrekken van het principe *in foro interno, in foro externo* zou tot een grotere betrokkenheid van ambtenaren en vertegenwoordigers van de deelstaten moeten leiden.

Vlaanderen ijvert tevens sinds 2005 voor een aanpassing van het Samenwerkingsakkoord over de vertegenwoordiging in de EU. Ook voor dit samenwerkingsakkoord gaat het in de eerste plaats om een aanpassing op basis van de nieuwe bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de deelstaten. Dit uit zich voornamelijk in een noodzaak om de opdeling in Raadscategorieën in de toerbeurtregeling aan te passen en deze vertegenwoordiging ook door te trekken naar de deelname aan voorzitterschapsconferenties, informele ministeriële bijeenkomsten en op ambtelijk niveau naar de raads werkgroepen, comitologiecomités²²⁷ en andere (minder formele) vergaderingen. De SARIv heeft bovendien, in navolging van het advies van de Raad van State over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa,²²⁸ reeds meermaals gepleit voor een regeling voor de betrokkenheid van Vlaanderen bij de Europese Raad (zie *infra*, 5.5.2.1.).²²⁹ De intern-Belgische standpuntbepaling gebeurt in de zogenaamde DGE-vergaderingen, i.e. coördinatievergaderingen voor elke Europese ministerraad o.l.v. de Directie-Generaal Europese Zaken en Coördinatie van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken.²³⁰ Dit is echter te vaak laat in het besluitvormingsproces. De DGE-vergaderingen komen maar op het eind van het besluitvormingsproces wanneer het formeel standpunt van België wordt bepaald voor de Europese Raden van ministers. Vlaanderen moet ernaar streven om reeds bij de voorbereiding van een Commissievoorstel de intern-Belgische ambtelijke coördinatie op te starten. Voor sommige

²²⁶ Algemene beleidsnota Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Europese Zaken, *Parl. St.* Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 2012-2013, DOC 53 2586/007, 22.

²²⁷ De Europese Commissie krijgt een uitvoerende bevoegdheid van de Raad en/of het Parlement voor bepaalde administratieve of technische besluiten. Zij wordt hierin bijgestaan door comités van vertegenwoordigers van de lidstaten. De diverse procedures die zij hanteren om advies te geven, worden comitologie genoemd. Zie voor meer info: EUROPESE COMMISSIE, *Comitologieregister*. [<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=implementing.home>]

²²⁸ Ontwerp van decreet houdende instemming met het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004, *Parl. St.* Vlaams Parlement 2004-2005, 358/1, 69-72.

²²⁹ SARIv en SERV, *Advies over het EU-Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie, Advies 2012/14*, 4 juli 2012, 11; SARIv en SERV, *Het stabiliteitsmechanisme voor de euro, Advies 2011/19*, 14 september 2011, 3.

²³⁰ VLAAMSE VERTEGENWOORDIGING BIJ DE EU PERMANENTE VERTEGENWOORDIGING VAN BELGIE, *Een voorstelling van de Vlaamse Vertegenwoordiging bij de EU*, Brussel, 2010, 7-9.

beleidsdomeinen gebeurt deze afstemming binnen sectorale overlegkaders²³¹, maar dit is niet veralgemeend. Die coördinatie moet in stand gehouden worden gedurende het hele besluitvormingsproces t.e.m. de toepassing. Dit betekent dat er in het Samenwerkingsakkoord ook een regeling moet komen voor de Vlaamse betrokkenheid bij inbreukprocedures, inclusief de intern-Belgische verdeling van sancties. Ten slotte is de SARiV er voorstander van om ook enkele afspraken over de interne werking van de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU op te nemen, o.m. inzake informatiedoorstroming en regelmatig gestructureerd overleg met de vertegenwoordigers van de deelstaten.

Na de hervorming van de Benelux Economische Unie tot Benelux Unie werd in 2009 een specifiek Samenwerkingsakkoord over de vertegenwoordiging van België in de instellingen van de Benelux Unie en de daarmee verband houdende standpuntbepaling en coördinatie afgesloten. De SARiV heeft echter vastgesteld dat de bepalingen van dit akkoord nog niet volledig ten uitvoer gelegd worden, dat de intern-Belgische afstemming van de standpunten die in de Benelux Unie worden ingenomen vaak spaak loopt en dat de deelstaten onvoldoende betrokken worden bij politieke standpuntinnames van de Beneluxlanden over Europese thema's (zie *infra*, 5.5.2.2.).

Aanbeveling 16. Na jaren van aanslepende onderhandelingen moet de aanpassing van de diverse samenwerkingsakkoorden worden afgerond. Vlaanderen moet inzetten op een grotere rol bij de Belgische standpuntbepaling en op een sterkere aanwezigheid in belangrijke beslissingsfora.

Naast de hogergenoemde aanpassingen aan verschillende samenwerkingsakkoorden zijn er voor een effectieve en efficiënte economische diplomatie specifieke afspraken nodig. Het Samenwerkingsakkoord betreffende de gewestelijke economische en handelsattachés en de modaliteiten op het vlak van de handelspromotie regelt de huisvesting en titulatuur van de VLEV's die in federale posten worden opgenomen en de samenwerking met het federale hoofd van de zending. Ook dit akkoord ligt op tafel in kader van de onderhandelingen over de samenwerkingsakkoorden. De SARiV merkt op dat de verplichtingen inzake samenwerking en informatiedeling in dit samenwerkingsakkoord nogal eenzijdig aan de gewestelijke vertegenwoordigers worden opgelegd. Bovendien blijkt dat in de praktijk er nog heel wat grijze zones zijn in de bevoegdheidsverdeling inzake economische diplomatie en dat de federale diplomatie een steeds grotere rol ervoor opeist. De omvorming van het federaal Agentschap voor Buitenlandse Handel tot een intrafederaal orgaan aangestuurd door de deelstaten heeft er misschien wel toe geleid dat de gewesten een grotere inbreng hebben in de programmatie van de zendingen, maar bij de publieke opinie schept de aanwezigheid van de prins en de begeleidende federale minister de indruk dat vooral de federale overheid ter zake is bevoegd.

De SARiV vraagt om tot een werkbare en duidelijkere taakverdeling te komen tussen de federale overheid en de deelstaten. Hij maakt zelf geen strikte afbakening van de bevoegdheden, maar suggereert dat een onderscheid tussen Business-to-Business (B2B)-activiteiten en Business-to-Government (B2G)-activiteiten één en ander zou kunnen verhelderen. De regel die hieruit volgt is dat de gewestelijke vertegenwoordiger, m.n. de VLEV, zich ontfemt over de B2B-activiteiten, namelijk de acties naar bedrijven of groepen van bedrijven toe. In overleg met en op vraag van de VLEV kunnen de VVR (als er één is) en de federale vertegenwoordiger de vragen over de B2G-activiteiten, de problematiek van markttoegang, openbare aanbestedingen en de vragen van bedrijven die gericht zijn op het politieke niveau of overheidsinstanties opnemen. Deze taakverdeling hoeft niet te leiden tot de uitsluiting van de deelstatelijke of federale vertegenwoordiger, maar geeft wel aan wie de 'leiding' neemt in een dossier. De samenwerking blijft in het bijzonder belangrijk in de grijze zone van contacten met bedrijven die (deels) in overheidshanden zijn. Ook dossiers voor het aantrekken van investeringen naar Vlaanderen vergen een proactieve en nauwgezette coördinatie aangezien het steeds multidisciplinaire dossiers zijn en het belangrijk is met één stem naar buiten te treden t.a.v. de potentiële investeerder. Het is derhalve belangrijk dat de regels in het

²³¹ Bv. Europese dossiers inzake leefmilieu worden binnen het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM) voorbereid. Ook op het vlak van landbouw en wetenschapsbeleid zijn aparte overlegfora uitgebouwd.

Samenwerkingsakkoord voor het aantrekken van buitenlandse investeringen inzake snelle informatiedoorstroming over potentiële investeerders goed nageleefd worden. Het is evident dat de VLEV het best geplaatst is om de contacten te leggen met de Vlaamse overheidsdiensten die een rol spelen in investeringsdossiers o.m. op het vlak van beschikbare locaties, vergunningen en mogelijke regionale steunmaatregelen. De ambassadeur neemt het best die taak op voor de afstemming met federale overheidsdiensten, o.m. inzake fiscaliteit. Het is belangrijk dat dergelijke informatie klantvriendelijk wordt samengebracht en de best mogelijke competitieve voorstellen worden uitgewerkt waartoe alle partijen bijdragen in functie van hun bevoegdheden. Dit veronderstelt dat op de posten alle informatie gedeeld wordt, dat de Vlaamse en Waalse en Brusselse economische vertegenwoordigers niet tegen elkaar worden uitgespeeld en dat duidelijke afspraken gemaakt worden over de communicatie en wie daarin het voortouw neemt.

Ten slotte kan de federale diplomatie een bijzondere bijdrage leveren tot de economische diplomatie door een snelle consulaire dienstverlening, o.m. voor visa voor bedrijfsleiders en de toeristische industrie.

Aanbeveling 17. De SARiV pleit voor een werkbare taakverdeling tussen de federale en de Vlaamse diplomatie inzake economische diplomatie, met het leiderschap voor de VLEV voor B2B-activiteiten en goede samenwerking met respect voor elkaars bevoegdheden inzake B2G-activiteiten.

