27 maart 2024

Adviesmemo toepassing afwegingskader

Onderzoek uitbreiding buitenlandse relaties gemeente Arnhem

Inleiding

Op initiatief van Volt, DENK en de PvdA is op 9 november 2022 het amendement 'Uitbreiding structurele buitenlandse relaties' aangenomen bij de begrotingsbehandeling in de gemeenteraad. Hierin is opgenomen dat in 2023 proactief mogelijkheden worden onderzocht tot het aangaan van een tweede structurele buitenlandse relatie (ofwel: een tweede stedenband) en dat de uitkomsten hiervan aan de raad worden aangeboden.

Na afstemming met Wethouder Van de Geijn is de aanpak voor het oppakken van dit amendement behandeld en vastgesteld in het college van B&W. Op basis hiervan is aan adviesbureau BMC de opdracht gegeven om deze aanpak verder uit te werken en uit te voeren.

De afgesproken aanpak bestaat uit drie stappen:

Stap 1 Voorbereiding, inclusief het toepassen van het afwegingskader als voorselectie;
Stap 2 Gesprek met partijen in de stad;
Stap 3 Rapportage met advies over mogelijke samenwerkingsrelaties.

In deze adviesmemo nemen wij u mee in het resultaat van stap 1: ons advies aan het college op basis van de toepassing van het afwegingskader. Hiertoe is gesproken met de verantwoordelijke ambtenaren en Wethouder Van de Geijn. Ook hebben wij de ontvangen documenten geanalyseerd. Vervolgens hebben wij genoemde landen getoetst op basis van het 'Beleid internationale betrekkingen' en het bijbehorende afwegingskader. De toepassing van dit beleid is in onze aanpak leidend. Het betreft dus geen evaluatie van het internationaliserings-beleid.

Op basis van de bestuurlijke behandeling wordt bepaald met welke partijen in de stad hierover in stap 2 wordt gesproken. Hierbij brengen we expliciet in beeld wat de eigen organisatiekracht van die partijen is om een eventuele buitenlandse relatie als tweede stedenband tot een succes te maken in combinatie met een faciliterende rol vanuit de gemeente. In deze fase is het daarbij ook van belang de verwachtingen van de partners in de stad goed te managen.

Beleid internationale betrekkingen met bijbehorend afwegingskader

Bij de start van dit onderzoek naar het aangaan van een tweede stedenband is vastgesteld dat het Beleid internationale betrekkingen (januari 2021) het enige formele toetsingskader is van de gemeente Arnhem. Hieronder beschrijven we elementen uit dit beleidsstuk, die in onze ogen van belang zijn voor de toepassing van het afwegingskader.
De 'basis' reden waarom de gemeente internationale betrekkingen onderhoudt blijft dat Arnhem en de regio er baat en belang bij hebben. Internationale betrekkingen moeten daarom bijdragen aan één of meer doelen in de gemeentelijke beleidsprogramma's, zoals bijvoorbeeld extra omzet en banen of bijvoorbeeld meer en betere voorzieningen op het gebied van cultuur, welzijn en duurzaamheid (of een ander beleidsterrein).

Om de juiste keuzes te maken voor internationale betrekkingen hanteert de gemeente als onderdeel van deze herijking explicieter het afwegingskader als hulpmiddel.

Naast de positieve effecten geeft de gemeente ook de risico's en mogelijke nadelen van internationale betrekkingen bewust een plek in haar beleid. Naast het meewegen van de mensenrechtensituatie gaat het bijvoorbeeld ook om het risico van bedrijfsspionage of dat het intellectueel eigendom van meereizende ondernemers onvoldoende beschermd blijkt.

Op basis van het Beleid internationale betrekkingen wil de gemeente bij de afweging in de komende periode onderscheid maken tussen relaties met landen binnen Europa en buiten Europa en tussen een rol als ontvangende partij (gastvrijheid) of een rol als bezoekende partij. De onderstaande tabel is daarbij in het afwegingskader opgenomen als schematische weergave hiervan.

