

Vergaderjaar 2018–2019

32 734

Nederlandse diplomatie

Nr. 32

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 oktober 2018

In het regeerakkoord kondigde het kabinet de uitbreiding en versterking aan van het Nederlandse netwerk van ambassades, consulaten-generaal (CG's) en permanente vertegenwoordigingen (PV's). In het regeerakkoord zijn hiervoor middelen opgenomen, die oplopen van EUR 10 miljoen in 2018 tot EUR 40 miljoen structureel vanaf 2021.

Uw Kamer ontving op 2 juli 2018 een brief over de besteding van de middelen ten behoeve van het postennet in 2018 (Kamerstuk 32 734, nr. 31). De voorliggende brief gaat in op de uitbreiding en versterking van het postennet in 2019–2021.

Consultatie over de uitbreiding en versterking van het postennet heeft onder meer plaatsgevonden met andere ministeries, VNO-NCW, Partos en de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV).

Deze brief is tevens de reactie van het kabinet op het briefadvies van de AIV, getiteld «De vertegenwoordiging van Nederland in de wereld» (mei 2017).

Voorts informeert de brief u over het 24/7 Loket Buitenland, waar Nederlanders in het buitenland bij een «one stop shop» terecht kunnen voor dienstverlening en producten van de rijksoverheid. Het Loket maakt deel uit van de intensivering ten behoeve van het postennet. Daarnaast zal de Kamer in een aparte brief in het najaar nader worden ingelicht over de zogenaamde «Staat van het Consulaire», die afspraken bevat over de consulaire dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Ten slotte gaat deze brief in op twee recente moties over het postennet. Dat zijn de gewijzigde motie van de leden Amhaouch en Bouali over handelsverdragen en de economische functie van het postennet

(Kamerstuk 34 952, nr. 24) en de motie van het lid Van den Hul over het versterken van de positie van lokale maatschappelijke middenvelden (Kamerstuk 34 952, nr. 8).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Het postennet

Nederland is wereldwijd sterk verbonden. Een derde van ons inkomen komt uit export. Van de 4,9 miljoen banen in het Nederlandse bedrijfsleven zijn er bijna 3,1 miljoen bij bedrijven met internationale handel in goederen.¹ Ons land heeft de achttiende economie van de wereld.² Nederland is wereldwijd de derde investeerder.³ Ongeveer 1 miljoen Nederlanders verblijft voor langere tijd in het buitenland. De virtuele «gemeente Buitenland» telt meer inwoners dan Amsterdam. Nederlanders maken zo'n 25 miljoen buitenlandse reizen per jaar. Wij reizen steeds vaker, verder en avontuurlijker.

Veiligheid in Nederland hangt direct samen met veiligheid om ons heen, rondom Europa en verder weg. Als relatief klein land is Nederland afhankelijk van een stabiele internationale omgeving en een goed functionerend multilateraal stelsel, dat is gebaseerd op het internationaal recht. Ons land is gebaat bij een sterke Europese Unie, die de grote thema's van deze tijd aanpakt om burgers te beschermen. Wij hechten aan een wereld waarin armoede is uitgebannen en mensenrechten worden gerespecteerd. We dragen bij aan welvaart en welzijn in andere landen en bestrijden zo ook de grondoorzaken van migratie. We voeren de klimaatafspraken van Parijs uit en blijven ons inzetten voor vrede en veiligheid in de wereld.

Een veilige, stabiele en voorspelbare omgeving is geen vanzelfsprekendheid. Het multilaterale stelsel staat onder druk. De Europese Unie verliest met de Brexit aan gewicht. Instabiliteit aan de Europese buitengrenzen is in de afgelopen jaren eerder toe- dan afgenomen. Terrorismedreiging, cybercrime, hybride dreigingen, en ongewenste buitenlandse inmenging dragen bij aan gevoelens van onveiligheid en oncontroleerbaarheid.

Bij een land waarvan de samenleving en economie sterk zijn verweven met het buitenland, past een robuust en actief postennet. Diplomaten zijn de antenne en spreekbuis van Nederland, wereldwijd. Diplomatie maakt ons land veiliger en welvarender. Diplomaten zetten zich in voor een eerlijke en duurzame wereld, in lijn met de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) van de Verenigde Naties. Zij dragen onze politieke en economische belangen uit. Door culturele samenwerking versterken zij ons aanzien in het buitenland en zijn wij herkenbaar. De posten bieden toegang tot lokale autoriteiten en tot netwerken ter plaatse. Ze zijn rijksbrede dienstverleners, met een wereldwijde presentie ten behoeve van onze burgers en bedrijven.

De Adviesraad Internationale Vraagstukken benadrukt «dat er geen substituuat bestaat voor presentie ter plaatse als het gaat om effectieve beïnvloeding van buitenlandse regeringen en het openen van deuren voor Nederlandse bedrijven».⁴ Daarvoor moet een land rechtstreekse relaties onderhouden met netwerken van lokale spelers en met regeringsvertegenwoordigers. Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat diplomatie

¹ CBS, Internationaliseringsmonitor / 2018-II Werkgelegenheid, Den Haag 2018.