5.5.1.2. Samenwerking met Wallonië en Brussel

Net zoals voor de samenwerking met de federale diplomatie blijkt uit getuigenissen dat de samenwerking met Wallonië en Brussel in het buitenland vaak persoonsafhankelijk is. De regeling van de samenwerking verschilt ook erg tussen de verschillende soorten vertegenwoordigers. FIT, AWEX en BIE hebben een Intergewestelijk samenwerkingsakkoord buitenlandse posten gesloten. Tussen de andere betrokken instellingen is er geen formele regeling, hoewel er op de posten ook vaak een samenwerking wordt ontwikkeld tussen de VVR's en hun Franstalige tegenhangers. Inzake toerisme wordt vooral samengewerkt voor de promotie van Brussel. Hierbij zijn zowel Toerisme Vlaanderen als het Office de Promotion du Tourisme de Wallonie et de Bruxelles (OPT) betrokken en op de posten worden tevens afspraken gemaakt over samenwerking zodat men als concullega's niet in elkaars vaarwater komt voor B2B-contacten. De SARiV suggereert om af te spreken om in het promotiemateriaal van beide instellingen (brochures, websites, enz.) enkel de term België te gebruiken wanneer heel België gepromoot wordt en zodus ook verwezen wordt naar de instellingen voor de promotie van alle landsdelen.²³² Wat betreft de politieke vertegenwoordiging en die voor ontwikkelingssamenwerking merkt de SARiV op dat het netwerk van Wallonië groter is en minder gericht op Europa. De Vlaamse Regering zou kunnen onderzoeken of het mogelijk en aangewezen is, om voor bv. zendingen naar Azië en Latijns-Amerika - momenteel zwarte vlekken voor Vlaanderen - naast de federale diplomaten, ook meer samen te werken met de vertegenwoordigers van WBI.²³³

Aanbeveling 18. Vlaanderen onderzoekt of meer afstemming en overleg over de activiteiten in het buitenland met vertegenwoordigers van de andere deelstaten aangewezen en mogelijk is.

5.5.1.3. Samenwerking met lokale en provinciale overheden

Lokale overheden organiseren zich en gaan ook actief internationale relaties aan. Via de programma's in het kader van het Cohesiebeleid van de Europese Unie worden vele mogelijkheden geboden voor grensoverschrijdende samenwerking. Daarnaast treden ze bij de invulling van de relaties met de

²³² De websites www.visitbelgium.com, www.belgiumtheplacetobe.com en www.belgie-toerisme.be doen dit helaas niet.

²³³ Een voorbeeld van een mogelijke samenwerking ziet de SARiV n.a.v. het Memorandum of Understanding dat Vlaanderen recent sloot met Vietnam. WBI heeft een politiek vertegenwoordiger ter plaatse. Mogelijk kan deze persoon ook suggesties aanleveren voor de invulling van de samenwerking of bepaalde contacten faciliteren op basis van de ervaringen die Wallonië heeft inzake de samenwerking met Vietnam.

buurlanden vaak op als partner, bv. in verschillende infrastructuurdossiers met Nederland en Frankrijk. De lokale besturen worden daarbij geconsulteerd en/of zijn betrokken bij de procedures. De Vlaamse overheid stimuleert zelf tevens de gemeenten om relaties met partners in het Zuiden aan te gaan via de financiering van convenanten. Bovendien zijn de grotere steden ook actief met hun ‘city diplomacy’. Zo zijn Antwerpen, Brussel en Gent lid van het EUROCITIES²³⁴-netwerk.

Vaak is de houding t.a.v. de lokale en provinciale overheden getekend door ambiguïteit. Hun activiteiten worden soms gestimuleerd, soms gedoogd, maar vaak worden ze aan hun lot overgelaten. Het Witboek Interne Staatshervorming somt een aantal taken op die vallen onder het provinciaal profiel, waaronder toerisme met uitzondering van internationaal onthaal en buitenlandmarketing (hiervoor is Toerisme Vlaanderen bevoegd), grensoverschrijdende samenwerking, Europa Direct Informatiebureaus en de internationalisering van het bedrijfsleven.²³⁵ Deze taken sluiten aan bij het buitenlands beleid van de Vlaamse overheid en de activiteiten van het Vlaams buitenlands netwerk. Er zou derhalve meer samengewerkt en informatie gedeeld moeten worden. Alleszins is afstemming nodig tussen de Vlaamse overheid en de lokale en provinciale overheden in het kader van de economische diplomatie. Provincies en steden leggen zelf contacten in het buitenland om bedrijven aan te trekken en promoten de producten en diensten van de bedrijven die bij hen gelokaliseerd zijn in het kader van hun buitenlandse contacten. Het spreekt voor zich dat samenwerking met FIT op dat terrein aangewezen is en dat de verschillende bestuursniveaus versterkend t.o.v. elkaar moeten optreden.²³⁶ De buitenlandkantoren van Toerisme Vlaanderen werken al veel samen met de lokale en provinciale besturen voor de organisatie van persreizen, omdat zij het meest vertrouwd zijn met de Vlaamse lokale leveranciers van producten en diensten.

Aanbeveling 19. Vlaanderen streeft naar meer gestructureerde afstemming en overleg over de activiteiten in het buitenland van lokale en provinciale besturen.

5.5.2. Samenwerking met internationale organisaties

De SARiV schoof in 4.7. bijdragen tot relevante internationale organisaties als prioriteit voor het Vlaams buitenlands netwerk naar voren. Vanzelfsprekend hecht hij derhalve groot belang aan de opvolging van en vertegenwoordiging bij (zie supra, 5.5.1.1.) relevante internationale organisaties. Hij spoort de Vlaamse Regering derhalve aan een ‘mapping’ te maken van de relevante internationale organisaties voor Vlaanderen en daaruit conclusies te trekken over hoe de Vlaamse vertegenwoordiging en betrokkenheid bij de besluitvorming in die organisaties het best kan gebeuren.²³⁷ Deze ‘mapping’ dient onder meer rekening te houden met de intern-Belgische bevoegdheidsverdeling (en de evolutie daarvan i.k.v. de staatshervormingen), met welke organisaties voor Vlaanderen belangrijk zijn en in welke organisaties Vlaanderen een rol kan spelen. Het feit dat Vlaanderen als regio vaak geen formeel statuut heeft bij internationale organisaties is een struikelblok, maar niet onoverkomelijk. Vlaanderen kan deel uitmaken van de Belgische delegatie, deze zelf invullen of via een beurtrol instaan voor de Belgische Vertegenwoordiging²³⁸. In OESO-comités is er geen enkele belemmering om deel te nemen aan de besluitvorming als Belgisch delegatielid in functie van de intern-Belgische bevoegdheidsverdeling. Verschillende Vlaamse ambtenaren vervullen een actieve rol als voorzitter van bepaalde comités. Daarnaast biedt samenwerking via trustfunds²³⁹ of andere initiatieven²⁴⁰ de mogelijkheid om respect te

²³⁴ Zie voor meer info: EUROCITIES [http://www.eurocities.eu/eurocities/about_us].

²³⁵ VLAAMSE REGERING, *Witboek interne staatshervorming*, Brussel, 2011, 120.

²³⁶ SARiV, o.c., *Advies 2011/17*, 48.

²³⁷ Een aanzet werd hiertoe reeds gegeven in Y. VANDEN BERGHE, *Mogelijkheden en groeikansen voor Vlaanderen in intergouvernementele multilaterale organisaties*, PBO 98/7/17, Universiteit Antwerpen, 2001, 408p.

²³⁸ Dit is onder meer het geval bij de Internationale Donaucommissie of bij IRENA, zie SARiV en MINARAAD, *Het samenwerkingsakkoord over de Belgische vertegenwoordiging in en financiële bijdrage aan het Internationaal Agentschap voor Hernieuwbare Energie (IRENA)*, *Advies 2013/12*, 7 juni 2013, 11p.

²³⁹ O.m. bij UNESCO en de IAO.

²⁴⁰ Vlaanderen vervulde bv. een actieve rol tijdens het voorzitterschap van België van de Internationale Taskforce ter herinnering van de Holocaust via de conferentie van de partijen in de vernieuwde Dossin kazerne in Mechelen.

krijgen voor de bevoegdheden van de deelstaten en samenwerking te ontwikkelen. Ook via de EU kan Vlaanderen bepaalde organisaties opvolgen, maar dan moet men vooral aandacht hebben voor de EU-coördinatievergaderingen binnen deze organisaties (zie *infra*, 5.5.2.1.). Om kansen tot samenwerking met internationale organisaties niet te mislopen, moet Vlaanderen in samenwerking met de federale overheid, nog meer inzetten op het informeren van andere landen en secretariaten van internationale organisaties over het Belgische grondwettelijke kader en de intern-Belgische verdeling van de bevoegdheden.

Vlaanderen moet derhalve proactief investeren in netwerken in en rond relevante internationale organisaties. Er bestaan heel wat informele netwerken in de marge van internationale organisaties waar voorafgaandelijke afstemming gebeurt tussen (gelijkgestemde) landen over de agenda en standpuntbepaling. Zo is er binnen het VN-kader de Groep van Genève, een groep van een 16-tal landen die de grootste reguliere bijdragers aan het VN-systeem zijn. Ze werken vooral rond grotere ‘governance’ principes. De Groep van Genève is een informele groep, maar goed georganiseerd en gestructureerd. Er is een drempel om tot de groep toe te treden aan de hand van de bijdrage aan het reguliere budget van de VN. Het gaat in deze groep dus niet noodzakelijk om ‘gelijkgestemde’ landen (hoewel dat vaak wel zo is), als wel om landen met een vergelijkbaar financieel belang in de VN. Een andere groep op mondiaal niveau is de Utsteingroep, die een tiental landen omvat (waaronder België) en principes afstemt rond multilaterale ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast is de EU-coördinatie in het kader van de besluitvorming binnen Internationale Organisaties zeer belangrijk (zie *infra*, 5.5.2.1.). Ten slotte zijn er overlegvormen per kiesgroep (‘constituency’) of regionale groepen binnen grote internationale organisaties zoals o.m. Groep I (EU + VS + Canada) binnen de UNESCO. De afstemming in al deze groepen mag niet beperkt blijven tot vertegenwoordigers van de federale overheid.

Vlaanderen kan tevens toegang krijgen tot informele netwerken in internationale organisaties door ambtenaren te detacheren naar de internationale organisaties. Een andere manier is om Vlamingen aangesteld te krijgen in (top)functies bij internationale organisaties en de contacten met die personen te onderhouden.²⁴¹ Hetzelfde geldt voor de opvolging van personen die stage lopen in die internationale organisaties met steun van het stagefinancieringsprogramma²⁴² van de Vlaamse overheid. De opvolging van deze stages beperkt zich nog te veel tot een financiële rapportage en een narratief rapport. Door actief deze jongeren - waarvan een aantal er in slagen om achteraf een (tijdelijke) betrekking te krijgen binnen een organisatie - op te volgen, hen samen te brengen en een soort van alumni-netwerk uit te bouwen kunnen de banden worden aangehaald en voor langere tijd worden onderhouden. Ten slotte kan Vlaanderen de zetelakkoorden die de Vlaamse Regering moet goedkeuren aangrijpen om de relaties met de zetels van relevante internationale organisaties in Brussel te activeren en samenwerking met relevante Vlaamse instellingen en organisaties te stimuleren en via deze vertegenwoordigingen in Brussel tevens een vinger aan de pols te houden over het beleid van de moederorganisatie.