	Land binnen Europa	**Land buiten Europa**[1]
Ontvangen	Ja, mits kosten en nut in evenwicht	Ja, mits kosten en nut in goede balans en de actuele (mensenrechten-) situatie dit niet verhindert
Bezoeken	Ja, mits kosten en nut in evenwicht	Nee, tenzij kosten, nut en actuele (mensen-rechten-) situatie in gaststad dit rechtvaardigen

Nut, kosten, milieubelasting en de actuele (mensenrechten-)situatie in de gaststad zijn belangrijke criteria in het afwegingskader en dus ook voor de keuze voor een tweede structurele buitenlandse relatie als stedenband. Deze maken dan ook onderdeel uit van de toepassing van het afwegingskader.
In het kader van de milieubelasting is daarbij aangegeven dat de betreffende stad binnen een dag over land bereikbaar moet zijn, omdat dit anders niet als duurzaam kan worden beschouwd. Voor de afweging en het eventueel aan de orde stellen van de algemene veiligheids- en gezondheidssituatie en mensenrechtensituatie wordt gebruikgemaakt van rapporten en bronnen en reisadviezen. De definitie, methode van vaststellen en bijbehorende bronnen zijn te vinden in de bijlagen.

Omdat het voor de gemeente in de praktijk moeilijk kan blijken om goed in beeld te krijgen wat de actuele situatie en (Nederlandse) belangen zijn die in een buitenland spelen en omdat het ook niet aan Arnhem is om buitenlandse politiek te voeren, is in het beleid opgenomen dat de gemeente het adresseren van situaties in het buitenland vooraf wil afstemmen op het beleid van Buitenlandse zaken en de adviezen van dit ministerie zwaar laten wegen. Uiteraard behoudt de gemeente daarbij haar keuzeverantwoordelijkheid en zal zij ook steeds een eigen afweging maken.

[1] Hierbij is aangegeven dat ‘de gemeente beseft dat het criterium binnen/buiten Europa deels arbitrair is. Sommige landen binnen de EU liggen verder weg van Nederland dan sommige landen buiten de EU, met hogere reis- en milieukosten tot gevolg. En sommige landen binnen de EU hebben net als sommige landen buiten de EU ook te lijden onder uitholling van democratische waarden en mensenrechten. Maar het gegeven blijft dat we met de EU een gemeenschap vormen waarin we samen optrekken en daarnaast draagt dit criterium eraan bij dat het afwegingskader praktisch hanteerbaar is.’

Indicatoren

Dit kader is langs de lijn van een aantal als relevant aangewezen indicatoren opgebouwd waarbij ten bate van een zo objectief mogelijke afweging gebruik is gemaakt van betrouwbare openbare bronnen.[2]

Voor de beoordeling is op basis van het beleid een prioritering in de indicatoren aangebracht:

- Primair
  - Diaspora[3]
  - Milieubelasting en reiskosten[4]
  - Mensenrechten
- Secundair
  - Duurzaamheid in het betreffende land
  - Corruptie
  - Economische activiteit
  - Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties (SDG's[5])

De definitie, methode van vaststellen en bijbehorende bronnen zijn in de bijlagen opgenomen.

Landenselectie

De selectie van onderzochte landen komt voort uit de met het college van B&W afgestemde landen en de landen die uit eigen beweging kenbaar hebben gemaakt geïnteresseerd te zijn in een samenwerking met Arnhem. Daarnaast zijn tevens de tien grootste diaspora's uit Arnhem, op basis van de cijfers van 2023, ook meegenomen.[6]
Dit heeft, in willekeurige volgorde, op basis van geografie geleid tot de volgende selectie:

Niet-Europese landen		Europese landen	
Turkije	Senegal	Duitsland	Servië *
Marokko	Japan	Polen	Kosovo *
Suriname	Taiwan	Slovenië *	Montenegro *
Nederlandse Antillen	Syrië	Bosnië Herzegovina *	Kroatië *
India	Afghanistan	Oekraïne	Noord-Macedonie *
Guinee	Irak		