² Op basis van de IMF World Economic Outlook van april 2018 staat Nederland op plaats 18 in 2017. De verwachting voor 2018 is plaats 17. Nederland zou dan van positie wisselen met Turkije.

³ Data over 2015. CBS Internationaliseringsmonitor / 2018-I De positie van Nederland, Den Haag 2018.

⁴ Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV): «De vertegenwoordiging van Nederland in de wereld» (briefadvies no. 32 van mei 2017).

effectief is in het bevorderen van handel en investeringen.⁵ Bedrijven in Nederland zijn zeer tevreden over de diensten van ambassades en consulaten en over de inzet van de specialistische netwerken op landbouw, innovatie en investeringsgebied.⁶

Het Koninkrijk der Nederlanden telt wereldwijd 109 ambassades, 26 consulaten-generaal en 12 permanente vertegenwoordigingen bij internationale organisaties. Voorts zorgen 288 honoraire consuls voor vertakking van het netwerk in de regio en zijn er 19 *Netherlands Business Support Offices* (NBSO's). In bijlage 1 vindt u het overzicht van vertegenwoordigingen⁷.

Het postennet van het Koninkrijk is, gerekend naar het aantal diplomatieke missies, het achttiende netwerk in de wereld (2017). Daarmee staat het Koninkrijk te midden van landen als Argentinië (15), Zwitserland (16), Canada (17), Indonesië (19), Polen (20) en Griekenland (21).⁸ De omvang van het netwerk spoort daarmee globaal met de omvang van onze economie.

Op de posten werken in totaal 3.450 personen.⁹ Het gaat om 1.079 uitgezonden medewerkers, waarvan 781 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en 298 van andere ministeries (attachés). Het aantal lokale medewerkers bedraagt 2.242. Voorts hebben de posten 129 medewerkers tijdelijk ingehuurd: lokale uitzendkrachten of contractanten. Daar bovenop telt het postennet 31 trainees en 174 stagiair(e)s.¹⁰

Naar aanleiding van het regeerakkoord wordt het apparaatsbudget ten behoeve van de posten met ingang van 2018 stapsgewijs verhoogd. Vanaf 2021 bedragen de extra middelen EUR 40 miljoen structureel per jaar.

Sinds 2012 zijn diverse ambassades en consulaten-generaal (CG's) geopend of gesloten. Montevideo (2012), Quito (2012), CG Barcelona (2012), Asmara (2012), Ouagadougou (2013), Lusaka (2013), Guatemala (2013), Managua (2013) en La Paz (2013) werden gesloten.¹¹ Door een motie van de Kamer (motie Sjoerdsma c.s., Kamerstuk 32 734 nr. 20) werd voorkomen dat ook de CG's in München, Chicago, Antwerpen en Milaan werden gesloten. De motie Van Ojik (Kamerstuk 34 000, nr. 22) zorgde voor een vermindering van de ingezette bezuinigingen. Een aantal kleine posten is sinds 2012 geopend: ambassadekantoor Lagos (2013), CG Chongqing (2013), CG Erbil (2015), ambassade Yangon (2015), ambassade

⁵ P.A.G. van Bergeijk & S. Moons (2011), De effectiviteit van economische diplomatie, ESB 96(4616). Rose, A.K. (2007), The foreign service and foreign trade: Embassies as export promotion, *The World Economy*, 30(1), 22–38. Volpe Martincus, C., A. (2011), Information barriers, export promotion institutions, and the extensive margin of trade, *Review of World Economics*, 146(1), 91–111. S. Moons & R. de Boer (2014), Economic Diplomacy, Product Characteristics and the Level of Development, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2544592>.

⁶ Posten zien kansen en openen soms deuren die anders gesloten blijven, aldus de ondernemersorganisaties. Ondernemers zijn het meest tevreden over de persoonlijke inzet, de proactieve aanpak en de directe hulp die de posten bieden. Onderzoek van ondernemersorganisaties Evofenedex, VNO-NCW en MKB-Nederland. Zie vno-ncw.nl, persbericht van 02-02-2017.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁸ <http://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/>

⁹ Peildatum medio 2018.

¹⁰ De gemiddelde bezetting van stagiair(e)s op de posten is 215 op jaarbasis (2016–2018). De jaarlijkse totale instroom van stagiair(e)s op de posten is 517 (2016), 514 (2017) en 381 (2018 tot medio augustus).

¹¹ De posten Managua en La Paz zijn formeel gesloten per 1 januari 2014, maar de facto eind 2013. Naar aanleiding van een motie van het Lid Sjoerdsma c.s. heeft in 2013 de voorgenomen sluiting van de CG's in Antwerpen, Milaan, München, Chicago en Osaka geen doorgang gevonden (Kamerstuk 32 734, nr. 20).

Abidjan (2016), de ambassadekantoren in Almaty, Chisinau en Minsk (2016), alsmede ambassadekantoor Niamey en CG Bangalore (2018).