Aanbeveling 20. Vlaanderen maakt een ‘mapping’ van de meest relevante internationale organisaties in functie van de eigen bevoegdheden en bekijkt strategisch hoe het actiever betrokken kan zijn bij de besluitvorming. Hierbij moet de Vlaamse overheid zowel de formele als informele kanalen en netwerken gebruiken.

Hieronder gaat de SARiV dieper in op de samenwerking met de EU en de Benelux, omwille van de speciale aard van deze organisaties.

²⁴¹ In het verleden werd bv. actief samengewerkt met Peter Piot toen hij de leiding had over UNAIDS en ook de samenwerking met Marleen Temmerman, directeur reproductieve gezondheidszorg bij de Wereldgezondheidsorganisatie, verloopt goed.

²⁴² Zie voor meer info: [<http://www.vlaanderen.be/int/flanders-trainee-programme>].

5.5.2.1. Samenwerking met de EU

Hoger (zie *supra*, 4.7.) gaf de SARiV aan dat het EU-beleid een prioriteit dient te zijn voor de hele Vlaamse overheid en haar diplomatiek instrumentarium. Behoud en verdieping van de Europese integratie is voor Vlaanderen van vitaal belang. Het overgrote deel van de Vlaamse wetgeving vindt haar oorsprong in de EU. Bovendien speelt de EU een steeds grotere rol op vlak van economisch en budgettair beleid. Ten slotte kan in de multipolaire wereld (zie *supra*, 2.1.) enkel een grotere speler als de EU bijdragen aan de besluitvorming over mondiale publieke goederen, de aanpak van mondiale vraagstukken en een goede werking van de multilaterale instellingen. De EU heeft intussen toegang tot de belangrijkste internationale organisaties en fora als de G20 en de WTO. In 5.1.2.2. pleitte de SARiV reeds voor een versterking van de VVPV, o.m. met het oog op een nieuwe overdracht van bevoegdheden als gevolg van de zesde staatshervorming en in 5.5.1.1. voor een aanpassing van het Samenwerkingsakkoord over de vertegenwoordiging in de EU. Bovendien moet de hele Vlaamse overheid proactief meer aandacht hebben voor de impact van de EU op de Vlaamse wetgeving en besluitvorming, alsook ernaar streven om in het hele besluitvormingsproces, vanaf de opstart van een dossier, betrokken te worden bij de intern-Belgische en Europese standpuntbepaling.

Een relatief nieuwe ontwikkeling als gevolg van de financieel-economische crisis is de sterkere EU-coördinatie van het economisch, budgettair en financieel beleid van de lidstaten. De Europese Raad, die versterkt werd als Europese instelling in het Verdrag van Lissabon, neemt belangrijke beslissingen die ook een impact hebben op de Vlaamse economische en financiële stabiliteit.²⁴³ De Vlaamse Regering moet bij de aanpassing van het Samenwerkingsakkoord voor de vertegenwoordiging bij de EU ervoor zorgen dat Vlaanderen ook zijn rol kan spelen in de Belgische standpuntbepaling voor de Europese Raad. Bovendien moet Vlaanderen zelf ook meer investeren in de opvolging van de Europese besluitvorming in de Europese Raad.

Voor een goede werking van het Vlaams buitenlands netwerk moet de Vlaamse overheid ook aandacht hebben voor de gevolgen van de oprichting van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO). De EDEO speelt een belangrijke rol in de ontwikkeling en uitvoering van het Europees extern beleid. Maar hij is nog in volle ontwikkeling en zal derhalve op middellange termijn geen vervanging betekenen voor de buitenlandse bilaterale posten. Bovendien zal de EDEO op sommige werkerterreinen van het Vlaams buitenlands netwerk wellicht nooit actief zijn. Toch zal de rol van EDEO in de komende jaren toenemen en zal hij waarschijnlijk een aantal taken kunnen overnemen van de nationale ambassades. Op kortere termijn kan Vlaanderen streven naar een samenwerking en informatie-uitwisseling met de EU-delegaties die ressorteren onder de EDEO, in het bijzonder met die op het Aziatische, Afrikaanse en Zuid-Amerikaanse continent waar de Vlaamse politieke vertegenwoordiging beperkt is. Op de multilaterale posten is er echter wel een directe impact van de oprichting van de EDEO. Daar is een belangrijk overleg bijgekomen, m.n. de lokale EU-coördinatie. Het Vlaams niveau is hier echter vaak niet op aanwezig en het Belgisch overleg op de multilaterale posten gaat er vaak ongeveer een week aan vooraf. Dit betekent dat Vlaanderen niet betrokken is bij de bijsturing en verdere vorming van het EU-standpunt in de vaak meest cruciale fase van het EU-overleg. Ook hier moet een werkwijze ontwikkeld worden voor een betere Vlaamse betrokkenheid. De Beleidsnota Buitenlands Beleid kondigde tevens aan dat de mogelijkheid van een integratie van Vlaamse diplomaten in de EDEO zou bekeken worden.²⁴⁴ De SARiV spoort de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid aan hier werk van te maken nu de EDEO reeds enige tijd operationeel is. Vlaamse diplomaten in de EDEO zouden namelijk het contact tussen Vlaanderen en de EDEO en in het verlengde ook het Europese externe beleid, kunnen bevorderen.

De SARiV gaat in dit advies niet in op alle andere mogelijkheden voor een grotere Vlaamse betrokkenheid bij de EU-besluitvorming (bv. via het subsidiariteitsmechanisme en het Comité van de Regio's), aangezien

²⁴³ SARiV en SERV, o.c., *Advies 2011/19*, 3.

²⁴⁴ K. PEETERS, *Beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking 2009-2014*, VR/2009/1610/MED.0426.02, Brussel, 16 oktober 2009, 23.

het advies focust op het Vlaams buitenlands netwerk. Maar hij wijst er op dat daar eveneens voldoende aandacht naar moet gaan.

Aanbeveling 21. Via een aanpassing van het Samenwerkingsakkoord inzake de vertegenwoordiging bij de EU moet Vlaanderen zijn betrokkenheid verhogen bij het hele proces van de EU-besluitvorming, met inbegrip van de Belgische standpuntbepaling voor de Europese Raad, EU-onderhandelingen voor internationale akkoorden en EU-posities bij internationale organisaties. Hiertoe acht de SARiV tevens een versterking van de VVPV nodig. Daarnaast moet meer aandacht gaan naar de impact van de EDEO op het buitenlands beleid in het algemeen en de nationale (inclusief Vlaamse) diplomatie in het bijzonder.

5.5.2.2. Samenwerking met de Benelux

De Nederlandse Tweede Kamer sprak zich in het voorjaar van 2013 kritisch uit over de Benelux-samenwerking naar aanleiding van het IOB-rapport “Relaties, resultaten en rendement – Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief”²⁴⁵. Er was vooral harde taal te horen over de raadgevende interparlementaire Beneluxraad (het zogenaamde Beneluxparlement) en in mindere mate over het Secretariaat-generaal.²⁴⁶ Nochtans werd de Benelux-samenwerking pas nieuw leven in geblazen met de inwerkingtreding van het Hervormingsverdrag²⁴⁷ op 1 januari 2012. De Benelux heeft ook haar meerwaarde in diplomatieke zin door de perceptie van de drie landen als gelijkgezind blok en zonder haar bestaan zouden alternatieven gezocht moeten worden voor de noodzakelijke samenwerking tussen de buurlanden. Voor een goede werking van de Benelux zou de aansturing vanuit hogere ambtelijke echelons en vanuit de politiek wel versterkt moeten worden.²⁴⁸ De SARiV roept de Vlaamse Regering op om de bepalingen van het Samenwerkingsakkoord voor de vertegenwoordiging in de Benelux volledig ten uitvoer te leggen en een grotere rol te spelen bij de intern-Belgische standpuntbepaling (zie *supra*, 5.5.1.1.). Vlaanderen moet tevens streven naar een grotere betrokkenheid bij de Benelux Politieke Samenwerking, bv. de consultatie voor de standpuntbepaling in de EU en de VN, samenwerking met andere regionale samenwerkingsverbanden en inzake diplomatieke posten.²⁴⁹

Aanbeveling 22. Vlaanderen moet bijdragen tot een betere werking van de Benelux door een sterkere politieke aansturing en een grotere betrokkenheid bij de intern-Belgische standpuntbepaling en de Benelux Politieke Samenwerking.

5.5.3. Samenwerking met andere landen en regio's

Bilaterale relaties blijven ook in een hybride wereld van vitaal belang. Deze relaties en de betrokken beleidsdomeinen kunnen wel erg verschillen tussen deelstaten, landen en ruimere regio's. Tijdens de vorige legislatuur stelde de Vlaamse overheid strategienota's op voor de samenwerking met de buurlanden. De SARiV is er voorstander van om die strategienota's te actualiseren en er nieuwe op te stellen als beleidsvisie met strategische prioriteiten voor andere landen en ruimere geografische regio's, bv. Zuidoost-Azië en Zuidelijk Afrika. Hierin kunnen de Vlaamse belangen, alsook de relevante beleidsdomeinen voor samenwerking en de geschikte instrumenten daarvoor worden opgenomen. Dit zou de coherentie van het Vlaams buitenlands beleid ten goede komen. De verschillende vertegenwoordigers in het buitenland kennen de lokale context en partners en zijn derhalve bijzonder goed geplaatst om een actieve bijdrage te leveren aan het opstellen van strategienota's.

²⁴⁵ MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN, Relaties, resultaten en rendement – Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief, *IOB Evaluatie*, (2012), 372, 192p.

²⁴⁶ J. WOUTERS en M. VIDAL, “Benelux-samenwerking: Een Belgisch-Vlaams perspectief”, *Internationale Spectator*, 67, (2013), 6, p. 58.

²⁴⁷ Zie voor meer info: SARiV, *Het Herzieningsverdrag Benelux Unie*, Advies 2009/18, 15 juni 2009, 24p.