*Landen uit voormalig Joegoslavië

[2] Het is cruciaal te beseffen dat onze analyse een representatie is van de gegevens op het moment van verzameling en dat het belangrijk is om rekening te houden met eventuele veranderingen in de context.
[3] Diaspora is een term die wordt gebruikt om te verwijzen naar een groep mensen die zich heeft verspreid over verschillende landen, maar nog steeds verbonden is met hun land van oorsprong of etnische groep. (Bron: Ensie)
[4] Milieubelasting en kosten: duurzaamheid / CO_2 uitstoot en kosten in relatie tot naar het land toe reizen op basis van de interne 'Nadere uitwerking afwegingskader buitenlandse dienstreizen en ontvangsten'
[5] SDG staat voor Sustainable Development Goals
[6] Arnhem in Cijfers, Bevolking 2023

Toepassing afwegingskader

In het beleid internationale betrekkingen wordt Noordrijn-Westfalen (Duitsland) als samenwerkingspartner aangeduid. In die zin mag ons oostelijke buurland zich verheugen op aandacht vanuit Arnhem. Mede op basis van de gevoerde gesprekken is onze inschatting dat op basis hiervan een tweede relatie in Duitsland niet voor de hand ligt. Vanuit het afwegingskader vallen vervolgens de landen buiten Europa af; gezien de criteria gericht op milieubelasting en kosten in geval van naar het betreffende land toe reizen.

Op basis van de *primaire criteria* (Diaspora, Milieubelasting en reiskosten en Mensenrechten) resteren dan (in volgorde van ranking) de volgende landen: Slovenië (op 1), Polen, Kroatië, Bosnië Herzegovina, Servië, Montenegro, Noord-Macedonië en Kosovo.
Op basis van de *primaire én secundaire criteria* (dus aangevuld met de criteria duurzaamheid, corruptie, economische activiteit en duurzame ontwikkelingsdoelstellingen) wijkt de ranking af, te weten: Kroatië (op 1), Bosnië Herzegovina, Servië, Oekraïne, Polen, Montenegro, Noord-Macedonië en Kosovo.
Zie voor de wijze van toepassing met bijbehorende definities, methoden van vaststellen en bijbehorende bronnen ook de bijlagen bij deze adviesmemo.

Conclusies en advies

Voor de keuze voor een tweede structurele buitenlandse relatie als tweede stedenband vallen de landen buiten Europa af vanuit het criterium gericht op milieubelasting en kosten van het afwegingskader behorende bij het Beleid internationale betrekkingen. Ook een tweede relatie in Duitsland lijkt niet voor de hand te liggen, omdat Noordrijn-Westfalen al een samenwerkingspartner is.
Van de resterende landen vallen op basis van de genoemde criteria de landen Slovenië, Polen en Kroatië positief op. Ons advies is dan ook om op basis van gesprekken met partijen in de stad te zoeken naar een stad in een van deze drie landen om te bezien of zij een structurele samenwerkingsrelatie met partijen in Arnhem en de gemeente Arnhem willen aangaan als tweede stedenband.

Voorgesteld besluit

Voorgesteld wordt:

1. In te stemmen met de toegepaste criteria vanuit het afwegingskader van het beleid internationale betrekkingen;
2. Op basis daarvan in te stemmen met selectie van Polen, Slovenië en Kroatië als vertrekpunt voor de gesprekken in de stad gericht op het uiteindelijk aangaan van structurele buitenlandse relatie met een stad in een van die landen als tweede stedenband (stap 2).

Vervolg

Op basis van besluitvorming hierover kan vervolgens worden bepaald met welke partijen in de stad hierover in stap 2 wordt gesproken. Hierbij is ook de input vanuit het college welkom.
In die stap willen we ook expliciet in beeld krijgen wat de eigen organisatiekracht van de betreffende partijen is om een eventuele buitenlandse relatie als tweede stedenband tot een succes te maken, in combinatie met een faciliterende rol vanuit de gemeente.
We beseffen ons dat in deze fase het van belang is de verwachtingen van de partners in de stad goed te managen.
Overwogen kan, in een later stadium, worden om de uiteindelijke keuze door de raad te laten maken met welke stad een buitenlandse relatie als tweede stedenband wordt aangegaan.

Bijlage 1 - Tabel op basis van primaire indicatoren

Hieronder ‘scoren’ we mogelijke landen op basis van de eerder genoemde primaire criteria, waarbij nu eerst een korte toelichting per criterium volgt.