Het open houden van vertegenwoordigingen sinds 2014 weerspiegelt de keuze voor een flexibel postennet, zoals dat staat verwoord in de Kamerbrief «Modernisering Nederlandse diplomatie» uit 2013 (Kamerstuk 32 734, nr. 15). Een geglobaliseerd land heeft baat bij een breed vertakt netwerk in het buitenland. Dat is geen doel op zich. De vorm en omvang van de presentie (ambassade, ambassadekantoor¹², CG, NBSO, honoraire consul) volgt de functie. Die kan variëren in de tijd, afhankelijk van de toegevoegde waarde van een vertegenwoordiging voor het Koninkrijk.

Het uitbreiden of inkrimpen van posten in overeenstemming met het bilateraal belang is op langere termijn voordeliger dan het openen of sluiten ervan. Het sluiten van een post, hoe klein ook, levert doorgaans onevenredig verlies op. Een gastland ervaart sluiting als een stap terug in de bilaterale relatie. Het netwerk, dat in tientallen jaren is opgebouwd, gaat verloren. Bedrijven verliezen een steunpunt. Het afstoten van gebouwen en lokaal personeel is kapitaalvernietiging als dezelfde post later wordt heropend. Zo is de ambassade in Abidjan (Ivoorkust) gesloten in 2005 en heropend in 2016. Het ambassadekantoor in Almaty (Kazachstan) sloot in 2012 en heropende in 2016.¹³

Om enerzijds het internationaal netwerk te behouden en anderzijds te voldoen aan de taakstelling, zijn meerdere instrumenten ingezet: inkrimpen van de formatie van posten, het instellen van regionale functies, digitalisering en centralisering van consulaire en financiële werkprocessen, versoering van huisvesting en colocatie van posten met andere landen. Aandachtspunten daarbij zijn de continuïteit (kleine posten), effectiviteit en kosten. Zo leert de praktijk dat regionale functies en colocatie¹⁴ geen wondermiddelen zijn. Regionale functies zijn complex vanwege onder meer hun brede opdracht, ingewikkelde aansturing, veelheid aan actoren, het ontbreken van een evenknie bij andere landen, verschillende landencontexten, hoge reiskosten, en de grote persoonlijke belasting. De meeste kans op succes biedt een regionale functie die aansluit op regionale organisaties en netwerken. Colocatie vergt veel overleg en soms evenveel investeringen als eigen kantooruimte. Dat laat onverlet dat colocatie een belang kan zijn, bijvoorbeeld in samenwerking met de Benelux-landen of andere Europese partners.

Adviesraad Internationale Vraagstukken: briefadvies no. 32 (2017)

Mei 2017 publiceerde de Adviesraad Internationale Vraagstukken het briefadvies

«De vertegenwoordiging van Nederland in de wereld». De AIV benoemt dertien ontwikkelingen die pleiten voor een modern en effectief netwerk van Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland. Voorbeelden zijn de internationalisering van vrijwel alle beleidsterreinen, het groeiend aantal actoren in de internationale politiek, de erosie van het multilaterale

¹² Een ambassadekantoor is een niet zelfstandige post die administratief valt onder een ambassade in een ander land (de hoofdpst).

¹³ Vanwege de verplaatsing van de hoofdstad van Kazachstan van Almaty naar Astana heeft Nederland in 2006 een ambassade geopend in Astana. De (voorheen) ambassade in Almaty veranderde in een ambassadekantoor, dat is gesloten in 2012. In 2016 is het ambassadekantoor heropend, vanwege het belang van Almaty als economisch centrum van het land. Een ander voorbeeld van sluiten en openen van een post is de Nederlandse vertegenwoordiging in Burkina Faso: in 2013 is de ambassade gesloten, in 2018 wordt een ambassadekantoor geopend. Ambassade Hanoi sloot in 1988 en heropende in 1993.

¹⁴ Bij colocatie wordt een kantoorgebouw gedeeld met een of meer andere landen.

stelsel, bilateralisering van de Europese politiek, toenemende externe en interne onveiligheid, stijgende internationale criminaliteit, toename van migratiestromen, verschuivingen in de mondiale economie en klimaatverandering.

De AIV constateert dat door toedoen van deze ontwikkelingen de werkdruk voor de Nederlandse vertegenwoordigingen sterk is gegroeid, terwijl tezelfdertijd het aantal en de bezetting van de posten is gekrompen. De AIV concludeert dat niet een verdere inkrimping, maar juist uitbreiding en versterking van het postennet nodig zijn om de waarden en belangen van ons land te bevorderen. Ook stelt de AIV dat deze conclusie niet alleen het Ministerie van Buitenlandse Zaken betreft, maar, als gevolg van de internationalisering van het overheidsbeleid in de volle breedte, óók de andere departementen, zoals Economische Zaken, Defensie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Infrastructuur en Waterstaat alsmede Justitie en Veiligheid.