²⁴⁸ J. WOUTERS en M. VIDAL, *l.c.*, pp. 59-60.

²⁴⁹ SARiV, *o.c.*, Advies 2009/19, 6.

Daarnaast is het belangrijk om in het buitenland contacten met vertegenwoordigingen van andere landen te onderhouden. Samenwerking kan bv. nuttig zijn om bepaalde evenementen op de posten te organiseren. In bepaalde beleidsdomeinen is samenwerking en afstemming zelfs noodzakelijk, bv. de donorcoördinatie bij ontwikkelingssamenwerking. In het kader van de economische diplomatie stelde Vlaams minister-president Kris Peeters voor om samen met de Nederlandse minister-president Rutte, alsook met zijn Catalaanse collega een gezamenlijke handelsmissie op te zetten.²⁵⁰

Verder bieden de diplomatieke vertegenwoordigingen in Brussel mogelijkheden voor een versterking van het Vlaams buitenlands beleid en zijn netwerk. Dit veronderstelt ook een actieve inzet en aanwezigheid op activiteiten en evenementen georganiseerd door deze delegaties en het onderhouden van contacten, onder meer door het aanduiden van contactpersonen voor de ambassades en regiobureaus binnen de administratie. De SARiV suggereerde hoger reeds om een VVR als diplomatiek raadgever in Brussel aan te duiden (zie *supra*, 5.1.2.2.). Ook de ontvangst van buitenlandse ministers en ambassadeurs door Vlaamse ministers zorgt voor nuttige contacten. Zijn moeten hier de nodige zorg en aandacht aan geven.

Ten slotte zijn netwerken van landen en regio's interessante aanknopingspunten voor samenwerking. Er zijn echter wel grote verschillen betreffende de samenstelling en impact mede als gevolg van de verschillen in de bevoegdheden van regio's, nl. met of zonder wetgevende bevoegdheid. Bovendien verschillen ook de netwerken thematisch. Sommige netwerken zijn *single issue* netwerken en bestaan soms maar voor korte tijd, andere ontwikkelen meer permanente activiteiten en focussen op bredere beleidsonderwerpen (bv. de *Francofonie*), terwijl nog andere wereldwijde netwerken zijn om subnationale overheden samen te brengen rond specifieke knowhow (bv. nrg4SD²⁵¹). Vlaanderen moet voor zichzelf een strategie bepalen op welke netwerken het wil actief wil inzetten. Een onderzoek naar het bestaan van relevante regionetwerken waar ook regio's uit groeilanden aan deelnemen kan bijdragen tot ontwikkeling van nieuwe contacten die de Vlaamse belangen dienen. Op die manier zouden de contacten met de landen waar Vlaanderen tot op heden hoogstens een economische vertegenwoordiging heeft, kunnen versterkt worden. In het kader van de EU zijn er ook enkele bijzondere relevante netwerken, bv. *Four motors of Europe*²⁵² en *Regleg*²⁵³. *Regleg* is een netwerk van 73 Europese regio's met wetgevende bevoegdheid - waaronder Vlaanderen - dat focust op een actievere rol van deze regio's in de Europese Unie. Vlaanderen kan in deze netwerken bondgenootschappen sluiten met gelijkgezinde regio's om een sterkere rol voor deze regio's in de EU-besluitvorming na te streven. Anderzijds moet men er echter over waken dat de reeds ingewikkelde besluitvormingsprocessen in de EU niet overbelast worden. Soms kan een gezamenlijk informeel overleg of een gezamenlijke actie van enkele regio's in overleg met de EU-Commissie ook goede resultaten opleveren.

Aanbeveling 23. Vlaanderen moet zijn samenwerking met andere landen en regio's versterken door strategienota's op te stellen, door te investeren in een actievere deelname aan netwerken van landen en regio's en door meer samen te werken met vertegenwoordigingen van andere landen en regio's in het buitenland en met diplomatieke vertegenwoordigingen in Brussel.

5.5.4. Interactie met maatschappelijke organisaties

In hoofdstuk 2 beschrijft de SARiV de opkomst van maatschappelijke organisaties in de diplomatieke betrekkingen. Maatschappelijke organisaties en burgerbewegingen vertegenwoordigen de stem van burgers op lokaal, nationaal en internationaal niveau. De deelname van maatschappelijke organisaties in lokale, nationale en internationale beleidsprocessen is essentieel om zeker te stellen dat beleid inclusief en

²⁵⁰ De eerste gezamenlijke handelsmissie van Nederland en Vlaanderen vond plaats van 7 tot 10 juli 2013 en ging naar Texas; X, Vlaanderen en Catalonië samen op missie, *Het Laatste Nieuws*, 13.04.2013, 12.

²⁵¹ Network of regional governments for sustainable development. [<http://www.nrg4sd.org/>]

²⁵² Dit is een samenwerkingsverband tussen Baden-Württemberg, Catalonië, Lombardije en Rhône-Alpes. Zie voor meer info: [<http://www.4motors.eu/>].

²⁵³ Conference of European regions with legislative power. Zie voor meer info: [<http://www.regleg.eu/>].

effectief wordt. Ze kunnen bijdragen tot een overheid die meer legitimiteit geniet.²⁵⁴ Bovendien beïnvloeden ze mondiale beleidsagenda's en bepalen ze mee de aanpak van internationale vraagstukken. Vlaanderen moet zich bewust zijn van zijn centrale positie in netwerken en die gebruiken om gedeelde belangen en waarden na te streven en andere partijen proactief bij de beleidsagenda te betrekken. Verder beschikken de internationale maatschappelijke organisaties over een massa informatie die kan bijdragen tot onderhandelingen in multilaterale of internationale instellingen. Door informatie te delen kunnen beide partijen voordelen halen uit de samenwerking. Ten slotte zijn maatschappelijke organisaties actief in de beleidsuitvoering, bv. voor projecten van ontwikkelingssamenwerking. Het kan dus in vele gevallen nuttig zijn voor Vlaanderen om met maatschappelijke organisaties, waaronder ngo's, samen te werken. Om dit mogelijk te maken moet Vlaanderen contacten en kennis hebben over een uitgebreid netwerk van maatschappelijke organisaties. Hier kan het Vlaams netwerk in het buitenland helpen om relevante organisaties in kaart te brengen en ook de zetels van internationale maatschappelijke organisaties in Brussel zijn een interessant aanspreekpunt. Door een uitgebreide database van contacten op te bouwen, is het mogelijk de juiste strategische partners te kiezen. Hierbij dient men wel duidelijk aan te geven wat de verwachtingen en de spelregels zijn, waar de verschillende belangen liggen en welke verplichtingen dienen te worden gerespecteerd. Een overheid heeft immers een andere achterban dan een maatschappelijke organisatie en heeft zelf ook andere spelregels na te leven.²⁵⁵

Aanbeveling 24. De Vlaamse overheid werkt doelgericht samen met relevante maatschappelijke organisaties om gedeelde waarden en belangen na te streven en de mondiale beleidsagenda te beïnvloeden.

5.5.5. Interactie met het bedrijfsleven en kennisinstellingen

De interactie en samenwerking met het bedrijfsleven en kennisinstellingen situeert zich voornamelijk binnen de economische diplomatie. Bedrijven dragen echter ook bij aan de internationale solidariteit, o.m. door kennisoverdracht, het sluiten van partnerschappen met lokale ondernemers en het trainen en opleiden van mensen. Ze leveren ook mee oplossingen voor de aanpak van mondiale vraagstukken, zoals toegang tot drinkwater en voedselzekerheid. Bovendien dragen ze bij tot de ontwikkeling van internationale waarden en normen door middel van richtlijnen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen.²⁵⁶

In zijn advies 2011/17 over de bijdrage van internationaal ondernemen aan de welvaart van Vlaanderen wees de SARiV op de nood aan samenwerking en afstemming met private actoren en organisaties, zoals Voka, UNIZO en sectorfederaties. Zij staan in direct contact met ondernemingen en zijn daarom de perfecte antennes om de noden voor het buitenlands netwerk ter ondersteuning van de economische diplomatie aan te voelen. FIT heeft door de samenstelling van zijn Raad van Bestuur en het regelmatig organiseren van activiteiten met het bedrijfsleven al een overlegtraditie opgebouwd en samenwerkingsakkoorden gesloten. Toch is nog meer samenwerking mogelijk om het beleid van de buitenlandse kantoren van FIT op maat te maken van de Vlaamse ondernemers. Bovendien zouden FIT en de VLEV's ook meer kunnen samenwerken met de buitenlandse netwerken van private actoren en banken.²⁵⁷ Ook Vlaamse ministers die op zending gaan in het kader van de economische diplomatie zouden meer overleg moeten plegen met de Vlaamse stakeholders. Er dient tevens de nodige aandacht te gaan naar samenwerkingsinitiatieven van Vlaamse bedrijven, bv. *'Flanders Port Area'*, die bijdragen tot de economische aantrekkingskracht van Vlaanderen.

Ook de samenwerking met het toeristische bedrijfsleven kan versterkt worden met het oog op de buitenlandpromotie. Zo ontwikkelt Toerisme Vlaanderen reeds in samenwerking met Vlaanderen Lekker

²⁵⁴ L. PLOUMEN, *Beleidsnota Wat de wereld verdient: Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen*, Den Haag, 5 april 2013, 37.

²⁵⁵ WRR, o.c., 132.

²⁵⁶ L. PLOUMEN, o.c., 38.

²⁵⁷ SARiV, o.c., *Advies 2011/17*, 49.

Land haar culinaire marketingstrategie, maar de verschillende Vlaamse vertegenwoordigers (zowel de toeristische, economische als politieke) in het buitenland moeten die nog meer ondersteunen. Ook voor de activiteiten (bv. persreizen) van de buitenlandkantoren van Toerisme Vlaanderen kan nog beter samengewerkt worden met de toeristische sector. Dit betekent niet enkel met de verblijfssector en attracties, maar ook met de sector van de Vlaamse gastronomie (o.m. Horeca Vlaanderen en Vlaanderen Lekker Land).

Aanbeveling 25. De Vlaamse overheid maakt werk van meer overleg en samenwerking met het bedrijfsleven om een economische diplomatie op maat te voeren.