Diaspora
Diaspora is een term die wordt gebruikt om te verwijzen naar een groep mensen die zich heeft verspreid over verschillende landen, maar nog steeds verbonden is met hun land van oorsprong of etnische groep. Bron: Ensie.
De tien grootste diaspora's uit Arnhem zijn op basis van de cijfers van ‘Arnhem in Cijfers 2023’ meegenomen en meegewogen (zie de tabel hiernaast).

1	Nederland	106461	64%
2	Turkije	8647	5%
3	Indonesie	5562	3%
4	Duitsland	4101	2%
5	Marokko	3911	2%
6	Suriname	3430	2%
7	Nederlandse Antillen	2931	2%
8	Syrie	1936	1%
9	Irak	1816	1%
10	Afghanistan	1621	1%

Diaspora vanuit ‘Arnhem in Cijfers 2023’

Milieubelasting en kosten optie 1
Voor relaties en reizen binnen Europa blijft het bestaande beleid gehandhaafd: milieubelasting, kosten en nut voor Arnhem moeten in de juiste balans staan; het moet 'genoeg opleveren'.
En zowel vooraf als achteraf wordt daar onafhankelijk van de meereizende ambtenaar of bestuurder over geoordeeld. Voor ontvangsten van buiten Europa wil de gemeente het principe hanteren van "ja, mits" en voor reizen naar landen buiten Europa "nee tenzij". Bron: Beleid internationale betrekkingen gemeente Arnhem.

Milieubelasting optie 2a
Deze optie als (deel)criterium betreft de reistijd in uren wanneer gebruik wordt gemaakt van de auto als vervoersmiddel. Reistijd op basis van een enkele rit met de auto van Arnhem naar de hoofdstad van het betreffende land, berekend met Google Maps. Bestemmingen met een reistijd van 24 uur of minder zijn als groen gelabeld. Tussen 25 en 30 als oranje en meer dan 30 als rood. Reistijden zijn afgerond op hele uren.

Milieubelasting reiskosten optie 2b
Deze optie als (deel)criterium betreft de reiskosten berekend aan de hand van de ANWB routeplanner. Deze zijn gebaseerd op een brandstofauto gebruikmakend van de snelste route. Eventuele tol- en vignetkosten zijn meegerekend.

Milieubelasting o.b.v. CO_2 optie 3
Deze optie als (deel)criterium betreft de CO_2-uitstoot van een enkele reis naar de plaats van bestemming op basis van een middeklasse benzine auto. Een CO_2e-credit stemt hiermee overeen met een ton koolstofdioxide die uitgespaard of geabsorbeerd wordt door een klimaatproject. Bron: Greentripper.

Mensenrechten
Het recht op leven en vrijheid, vrijheid van slavernij en marteling, vrijheid van mening en meningsuiting, het recht op werk en onderwijs. Uitgangspunt daarbij is dat iedereen recht heeft op deze rechten, zonder discriminatie. Bron: United Nations.
De 'Universal Human Rights Index' (UHRI) vergemakkelijkt de toegang tot mensenrechtenaanbevelingen die zijn uitgegeven door drie belangrijke pijlers van het mensenrechtenmonitoringsysteem van de VN: de Verdragsorganen die zijn opgericht krachtens de internationale mensenrechten- verdragen, evenals de Speciale Procedures en de Universele Periodieke Toetsing (UPR) van de mensenrechten.

Op basis van deze criteria hebben we de genoemde landen aan de hand van zo objectief mogelijke informatie beoordeeld naar de indeling van onderstaande 'stoplichten'.

	Diaspora	Milieubelasting en kosten optie 1	Milieubelasting reistijd optie 2a	Milieubelasting reiskosten optie 2b	Milieubelasting o.b.v. CO_2 optie 3	Mensenrechten
Nederland						
Turkije						
Marokko						
Duitsland						
Suriname						
Nederlandse Antillen**						
Voormalig Joegoslavië***:						
- Slovenië						
- Kroatië						
*- Bosnië en Herzegovina**						
- Servië						
- Kosovo						
- Montenegro						
- Noord-Macedonië						
Polen						
India						
Guinee*						
Senegal*						
Japan						
Taiwan						
Oekraïne						
Indonesië						
Syrië						
Irak						
Afghanistan						

Bijlage 2 - Tabel op basis van secundaire indicatoren

Hieronder 'scoren' we mogelijke landen op basis van de eerder genoemde secundaire criteria.