Volgens de AIV staat tegenover deze investering «groot maatschappelijk nut» op het vlak van handel en economie, internationale samenwerking, veiligheid, consulaire bijstand aan burgers, alsmede Nederlandse waarden en belangen. Bij de *versterking* van posten adviseert de AIV prioriteit te geven aan (1) posten in landen in de ring van instabiliteit aan de oost- en zuidflank van Europa, en (2) de Nederlandse vertegenwoordigingen in de EU-lidstaten. Versterking van de posten aan de randen van Europa is nodig in het kader van het Nederlands beleid dat is gericht op de voorkoming van conflicten, stabilisatie van zeer instabiele gebieden, betere beheersing van migratiestromen, en bestrijding van diverse vormen van internationale criminaliteit. De AIV schat dat op structurele basis ten minste een bedrag van EUR 70–80 miljoen nodig is om dringende knelpunten te verhelpen.

Uitbreiding en versterking postennet: beleidskader

Het kabinet onderschrijft de analyse en het advies van de AIV. In aanvulling op het regeerakkoord heeft het kabinet nota's gepresenteerd op het vlak van veiligheid, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking, alsmede migratie¹⁵. Samen met onder andere de Defensienota en de Staat van de Europese Unie, vormen deze nota's de basis voor de uitbreiding en versterking van het postennet (zie ook Kamerstuk 32 734, nr. 31). In het regeerakkoord zijn middelen voor de uitbreiding en versterking van het postennet opgenomen, die oplopen van EUR 10 miljoen in 2018 tot EUR 40 miljoen structureel vanaf 2021.

Centrale thema's in het regeerakkoord en de nota's zijn economische groeikansen, veiligheid, stabiliteit en armoedebestrijding, migratie en versterkte inzet op Europa. Posten zullen worden versterkt, dan wel geopend, die uitvoering geven aan deze prioriteiten van het regeerakkoord. Waar de additionele inzet vraagt om extra kantooruimte of ICT-verbindingen (bijvoorbeeld bandbreedte), of ondersteuning op het departement, zal dat uit de investeringsmiddelen worden betaald. Dat geldt ook voor het 24/7 Loket Buitenland ten behoeve van de Nederlanders in het buitenland. Om de presentie ter plaatse te versterken wordt extra aandacht gegeven aan taaltrainingen.

De wereld was nog nooit zo welvarend en ontwikkeld als nu. Tegelijk vragen wereldwijde uitdagingen om een gezamenlijke aanpak en staat

¹⁵ De Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) (Kamerstuk 33 694, nr. 12), de nota *Investeren in Perspectief – Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland* (Kamerstuk 34 952, nr. 1), de Kamerbrief over integrale migratieagenda (Kamerstuk 19 637, nr. 2375).

internationale samenwerking onder druk. Met de uitbreiding en versterking van het postennet speelt het kabinet in op deze en andere mondiale ontwikkelingen. Zo kan het Nederlandse postennet zich wereldwijd hard maken voor Nederlanders en de Nederlandse belangen en waarden.

Uitbreiding en versterking van het postennet

Inleiding

In onderstaande paragrafen treft u per beleidsthema de toelichting aan op de uitbreiding en versterking van het postennet. Onder uitbreiding wordt verstaan het openen van een post, of het nu is een ambassade, een ambassadekantoor of een consulaat-generaal. Versterking betreft het toevoegen van een medewerker aan de formatie van een post. Daarbij wordt niet onderscheiden naar uitgezonden of lokaal geworven medewerkers. Op het totaal van de intensiveringen bedraagt het aandeel lokale medewerkers ongeveer 40 procent.

Als een post bij meerdere beleidsthema's wordt genoemd, betekent dat niet noodzakelijk dat versterking is voorzien met meer dan een medewerker. Meerdere beleidsthema's kunnen bijeenkomen in één functie. Voorbeelden zijn «veiligheid», «migratie» en «de ring van instabiliteit». Bovendien geldt dat alle medewerkers zich opstellen als vertegenwoordiger van het Koninkrijk. Zij vertegenwoordigen ons land en alles waar wij voor staan. De extra capaciteit op posten, ook daar waar deze primair wordt ingezet op het vergroten van handelskansen, veiligheid of migratie, leidt daarmee automatisch tot meer capaciteit op andere terreinen zoals bijvoorbeeld mensenrechten. Zo wordt samen gewerkt aan het behalen van rijksbreed beoogde resultaten.

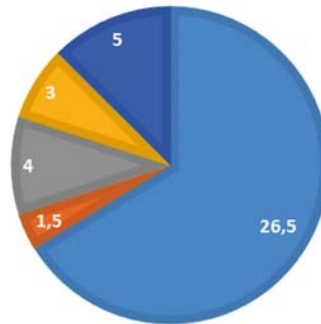
Indien een post in de onderstaande overzichten is gemarkeerd met een asterisk, betekent dit dat de functie waarmee deze post wordt versterkt expliciet een component mensenrechten, goed bestuur of maatschappelijk verantwoord ondernemen heeft.