Ten slotte kan samenwerking met kennis- en onderwijsinstellingen het Vlaams buitenlands beleid ten goede komen. De internationale netwerken, deskundigen, databases en analyses van kennisinstellingen en de wetenschappelijke steunpunten kunnen een meerwaarde bieden voor het Vlaams buitenlands beleid en de Vlaamse diplomatie. Kennisinstellingen hebben een breed analysekader en kunnen daardoor beter dwarsverbanden leggen tussen beleidsdomeinen en verschillende landen en regio's.²⁵⁸ Ze kunnen op die manier een bijdrage leveren aan een strategische reflectie over het Vlaams buitenlands beleid en netwerk. Universiteiten zijn tevens interessante partners voor de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking. Bovendien ondersteunen de internationale activiteiten van onderwijs- en kennisinstelling de beeldvorming van Vlaanderen als innovatieve kennisregio. Dit gebeurt in Vlaanderen onder de noemer van 'academische diplomatie' (zie *supra*, 5.3.2.). Ten slotte dragen kennisinstellingen door de internationalisering van het onderwijs via o.m. Erasmus en de uitwisseling van doctoraatsstudenten bij tot de zichtbaarheid van Vlaanderen in het buitenland. Zo doet Toerisme Vlaanderen een beroep op Spaanse Erasmusstudenten in Vlaanderen om Vlaanderen in hun thuisland te promoten.²⁵⁹

5.5.6. Interactie met het brede publiek

Voor een open regio als Vlaanderen hangen meer en meer jobs en bijgevolg de welvaart af van internationale handel en investeringen. De Vlaamse overheid en de vertegenwoordigers in het buitenland zouden proactief het publiek moeten informeren over de sterke concurrentie op de internationale markten en de belangrijke rol van het diplomatiek netwerk om markten te openen en investeringen aan te trekken. Dit kan helpen om het draagvlak voor het beleid en het budget van het buitenlands netwerk te vergroten.²⁶⁰ Om het draagvlak en de legitimiteit van het buitenlands beleid in het algemeen - en derhalve van het buitenlands netwerk - te verhogen, is het noodzakelijk om aan 'outreach' te doen naar de eigen achterban. Mogelijke acties in dit kader zijn o.m. het Vlaams Parlement meer betrekken bij het buitenlands beleid, consultatie- en inspraakmomenten organiseren en de beeldvorming en informatievoorziening vanuit de Vlaamse overheid verbeteren. Dit is echter geen wondermiddel. De kans is groot dat enkel de groep mensen die op voorhand al in buitenlands beleid geïnteresseerd was hierdoor wordt aangesproken.²⁶¹ Bovendien is buitenlands beleid vaak geen thema bij de verkiezingen. Daardoor is er vaak weinig animo onder parlementsleden om meer betrokken te worden bij bv. het EU-beleid, tenzij het om erg controversiële thema's gaat of in de pers wordt bericht over spanningen tussen de federale overheid en de deelstaten. Berichtgeving in de Vlaamse media blijft erg belangrijk om het grote publiek te bereiken. Het is echter moeilijk om hierrond een gericht positief beleid te voeren zonder tot propaganda te verglijden. Ook zichtbaarheid en presentatie zijn een belangrijk onderdeel geworden van het diplomatieke werk.

Om de band tussen lokale overheden, het middenveld, de Vlaamse overheid en de EU aan te halen richtte de Vlaamse Regering in 2006 het Vlaams-Europees Verbindingsagentschap (vleva) op. Vleva verspreidt informatie, bouwt netwerken en behartigt de belangen van haar ledenorganisaties. Het werkt nauw samen

²⁵⁸ AIV, *Wisselwerking tussen actoren in internationale samenwerking. Naar flexibiliteit en vertrouwen*, Advies 2013 no. 28, 28.

²⁵⁹ Zie voor meer info: [<http://www.erasmusenflandes.com>].

²⁶⁰ J. HEINE, "From club to network diplomacy", in A. F. COOPER, J. HEINE en R. THAKUR (eds.), *o.c.*, p. 62.

²⁶¹ J. KESTER, "Mondiale trends en buitenlands beleid", in *Internationale Spectator*, 65, (2011), 10, p. 538.

met de VVPV.²⁶² De SARiV is er voorstander van dat vleva samen met de VVPV meer inzet op de uitbouw van een netwerk van Vlaamse EU-ambtenaren. De organisatie Vlamingen in de Wereld (VIW) ontvangt steun van de Vlaamse overheid om de banden tussen Vlaanderen en Vlamingen in het buitenland aan te halen. Er is wel meer afstemming en overleg nodig tussen de VIW-vertegenwoordigers en de VVR's in het buitenland om overlappende activiteiten te vermijden. VIW wil zich ook meer inzetten voor de totstandkoming van het Vlaams beleid. Het organiseerde daarom op 4 juli 2013 een Expat Parlement om Vlaamse expats over enkele voor hun relevante thema's te bevragen.²⁶³ Volgens de SARiV zou VIW zich ook meer kunnen inzetten voor de bekendmaking van het Vlaams buitenlands beleid bij de Vlaamse expats.²⁶⁴ Hoger wees de SARiV al op de nuttige contacten met Vlamingen die werken voor Europese of internationale organisaties (zie *supra*, 5.5.2.) en de ondersteunende rol van de Vlaamse vertegenwoordigers in het buitenland bij publieksdiplomatie (zie *supra*, 5.3.2.).

Aanbeveling 26. De Vlaamse overheid doet aan '*outreach*' naar het brede publiek en opiniemakers om de legitimiteit van haar internationaal beleid te verhogen. Samenwerking en afstemming tussen de Vlaamse vertegenwoordigers in het buitenland enerzijds en VIW en vleva anderzijds kunnen daartoe bijdragen.

²⁶² Zie voor meer info: [<http://www.vleva.eu/>].

²⁶³ Zie voor meer info: [<http://expat-parlement.viw.be/>].

²⁶⁴ E. HUIJGH, "Van droom naar werkelijkheid: Rol van uitgeweken Vlamingen in publieksdiplomatie", *VIW*, (2008), 3, p. 5.

6. CONCLUSIE

Als gevolg van de opeenvolgende staatshervormingen en in het bijzonder die van 1993 die het beginsel *in foro interno, in foro externo* invoerde, verwierf Vlaanderen de verantwoordelijkheid om een eigen buitenlands beleid te ontwikkelen als verlengstuk van de overgedragen bevoegdheden. De Vlaamse diplomatie is één van de belangrijkste instrumenten om uitvoering te geven aan de buitenlandse component van de Vlaamse bevoegdheden. Uit de praktijk blijkt echter dat Vlaanderen kansen laat liggen om zijn buitenlands netwerk zo in te zetten dat het zijn strategische belangen optimaal ondersteunt. In een veranderende wereld is diplomatie nochtans een essentieel instrument om de belangen van een regio te verdedigen. Die veranderende wereld stelt de diplomatie zelf echter ook voor een aantal uitdagingen. De klassieke diplomatie wordt uitgedaagd door de opkomst van nieuwe statelijke en niet-statelijke actoren, *multilevel governance* structuren, complexe mondiale vraagstukken, globalisering en technologische ontwikkelingen. In deze context ontstonden ook nieuwe vormen van diplomatie. Dit vereist een aanpassing van de bestaande Vlaamse diplomatie en de inzet van haar diplomatieke actoren om een meerwaarde te kunnen bieden voor Vlaanderen, rekening houdend met een veranderende wereld van geopolitieke wijzigingen en een toenemend belang van netwerken. Daarom moet een beleidsproces worden opgestart waarbij Vlaanderen een strategie ontwikkelt om zijn middellange- en langetermijndoelstellingen inzake internationaal beleid te behalen en waarin wordt aangegeven hoe zijn buitenlands netwerk daartoe moet bijdragen.

De SARiV reikt in dit advies een aantal bouwstenen aan om een duidelijke strategie voor het Vlaams buitenlands netwerk te bepalen, die aansluit bij het Vlaams algemeen, internationaal en imagobeleid. Hierbij moet men streven naar samenwerking en synergiën binnen de Vlaamse overheid - zowel binnen het beleidsdomein internationaal Vlaanderen als over de beleidsdomeinen heen - en naar coördinatie met de andere overheidsniveaus. Er moet tevens ingezet worden op samenwerking met andere (ook niet-overheids)actoren. De strategie moet tevens duidelijke thematische en geografische prioriteiten bepalen. Uit zo'n strategie moeten dan de vorm en de instrumenten van het buitenlands netwerk volgen.

De SARiV stelt voor om in de strategie in het bijzonder in te zetten op twee prioriteiten: (i) bijdragen aan het beleid en de activiteiten van relevante internationale organisaties - in het bijzonder de Europese Unie - en (ii) economische diplomatie in de brede zin. Hij geeft tevens een voorzet voor een aantal parameters om de locaties voor het buitenlands netwerk te bepalen en reikt enkele suggesties aan voor niches waarop specifiek kan worden ingezet. Met het oog op zijn twee strategische prioriteiten formuleert de SARiV zijn aanbevelingen voor het Vlaams buitenlands netwerk.

Aanbevelingen voor de organisatie van het Vlaams netwerk in het buitenland:

1. De SARiV pleit voor een meer geïntegreerd hoofdkantoor voor het Vlaams netwerk gebaseerd op sterke samenwerking tussen het Departement internationaal Vlaanderen en de agentschappen. Hierbij dient onderzocht of dit kan via één sterke aansturing of via een verregaande integratie in één instelling.
2. De aansturing van de verschillende vertegenwoordigers in het Vlaams netwerk moet worden versterkt. Dit kan volgens de SARiV door hen een soort missiedocument mee te geven wanneer ze op post gaan, op regelmatige tijdstippen deze missie te actualiseren en dit document te gebruiken als referentiepunt voor hun evaluatie.
3. De SARiV stelt voor om de locaties van de posten te bepalen aan de hand van een aantal duidelijk gedefinieerde algemene parameters zoals de beleidsdoelstellingen, de meerwaarde van en voor Vlaanderen, het economisch potentieel, de bereidheid tot samenwerking, goede beleidspraktijken van het partnerland en een reeks specifieke criteria voor de onderscheiden netwerken.
4. De SARiV ziet groeikansen voor het Vlaams buitenlands netwerk: voor de politieke en economische vertegenwoordiging liggen die in de Vlaamse Vertegenwoordiging binnen de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de EU, voor de politieke vertegenwoordiging bij internationale organisaties (m.n. VN en OESO), voor de economische vertegenwoordiging in groei landen en in een toevoeging van een

Vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering als diplomatiek adviseur aan het kabinet van de minister-president en/of minister van Buitenlands Beleid.