Duurzaamheid optie 1

Dit betreft de mate waarin een land is ontwikkelt richting een samenleving om onszelf, de planeet, haar natuurlijke hulpbronnen en mondiale commons te beheren ten behoeve van meerdere generaties, gelijkheid en vrij van door de mens veroorzaakte wreedheid voor al het leven op de planeet. (bron: Earth.org; https://earth.org/global-sustainability/).
art.Org is een toonaangevende milieunieuwswebsite die zich richt op het bieden van uitgebreide berichtgeving over cruciale kwesties die onze planeet aangaan door middel van onafhankelijke, hoogwaardige journalistiek. Ze werken samen met honderden vrijwilligers, datanalysten, NGO's en Global Ambassadors.

Duurzaamheid optie 2

Dit betreft een beoordeling op basis van Sustainable Development Goal 13: klimaatactie. Bron: SDG Nederland. Gemeten op basis van drie indicatoren: 1. CO_2-uitstoot door fossiele verbranding en cementproductie 2. CO_2-uitstoot vervat in import en 3. CO_2-uitstoot belichaamd in de export van fossiele brandstoffen.

Corruptie

Het betreft het misbruik van toevertrouwde macht voor persoonlijk gewin. Bron: transparency international. De jaarlijkse Corruption Perceptions Index (CPI) laat wereldwijde cijfers zien in de bestrijding van corruptie. Op basis van verschillende bronnen kent Transparency International elk land een score toe tussen de 0 (totaal corrupt) en de 100 (brandschoon). O.b.v. deze scores ontstaat de jaarlijkse ranglijst en kan ook per land worden geanalyseerd of corruptie in de publieke sector afneemt of juist toeneemt.

Economische activiteit

Het bruto binnenlands product is de meest gebruikte maatstaf voor de totale economische activiteit van een land. Het vertegenwoordigt de totale waarde tegen constante prijzen van finale goederen en diensten die binnen een land worden geproduceerd gedurende een specifieke periode, zoals een jaar. Bron: International Monetary Fund. Het International Monetary Fund (IMF) werkt met percentages die de ontwikkeling van het BBP uitdrukt. Daarbij kleuren zij 0 tot 3% lichtgroen, 3 tot 6% groen en 6% of hoger donker groen. Tussen de 0 en de -3% classificeren zijn als oranje weergegeven en lager dan -3% is rood.

Sustainable Development Goals (SDG's)

In 2015 hebben alle 193 landen die lid zijn van de Verenigde Naties de Sustainable Development Goals aangenomen. De doelen roepen op tot onderwijs, gezondheidszorg en fatsoenlijke banen voor iedereen, en bescherming van de oceanen, bossen en volledig natuurlijke habitats. Ze schetsen een beeld van een toekomst waarin vooruitgang iedereen ten goede komt, waar klimaatverandering een halt wordt toegeroepen en alle mensen in vrede en welvaart kunnen leven. Scores zijn gebaseerd op het Sustainable Development Report 2023:
Het Sustainable Development Report 2023 betreft de jaarlijkse beoordeling van de voortgang van alle VN-lidstaten op weg naar de Sustainable Development Goals.

Op basis van deze criteria hebben we de genoemde landen aan de hand van zo objectief mogelijke informatie eveneens beoordeeld.

	Duurzaamheid optie 1	Duurzaamheid optie 2	Corruptie	Economie	SDG
Nederland					
Turkije					
Marokko					
Duitsland					
Suriname					
Nederlandse Antillen**					
Voormalig Joegoslavië***:					
- Slovenië					
- Kroatië					
*- Bosnië en Herzegovina**					
- Servië					
- Kosovo					
- Montenegro					
- Noord-Macedonië					
Polen					
India					
Guinee*					
Senegal*					
Japan					
Taiwan					
Oekraïne					
Indonesië					
Syrië					
Irak					
Afghanistan					

Bijlage 3 - Excelbestand Afwegingskader toegepast (als afzonderlijk bestand)