Bij de uitwerking van de in deze brief genoemde uitbreiding en intensivering van het postennet is op twee manieren rekening gehouden met de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, conform artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016. Beleidsmatig is er gebruik gemaakt van een thematische indeling, die een directe vertaling is van de beleidsdoelstellingen en prioriteiten. Organisatorisch zal bij de invulling flexibiliteit behouden worden, opdat desgewenst op een later moment aanpassingen kunnen worden doorgevoerd.

De verdeling van de middelen over de verschillende categorieën (formatieplaatsen op posten, ondersteunende functies, huisvesting, ICT en loket buitenland) wordt hieronder schematisch weergegeven. Daarbij geldt dat de middelen voor ondersteuning, ICT en huisvesting zijn bestemd voor het gehele postennet. Het AIV-advies onderschrijft de noodzaak voor meer ondersteuning op de posten om meer tijd te kunnen besteden aan de kern van het diplomatieke werk.

VERDELING POSTENNETMIDDELEN (X EUR 1 MLN)

■ Formatieplaatsen ■ Ondersteunende functies ■ Huisvesting ■ ICT ■ Loket buitenland



Veiligheid

Voorziene intensivering 2018

– De posten in Ankara*, Kiev* en Genève (PV bij de Ontwapeningsconferentie) worden versterkt.

Voorziene intensivering 2019–2021

– Algiers*, Bagdad*, Bamako*, Beijing*, Belgrado*, Brussel (PV EU en PV NAVO), Moskou*, Ndjamena* (ambassadekantoor), Niamey* (ambassadekantoor), Ouagadougou* (ambassadekantoor), Pristina*, Rabat*, Riyad*, Sarajevo*, Singapore*, Skopje*, Tirana*, Tripoli* (standplaats Tunis), Washington.



* deze functies hebben een expliciete component mensenrechten, goed bestuur of MVO

De Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) van het kabinet (Kamerstuk 33 694, nr. 12) beschrijft hoe de veiligheid in Nederland direct samenhangt met veiligheid om ons heen, rondom Europa en verder weg. De internationale veiligheidssituatie is de afgelopen jaren sterk veranderd en op punten verslechterd. Het kabinet onderscheidt vier trends die daar effect op hebben: de verschuiving naar een internationale multipolaire orde, toenemende instabiliteit rond Europa

en het Koninkrijk, versnelling van technologische ontwikkelingen en spanningen in binnen- en buitenland.

De GBVS-nota is leidend voor de wereldwijde inzet van het kabinet om onveiligheid het hoofd te bieden. Het kabinet volgt drie hoofddoelstellingen: voorkomen, verdedigen en versterken. Diplomatie is een onontbeerlijk onderdeel van onze geïntegreerde inzet om deze doelstellingen te bereiken. Veiligheid vergt namelijk een gezamenlijke aanpak. Niet alleen in Nederland, waar Buitenlandse Zaken en de ministeries van Defensie en van Justitie en Veiligheid bijvoorbeeld nauw samenwerken, maar ook in het buitenland, waar we met hen en andere partners optrekken bij het voorkomen van crises door het wegnemen van de oorzaken en voedingsbodem van conflicten. Ook speelt de diplomatie een hoofdrol op thema's zoals het versterken van internationale afspraken op het gebied van non-proliferatie van massavernietigingswapens, het tot stand brengen van cyberafrisking met slagkracht en het naleven van mensenrechten. Met de versterking van het postennet verbeterd de internationale positie van Nederland, nemen de mogelijkheden voor preventieve diplomatie toe en vergroot het kabinet zijn strategische invloed bij met name de EU, NAVO en VN.

Instabiliteit rond Europa

Voorziene intensivering 2018

- Nederland zal ambassadekantoren openen in Ouagadougou (Burkina Faso) en in Ndjamen (Tsjaad). Het kantoor in Ouagadougou valt onder de ambassade in Bamako (Mali). Ndjamen ressorteert onder de ambassade in Khartoem (Soedan);
- De posten in Amman*, Bagdad*, Beiroet*, Chisinau*, Erbil* (CG), Kaïro*, Minsk*, Pristina* en Tripoli* worden versterkt.

Voorziene intensivering 2019–2021

- Algiers*, Ankara*, Athene*, Moskou*, Ndjamen* (ambassadekantoor), Riga, Rome, Tallinn, Tripoli*, Tunis*, Vilnius.



* deze functies hebben een expliciete component mensenrechten, goed bestuur of MVO

Het kabinet benadrukt in zijn Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) (Kamerstuk 33 694, nr. 12) dat instabiliteit in de landen en regio's aan de randen van en rond Europa toeneemt. Globaal gaat het om de voormalige Sovjetrepublieken aan de grenzen van de Europese Unie, de Balkan, het Midden-Oosten en Noordelijk Afrika, inclusief de Sahel en

de Hoorn. Voorbeelden van instabiliteit zijn onder meer de illegale annexatie van de Krim door Rusland in 2014, het destabiliserende optreden in Oekraïne, de oorlogen in Syrië en Jemen, de desintegratie van Libië en grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme in de Sahel-regio. Deze instabiliteit brengt grote risico's met zich mee voor zowel de betrokken gebieden als voor de veiligheid van het Koninkrijk. Ook staan mensenrechten in veel van deze landen en regio's onder druk.