5. Er is nood aan meer structurele samenwerking, informatiedoorstroming en overleg tussen de verschillende Vlaamse vertegenwoordigers in het buitenland.

6. De Vlaamse vertegenwoordigers zijn op de hoogte van elkaars activiteiten en beleidsdoelstellingen zodat ze een klantvriendelijke basisdienstverlening kunnen bieden en correct kunnen doorverwijzen wanneer een bepaald type vertegenwoordiger niet op een post aanwezig is.

7. Een aanpassing van het Samenwerkingsakkoord betreffende het statuut van de vertegenwoordigers in diplomatieke posten is dringend nodig. De Vlaamse overheid streeft naar een correcte en zo gunstig mogelijke diplomatieke vermelding van al haar vertegenwoordigers.

8. De SARiV pleit ervoor om alle Vlaamse vertegenwoordigers zoveel mogelijk samen te huisvesten, binnen de EU in Vlaamse Huizen en buiten de EU – behoudens uitzonderingen - in federale ambassades.

9. De Vlaamse overheid moet streven naar coherentie in al haar beleidsinitiatieven en meer aandacht geven aan de internationale aspecten ervan. Zo kan men bijdragen tot de coherentie van het internationale optreden van de hele Vlaamse overheid en tot een positieve beeldvorming van Vlaanderen in het buitenland. Ze kan hierbij gebruik maken van vormen van ‘nieuwe diplomatie’.

10. Vlaamse ministers en ambtenaren op zending zetten zich samen met de vertegenwoordigers in het buitenland, in voor de vertegenwoordiging en promotie van Vlaanderen in het buitenland.

11. De Vlaamse overheid onderzoekt en ontwikkelt de kansen voor kennisdeling, e-diplomatie en de flexibele inzet van vertegenwoordigers die mogelijk gemaakt worden door de evolutie in de communicatietechnologie.

Aanbeveling voor het personeel van het Vlaams buitenlands netwerk:

12. Stem de arbeidsmodaliteiten- en voorwaarden van het personeel respectievelijk met en zonder diplomatiek statuut zoveel mogelijk op elkaar af. Voorzie voldoende mogelijkheden voor stages, opleidingen en mobiliteit van de personeelsleden van de buitenlandse vertegenwoordigingen. Versterk tevens de mobiliteit met het hoofdkantoor en de hele Vlaamse administratie om nieuwe expertise naar de vertegenwoordigingen te brengen en omgekeerd.

Aanbevelingen voor de dienstverlening van het Vlaams buitenlands netwerk:

13. Iedere vertegenwoordiger moet in meer of mindere mate een rol spelen in de vier hoofdtaken van de Vlaamse vertegenwoordigers in het buitenland, nl. (i) projecten, (ii) kennisopbouw en -verspreiding en netwerken, (iii) representatie en (iv) communicatie.

14. De SARiV ziet voor de vertegenwoordigers in het buitenland eerder een faciliterende of ondersteunende rol inzake culturele, academische en publieksdiplomatie. Hij pleit hierbij voor wederzijds respect, het vermijden van instrumentalisering en het valoriseren van Vlaamse sterkhouders in het buitenland.

Aanbeveling voor het budget van het Vlaams buitenlands netwerk:

15. Een grondige denkoefening over de inzet van mensen en middelen in een krappe budgettaire context is nodig om een optimalisering van het buitenlands netwerk mogelijk te maken. Een belangrijk principe hierbij is de samenhang tussen de uitbouw van het netwerk en de gemaakte beleidskeuzen.

Aanbevelingen voor de interactie, externe samenwerking en netwerken van het Vlaams buitenlands netwerk:

16. Na jaren van aanslepende onderhandelingen moet de aanpassing van de diverse samenwerkingsakkoorden worden afgerond. Vlaanderen moet inzetten op een grotere rol bij de Belgische standpuntbepaling en op een sterkere aanwezigheid in belangrijke beslissingsfora.

17. De SARiV pleit voor een werkbare taakverdeling tussen de federale en de Vlaamse diplomatie inzake economische diplomatie, met het leiderschap voor de Vlaamse Economische Vertegenwoordiger voor B2B-activiteiten en goede samenwerking met respect voor elkaars bevoegdheden inzake B2G-activiteiten.
18. Vlaanderen onderzoekt of meer afstemming en overleg over de activiteiten in het buitenland met vertegenwoordigers van de andere deelstaten aangewezen en mogelijk is.
19. Vlaanderen streeft naar meer gestructureerde afstemming en overleg over de activiteiten in het buitenland van lokale en provinciale besturen.
20. Vlaanderen maakt een ‘mapping’ van de meest relevante internationale organisaties in functie van de eigen bevoegdheden en bekijkt strategisch hoe het actiever betrokken kan zijn bij de besluitvorming. Hierbij moet de Vlaamse overheid zowel de formele als informele kanalen en netwerken gebruiken.
21. Via een aanpassing van het Samenwerkingsakkoord inzake de vertegenwoordiging bij de EU moet Vlaanderen zijn betrokkenheid verhogen bij het hele proces van de EU-besluitvorming, met inbegrip van de Belgische standpuntbepaling voor de Europese Raad, EU-onderhandelingen voor internationale akkoorden en EU-posities bij internationale organisaties. Hiertoe acht de SARiV tevens een versterking van de Vlaamse Vertegenwoordiging binnen de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de EU nodig. Daarnaast moet meer aandacht gaan naar de impact van de Europese Dienst voor Extern Optreden op het buitenlands beleid in het algemeen en de nationale (inclusief Vlaamse) diplomatie in het bijzonder.
22. Vlaanderen moet bijdragen tot een betere werking van de Benelux door een sterkere politieke aansturing en een grotere betrokkenheid bij de intern-Belgische standpuntbepaling en de Benelux Politieke Samenwerking.
23. Vlaanderen moet zijn samenwerking met andere landen en regio’s versterken door strategienota’s op te stellen, door te investeren in een actievere deelname aan netwerken van landen en regio’s en door meer samen te werken met vertegenwoordigingen van andere landen en regio’s in het buitenland en met diplomatieke vertegenwoordigingen in Brussel.
24. De Vlaamse overheid werkt doelgericht samen met relevante maatschappelijke organisaties om gedeelde waarden en belangen na te streven en de mondiale beleidsagenda te beïnvloeden.
25. De Vlaamse overheid maakt werk van meer overleg en samenwerking met het bedrijfsleven om een economische diplomatie op maat te voeren.
26. De Vlaamse overheid doet aan ‘outreach’ naar het brede publiek en opiniemakers om de legitimiteit van haar internationaal beleid te verhogen. Samenwerking en afstemming tussen de Vlaamse vertegenwoordigers in het buitenland enerzijds en VIW en vleva anderzijds kunnen daartoe bijdragen.

Vanuit het belang dat de SARiV hecht aan het Vlaams internationaal beleid hoopt hij om met deze aanbevelingen een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van een betere visie en strategie voor de uitbouw van het Vlaams buitenlands netwerk.

Hoogachtend,

Namens de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen,

(getekend)

Prof. Dr. Jan Wouters
Voorzitter

(getekend)