In de beleidsnota «Investeren in Perspectief» (Kamerstuk 34 952, nr. 1) geeft het kabinet aan dat het bijdragen aan armoedebestrijding en inclusieve ontwikkeling van de ontwikkelingslanden in deze regio's niet alleen een doel op zichzelf is, maar ook de beste aanpak voor het verminderen van instabiliteit en het risico op gewapend conflict. De Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's) van de VN vormen voor deze bijdrage de internationale leidraad. Werken aan de SDG's is een investering in het voorkomen van conflict en radicalisering, draagt bij aan herstel van het sociaal contract tussen burgers en de staat, en kan zo het (verder) uiteenvallen van landen en samenlevingen helpen voorkomen. In de nabijheid van Europa heeft een groeiend aantal landen te kampen met instabiliteit, met name in West-Afrika, de Hoorn van Afrika, het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Een sterke diplomatieke aanwezigheid in deze regio's is daarom cruciaal en een voorwaarde voor geïntegreerd buitenlandbeleid. Dat vergroot onze informatiepositie en de mogelijkheden tot samenwerking bij het investeren in stabiliteit, inclusieve ontwikkeling en mensenrechten.

De beleidsnota «Investeren in perspectief» benoemt de Sahel/West-Afrika, de Hoorn van Afrika, het Midden-Oosten en Noord-Afrika tot de focusregio's voor ontwikkelingssamenwerking. Zulks in aanvulling op de aankondiging in het regeerakkoord dat Irak, Jordanië en Libanon focuslanden worden. De inzet in deze regio's is gericht op het bestrijden van armoede en ongelijkheid en het verbeteren van het toekomstperspectief voor mensen. Met behulp van de posten in de focusregio's draagt Nederland bij aan programma's voor onderwijs, de positie van vrouwen en SRGR (seksuele en reproductieve gezondheid en rechten), voedselzekerheid, water en klimaat, mensenrechten, ontwikkeling van de rechtsstaat, private sector ontwikkeling en (jeugd)werkgelegenheid. Daarnaast is het BHOS-beleid gericht op humanitaire hulp, de opvang van vluchtelingen in de regio en specifieke migratiesamenwerking.

De te openen ambassadekantoren in Ndjamena (Tsjaad) en Ouagadougou (Burkina Faso) dienen ter bredere ondersteuning van onze inspanningen in de Sahel. Zij zullen in samenwerking met het ambassadekantoor in Niger¹⁶ en onze ambassades in Soedan en Mali bijdragen aan de geïntegreerde Europese aanpak van terrorisme, criminaliteit, irreguliere migratiestromen en het tegengaan van grondoorzaken van instabiliteit in de Sahel. Het grensoverschrijdende karakter van deze problemen vereist een regionale en geïntegreerde aanpak, ook met de landen in Noord-Afrika. De nieuwe ambassadekantoren in Ndjamena en Ouagadougou verzekeren een bescheiden Nederlandse diplomatieke presentie ter plaatse. Zij kunnen naar behoefte worden op- of afgeschaald en eventueel zelfs uitgroeien tot een ambassade.

¹⁶ Niger is een belangrijk transitland op de Centraal Mediterrane migratieroute naar Europa. De vervlechting van de migratieproblematiek met grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme raakt direct aan onze veiligheidsbelangen. Zie voorts onder Migratie en onder Veiligheid.

Migratie

Voorziene intensivering 2018

- De posten in Abuja*, Addis Abeba*, Amman*, Bamako*, Kairo*, Khartoem*, New York (PV bij de VN) en Tunis* worden versterkt.

Voorziene intensivering 2019–2021

- Abuja*, Algiers*, Bagdad*, Bamako*, Beiroet*, Brussel (PV EU), Dakar*, Geneve (PV), Kampala*, Khartoem*, Nairobi*, Niamey* (ambassadekantoor), Rabat*, Tripoli* (standplaats Tunis).



* deze functies hebben een expliciete component mensenrechten, goed bestuur of MVO

Op 29 maart 2018 presenteerde het kabinet de migratieagenda (Kamerstukken 19 637 en 30 573, nr. 573). De agenda kiest voor een brede integrale benadering van het migratievraagstuk en is gestoeld op zes pijlers: voorkomen van irreguliere migratie, opvang en bescherming voor vluchtelingen en ontheemden in de regio, een solidair en solide asielstelsel binnen de EU en Nederland, minder illegaliteit en meer terugkeer, het bevorderen van legale migratie, alsmede het stimuleren van integratie en participatie. Vijf van de zes pijlers hebben een directe internationale dimensie. Deze agenda is mede richtinggevend voor de versterking van het postennet, waarbij de focus ligt op de landen aan de randen en regio's rondom Europa.

Met een versterkte bezetting kan Nederland zijn informatiepositie verbeteren, beleid en besluitvorming actief beïnvloeden en wordt bijgedragen aan het behalen van de migratiedoelstellingen van dit kabinet. Het gaat daarbij om enkele bilaterale posten, de permanente vertegenwoordigen bij de EU (Brussel) en de VN (Genève en New York), alsmede de vertegenwoordiging bij internationale organisaties op het vlak van migratie. Er komen nieuwe medewerkers op posten in landen waarmee Nederland de samenwerking wil intensiveren in het tegengaan van mensensmokkel en mensenhandel, het verbeteren van de bescherming en opvang van vluchtelingen en migranten in de regio, het bevorderen van terugkeer en herintegratie, alsmede het bevorderen van de mensenrechten. Het gaat om een samenstel van herkomst-, transit- en opvanglanden die een belangrijke rol vervullen op de verschillende routes naar Europa en daarmee Nederland. Zo is de versterking van de posten in Amman, Beiroet en Bagdad mede ingegeven door de intensivering van OS-programma's op het gebied van bescherming en opvang in de regio.

De extra medewerkers zullen ook de betrokken vakdepartementen ondersteunen, met name de ministeries van Justitie en Veiligheid en van Defensie. Zij werken daarbij nauw samen met de op de posten gedetacheerde Immigratie Liaison Officers, en de attachés van de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee. Voorts is er in het kader van de integrale migratieagenda samenwerking met de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Versterkte inzet op Europa

Voorziene intensivering 2018

- De posten in Boedapest*, Boekarest* en Brussel (PV EU) worden versterkt.

Voorziene intensivering 2019–2021

- Ankara, Belgrado, Berlijn, Brussel, Brussel (PV EU), Dublin, Londen, Madrid, Parijs, Pristina*, Sarajevo*, Skopje*, Tirana*, Wenen, Zagreb.



* deze functies hebben een expliciete component mensenrechten, goed bestuur of MVO

Nederland is gebaat bij een goed functionerende Europese Unie. Een effectieve en efficiënte Unie is in staat in te spelen op actuele politieke ontwikkelingen en bij te dragen aan welzijn, welvaart, stabiliteit en veiligheid. Tegelijkertijd vraagt de veranderende en complexe wereld meer dan ooit om eensgezind optreden van de Unie, zowel extern als intern. De directe omgeving van de EU blijft immers onrustig. In het oosten vormt het optreden van de Russische Federatie ten opzichte van zijn buurlanden een blijvende reden tot zorg. Tegelijkertijd zijn de goede relaties met de Verenigde Staten minder vanzelfsprekend. Daarnaast is voor belangrijke thema's een actievere rol van de EU wenselijk, mede omdat Nederland de gestelde doelen niet eigenstandig kan realiseren. Voorbeelden zijn migratie, klimaatverandering en grensoverschrijdende criminaliteit.

Tegenover het toenemende belang van Europese eensgezindheid staat het betreurenswaardige besluit van het Verenigd Koninkrijk (VK) om de EU te verlaten. Nederland wordt als buurland, groot handelspartner en mainport tot het continent relatief zwaar getroffen door dit besluit. Het vertrek van het VK uit de EU zal een nieuwe politieke dynamiek opleveren. Met het

wegvallen van het VK verliest Nederland een overwegend gelijkgezinde partner binnen de Unie. Dit zet ons aan tot het vormen van nieuwe coalities om samen een gezamenlijke lijn te kunnen uitdragen. Nederland moet nog meer dan voorheen investeren in betrekkingen met en kennis van andere lidstaten, om zo de basis te leggen voor samenwerking in dienst van een toekomstbestendige en actieve behartiging van de brede Nederlandse belangen binnen de EU.

Daarnaast zijn er zorgen op het vlak van de democratie en de rechtsstaat binnen Europa. Naast een economische gemeenschap is de Europese Unie immers een waardengemeenschap. Een waardengemeenschap is geen gegeven, maar vergt aandacht en onderhoud. Wanneer de democratische rechtsstaat in sommige lidstaten verder afbrokkelt, en deze afbrokkeling zich verspreidt naar andere lidstaten, dan tast dat de kern van de Unie aan. Een goed functionerend openbaar bestuur zorgt voor rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en betrouwbaarheid. Het is een bouwsteen voor het vertrouwen van burgers en bedrijven in de overheid en in Europa. Daarmee is het een fundament van de interne markt en geeft het inhoud aan het Europese burgerschap. Goed bestuur is ook een waarborg voor naleving van mensenrechten.

Tegenover het belang van een intensiever Europabeleid en intensievere bilaterale belangenbehartiging staat een Europees postennet dat in de loop der jaren is geërodeerd. De meeste posten zijn ingekrompen en de regio kent veel éénmans- en tweemansposten (25 van de 41). Om onze belangen in de regio zeker te stellen, zal het postennet binnen en rond de EU op strategische punten worden versterkt. De inzet is daarnaast ook de strategische detacheringen bij de EU te intensiveren, waaronder bij de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO).

Economische groeikansen

Voorziene intensivering 2018

- Nederland opent een CG in de belangrijke economische regio Atlanta (VS);
- Het NBSO in Bangalore wordt omgevormd tot een CG en versterkt;
- De posten in Bangkok*, Buenos Aires, Chongqing* (CG), Havana*, Lima*, Manilla* en Toronto (CG) worden versterkt.