Freddy Evens
Secretaris

7. BIJLAGEN

7.1. Overzicht van de locaties van het officieel netwerk van Vlaamse vertegenwoordigers in het buitenland²⁶⁵

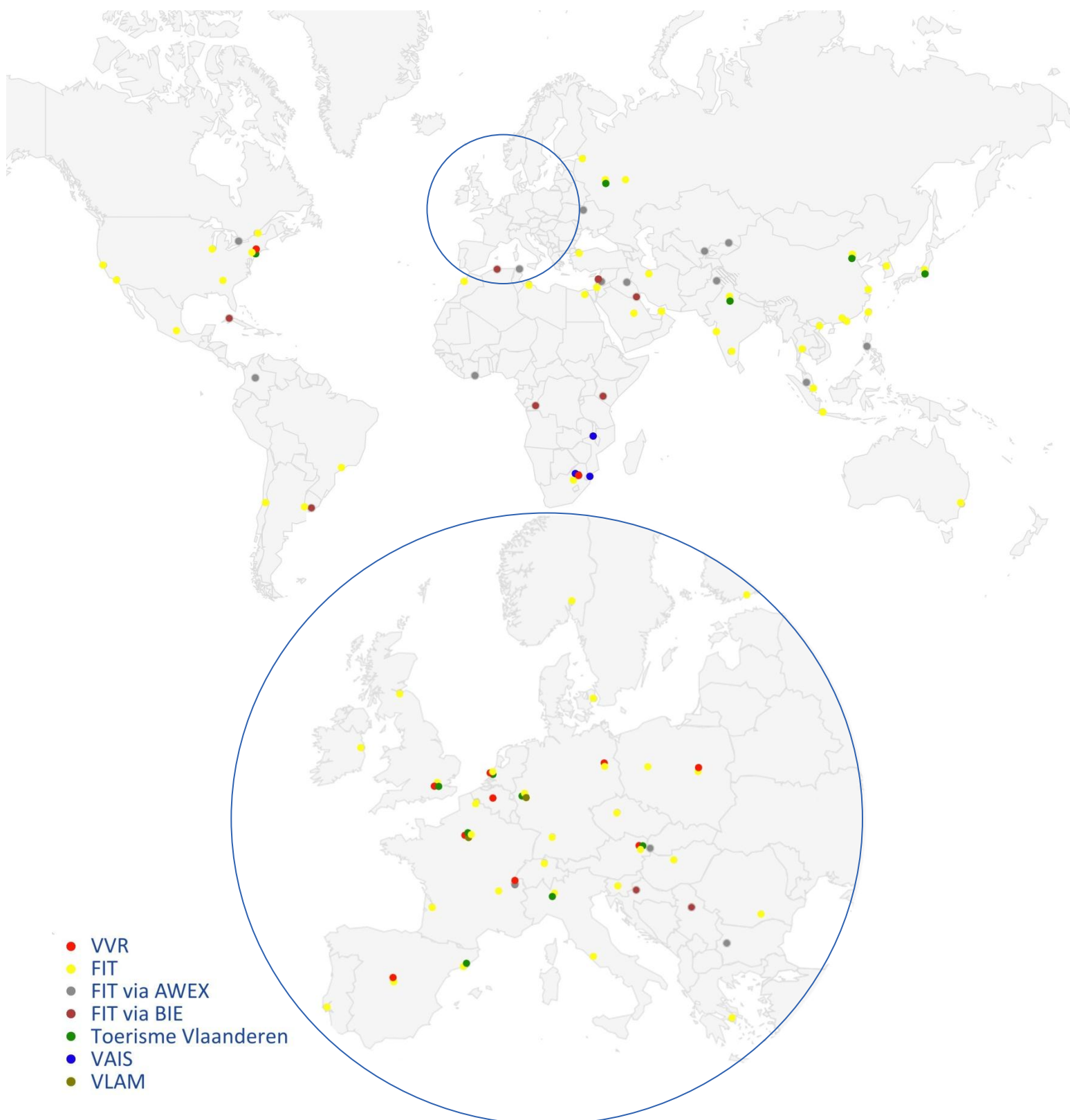
Land	Stad	VVR	VLEV (FIT)	TVL	VAIS	VLAM
Algerije	Algiers		X (BIE)			
Argentinië	Buenos Aires		X			
Australië	Sydney		X			
Brazilië	São Paulo		X			
Bulgarije	Sofia		X (AWEX)			
Canada	Montreal		X			
	Toronto		X (AWEX)			
Chili	Santiago		X			
China	Beijing		X	X		
	Guangzhou		X			
	Hong Kong		X			
	Shanghai		X			
Colombia	Bogota		X (AWEX)			
Congo	Kinshasa		X (BIE)			
Cuba	Havana		X (BIE)			
Denemarken	Kopenhagen		X	Via hoofdkantoor		
Duitsland	Berlijn	X	X			
	Keulen		X	X		X
	Stuttgart		X			
Egypte	Caïro		X			
Europese Unie	Brussel	X				
Filipijnen	Manila		X (AWEX)			
Finland	Helsinki		X			
Frankrijk	Bordeaux		X			
	Lyon		X			
	Parijs	X	X	X		X
	Rijsel		X			
Griekenland	Athene		X			
Hongarije	Boedapest		X			
Ierland	Dublin		X			
Indië	New Delhi		X	Rep office		
	Bangalore		X			
	Mumbai		X			
Indonesië	Jakarta		X			
Irak	Bagdad		X (AWEX)			
Iran	Teheran		X			
Israël	Tel Aviv		X			
Italië	Milaan		X	X		
	Rome		X			
Ivoorkust	Abidjan		X (AWEX)			
Japan	Tokyo		X	X		
Kazachstan	Almaty		X (AWEX)			

²⁶⁵ Stand van zaken in april 2013. Dit overzicht geeft de locaties aan van waaruit Vlaamse vertegenwoordigers actief zijn. Verschillende vertegenwoordigers staan in voor een groter ambtsgebied dan het land waarin ze hun standplaats hebben (bv. vanuit Wenen staat de VVR in voor o.m. Tsjechië, Slowakije en Hongarije en de directeur van het buitenlandkantoor van Toerisme Vlaanderen is regionaal manager voor Oostenrijk, Zwitserland en Slowakije).

Kenia	Nairobi		X (BIE)			
Koeweit	Koeweit		X (BIE)			
Kroatië	Zagreb		X (BIE)			
Libanon	Beiroet		X (BIE)			
Libië	Tripoli		X			
Malawi	Lilongwe				X	
Maleisië	Kuala Lumpur		X (AWEX)			
Marokko	Casablanca		X			
Mexico	Mexico Stad		X			
Mozambique	Maputo				X	
Nederland	Den Haag	X	X	X		
Noorwegen	Oslo		X			
Oekraïne	Kiev		X (AWEX)			
Oezbekistan	Tasjkent		X (AWEX)			
Oostenrijk	Wenen	X	X	X		
Pakistan	Islamabad		X (AWEX)			
Polen	Poznan		X			
	Warschau	X	X			
Portugal	Lissabon		X			
Roemenië	Boekarest		X			
Rusland	Moskou		X	Rep office		
	Nizhny Novgorod		X			
	Sint-Petersburg		X			
Saoedi-Arabië	Riyad		X			
Servië	Belgrado		X (BIE)			
Singapore	Singapore		X			
Slovenië	Ljubljana		X			
Slowakije	Bratislava		X (AWEX)			
Spanje	Barcelona		X	X		
Spanje	Madrid	X	X			
Syrië	Damascus		X (AWEX)			
Taiwan	Taipei		X			
Thailand	Bangkok		X			
Tsjechië	Praag		X			
Tunesië	Tunis		X (AWEX)			
Turkije	Istanbul		X			
Uruguay	Montevideo		X (BIE)			
VK	Edinburgh		X			
	Londen	X	X	X		
VAE	Dubai		X			
VS	Atlanta		X			
	Chicago		X			
	Los Angeles		X			
	New York	X	X	X		
	San Francisco		X			
Vietnam	Hanoi		X			
Zuid-Afrika	Johannesburg		X			
	Pretoria	X			X	
Zuid-Korea	Seoel		X			
Zweden	Stockholm		X	Via hoofdkantoor		
Zwitserland	Zurich		X			

	Genève	χ^{266}	X (AWEX – multilaterale aang. voor FIT)			
--	--------	--------------	---	--	--	--

7.2. Geografische spreiding van het netwerk

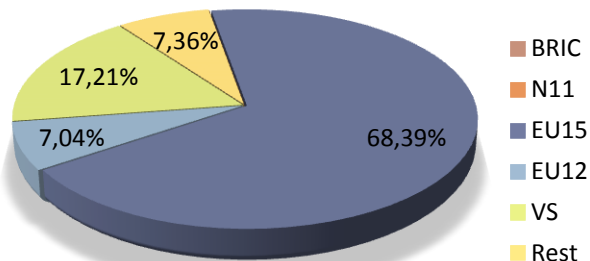


²⁶⁶ De Vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering bij de multilaterale instellingen in Genève heeft Brussel als standplaats.

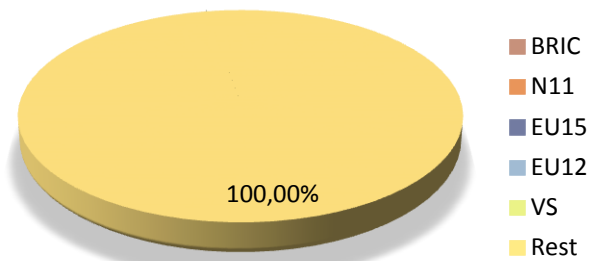
7.3. Kost van het buitenlands netwerk²⁶⁷

7.3.1. Kost van het buitenlands netwerk per regio^{268 269}

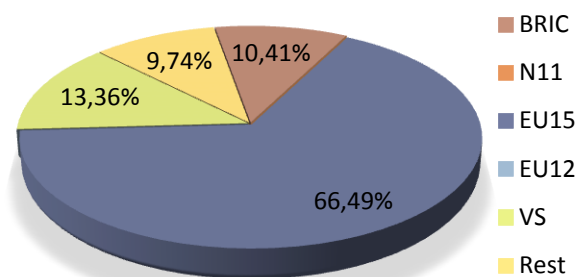
Departement internationaal
Vlaanderen (VVR's)



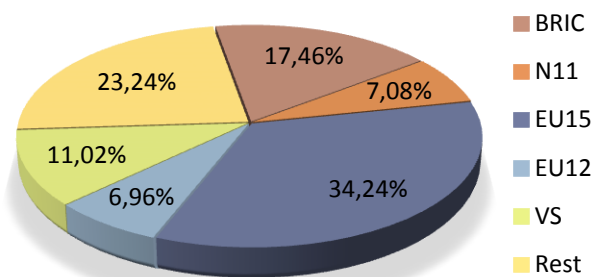
VAIS



Toerisme Vlaanderen



FIT

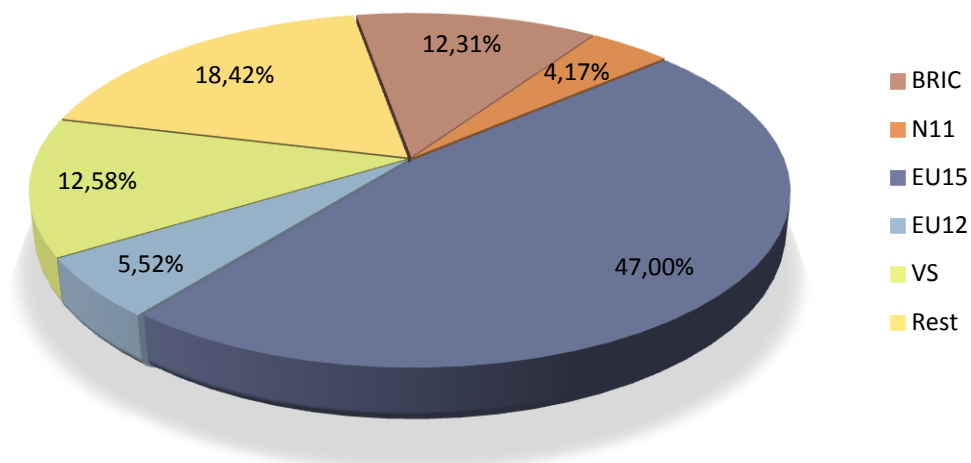


²⁶⁷ Op basis van cijfergegevens aangeleverd door FIT (stand van zaken op 23.04.2014), Toerisme Vlaanderen (stand van zaken op 19.04.2013), VAIS (stand van zaken op 17.04.2013) en het Departement internationaal Vlaanderen (stand van zaken 11.01.2013).

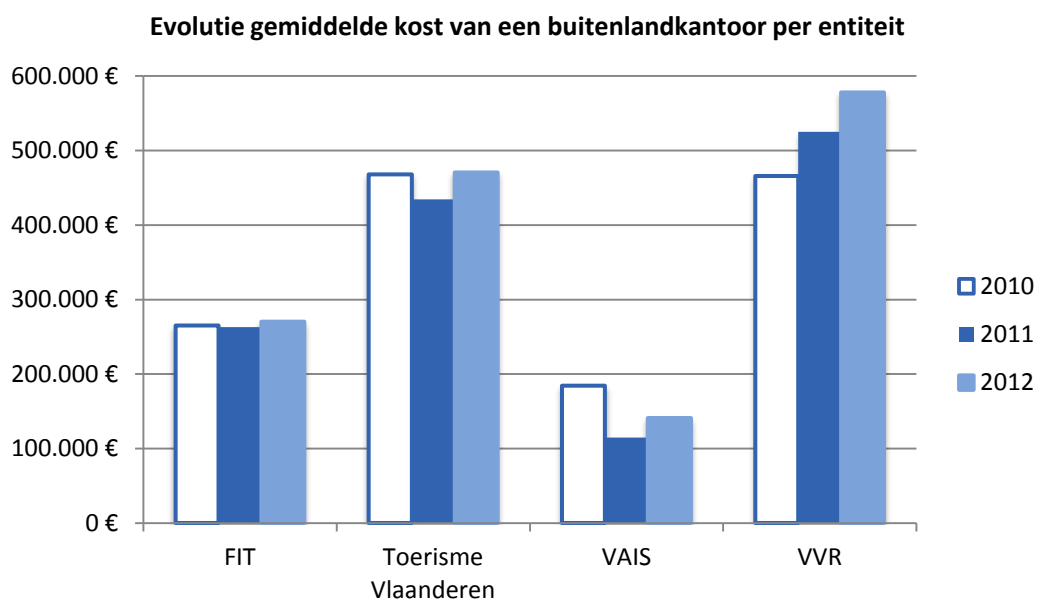
²⁶⁸ De Europese Unie wordt hier opgesplitst in EU15 en EU12. Tot de EU12 horen Polen, Tsjechië, Cyprus, Letland, Litouwen, Slovenië, Estland, Slowakije, Hongarije, Malta, Bulgarije en Roemenië. Met de toetreding van Kroatië tot de EU op 1 juli 2013 werd nog geen rekening gehouden, aangezien de cijfers 2012 betreffen.

²⁶⁹ De cijfers voor de VVR's omvatten ook de huisvestingskosten voor de andere types vertegenwoordigers indien zij op de post aanwezig zijn. De stijging van de kosten van de VVR's in 2011 en 2012 kan onder meer verklaard worden door de integratie van de personeelsleden van de *not for profit Flanders House New York* in de Vlaamse vertegenwoordiging. In de cijfers met de opsplitsing per regio zijn voor 2012 de niet verdeelde uitgaven voor de VVR's ten bedrage van € 37.965,78 niet inbegrepen.

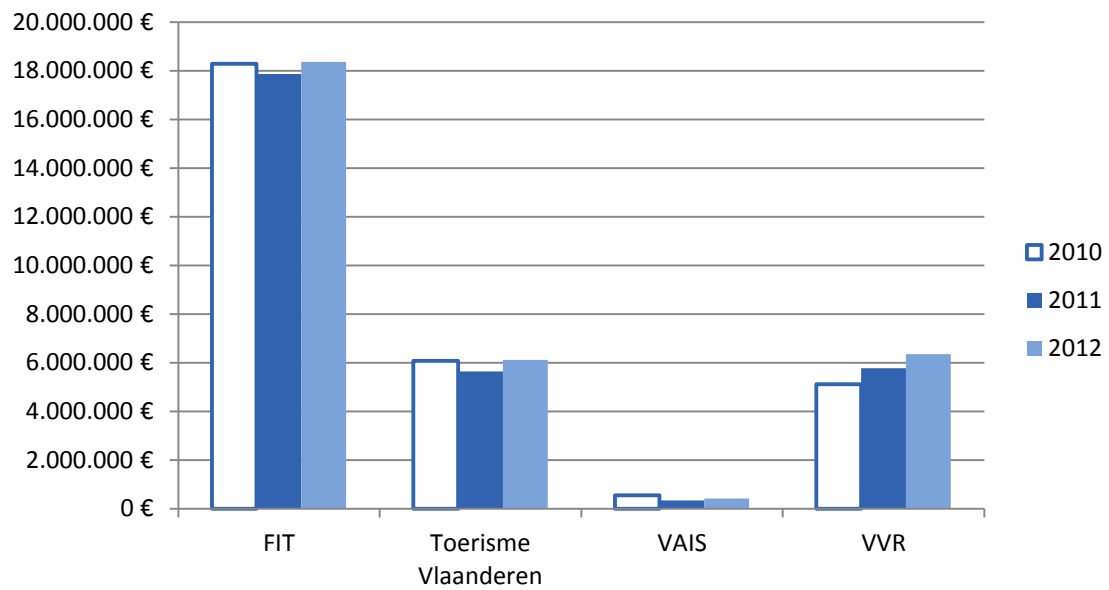
Het totale Vlaamse netwerk



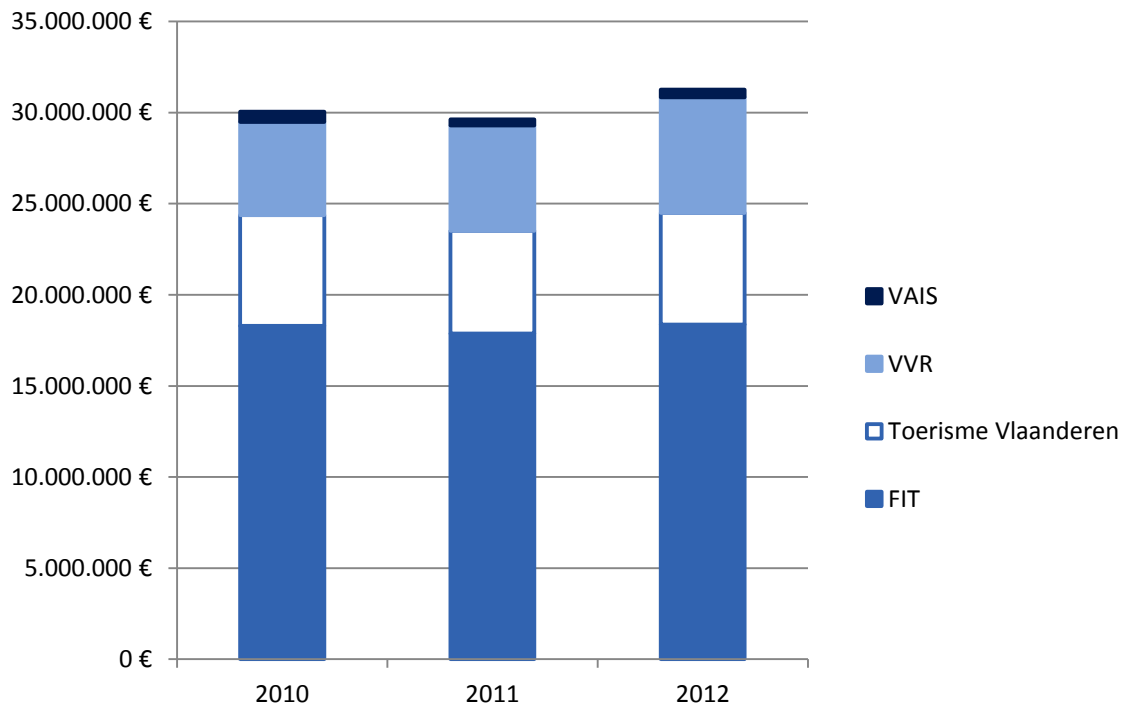
7.3.2. Evolutie van de kosten van de buitenlandkantoren per entiteit



Evolutie kosten buitenlandkantoren per entiteit



Evolutie kosten buitenlandkantoren per entiteit



Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen

Opdracht

De Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) is een onafhankelijk adviesorgaan van de Vlaamse Regering. Hij adviseert de Vlaamse Regering bij de totstandkoming van haar buitenlands beleid, haar beleid inzake internationaal ondernemen, toerisme en internationale samenwerking. Hij doet dit hetzij op vraag van de Vlaamse Regering, hetzij uit eigen beweging.

Samenstelling

Leden	Plaatsvervangers
1° Voorzitter: Prof. dr. Jan Wouters (gewoon hoogleraar internationaal en Europees recht, KU Leuven)	
2° Anne Lybaert (zaakvoerder IRMAS)	
3° Hans De Belder (oud-diplomaat)	
4° Jean Bossuyt (hoofd strategie European Centre for Development Policy Management Maastricht)	
5° Kim Van der Borgh (docent internationaal handelsrecht en handelspolitiek, VUB)	
6° Johan Erauw (gewoon hoogleraar Universiteit Gent)	
7° Luc Vandenbroucke (Sr. Advisor to the CEO, Barco zaakvoerder LVDB Consult)	
8° Rudi Hoebeek (Gedelegeerd bestuurder Hoebeek NV)	
9° Patrick De Groote (hoogleraar geografie en toerisme Universiteit Hasselt)	
10° Johan De Meester (zaakvoerder Viking Reizen)	
11° Els Dirix (ABVV)	Greg Verhoeven (ABVV)
12° Renaat Hanssens (ACV)	Jessie Van Couwenberghe (ACV)
13° Geert Eggermont (UNIZO)	Veronique Willems (UNIZO)
14° N	Jan Van Doren (Voka-VEV)
15° Wiske Jult (11.11.11.)	Koen Detavernier (11.11.11.)
16° Gijs Justaert (Wereldsolidariteit)	Els Hertogen (Wereldsolidariteit)
17° Annuschka Vandewalle (fos)	Kwaku Acheampong (fos)
18° Isabel Vertriest (WWF)	Lode Delbare (Trias)
19° Eve Diels (Ho.Re.Ca Vlaanderen)	Jan Van Steen (directeur Omnia)
20° Jan Jassogne (CIB Vlaanderen)	Peggy Verzele (CIB Vlaanderen – VIVO)

Secretariaat:

Freddy Evens (secretaris)
Eva Haeveryans (beleidsmedewerker)
Roos Van de Cruys (beleidsmedewerker)
Jolien Mespreuwe (administratief deskundige)

SARIV

Boudewijnlaan 30 bus 81
1000 Brussel
www.sariv.be
02 553 01 81



STRATEGISCHE ADVIESRAAD

INTERNATIONAAL
VLAANDEREN

Flemish Foreign Affairs Council