Voorziene intensivering 2019–2021

- Algiers*, Amman*, Bangalore* (CG), Bangkok*, Beijing*, Boston (met standplaats Washington), Chicago (CG), Dubai* (CG), Guangzhou* (CG), Ho Chi Minhstad* (CG), Jakarta*, Lagos* (ambassadekantoor), Londen, Madrid, Miami (CG), Milaan (CG), Moskou*, Islamabad*, Nairobi*, Parijs, Riyad*, Sao Paulo* (CG), Taipei (NTIO), Toronto (CG), Tunis*, Washington.



* deze functies hebben een expliciete component mensenrechten, goed bestuur of MVO

De nota «Investeren in Perspectief – Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland» (Kamerstuk 34 952, nr. 1) presenteert onder meer een agenda ter versterking van ons internationale verdienvermogen. Deze nota en de brief over economische diplomatie, die in het najaar aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd, vormen het beleidskader voor de intensivering van het postennet binnen het economische domein.

Het zwaartepunt van de internationale marktwerking komt te liggen bij een beperkt aantal strategische markten, waaronder de Verenigde Staten, China, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, India, Frankrijk, de ASEAN-5 (Indonesië, Thailand, Maleisië, Singapore en Vietnam), Brazilië en de Golfregio. Zoals aangekondigd in de nota «Investeren in Perspectief» (Kamerstuk 34 952, nr. 1), zal een publiek-privaat internationaal strategisch overleg voor deze markten een meerjarige internationaliseringsstrategie aan het kabinet voorstellen.

De indeling van de resterende markten over een sub-prioritaire Top-25¹⁷ en een groep «overige markten» wordt vastgelegd op basis van de criteria

¹⁷ Binnen deze Top-25 bevinden zich ook de strategische markten, waarmee het aantal markten dat een Top-25 marktwerking krijgt in feite kleiner is dan 25.

«economische gewicht van markten», de respectievelijke «bilaterale economische relatie» en de «toegevoegde waarde van economische diplomatie». De bewerking van deze markten is stapsgewijs minder intensief naar gelang hun positie binnen deze categorieën.

Deze prioriteitsstelling wordt uitgewerkt in de brief over economische diplomatie en is leidend bij de intensivering van het postennet in het economisch domein. Bij de selectie zijn ook criteria van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) alsmede het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) meegenomen.

De prioriteitstelling laat onverlet dat ook de bredere bilaterale politieke relaties tussen Nederland en derde landen een imperatief kunnen zijn om onze economische banden nauwer aan te halen. Tevens blijven de «overige markten» relevant voor handelsbevordering, en worden deze via de reguliere G2G-contacten, het postennet en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) bediend. Hiervoor geldt de bestaande basisdienstverlening. Maatschappelijk verantwoord ondernemen is integraal onderdeel van de economische diplomatie.

De jaarlijkse groei (10%) van zakelijke en toeristische reizigers naar Nederland biedt eveneens groeikansen voor de Nederlandse economie. In 2020 wordt circa een miljoen visumaanvragen verwacht. Dit levert ook meer werk op voor het postennet. Om de posten hierbij zoveel mogelijk te ontzien, wordt geïnvesteerd in digitalisering van het aanvraagproces en de inzet van een netwerk van externe dienstverleners (EDV's).

Extra capaciteit in het postennet uit OS-middelen

In lijn met de brief die op 2 juli 2018 aan de Tweede Kamer is gestuurd (Kamerstuk 32 734, nr. 31), gaat deze brief over de EUR 40 miljoen voor het postennet die in het regeerakkoord is aangekondigd. Daarnaast is op een aantal posten additionele capaciteit nodig om uitvoering te geven aan de beleidsnota «Investeren in Perspectief» (Kamerstuk 34 952, nr. 1) ten bedrage van ongeveer EUR 4 miljoen. Het gaat hierbij om de posten in Abuja, Addis Abeba, Amman, Bagdad, Beiroet, Dhaka, Juba, Kaïro, Kampala, Khartoem, Kigali, Maputo, Nairobi, Niamey, Ouagadougou, Sana'a, Tunis en Washington. De Kamer wordt over de uitvoering van de BHOS-nota via de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking geïnformeerd.

Handelsverdragen: motie van de leden Amhaouch en Bouali (Kamerstuk 34 952, nr. 24)

De gewijzigde motie van de leden Amhaouch en Bouali van 3 juli 2018 verzoekt de regering de economische functie van het postennet uit te breiden en daarbij speciale aandacht te besteden aan landen waarmee recent handelsverdragen zijn afgesloten of in de komende jaren handelsverdragen worden gesloten. De motie constateert dat nieuwe handelsverdragen de groeiomgankelijkheden van het Nederlandse bedrijfsleven bevorderen.

Hoewel handelsakkoorden in het bovengenoemde afwegingskader geen formeel criterium vormen, leidt het kader wel tot een lijst die landen bevat waarmee handelsakkoorden zijn of worden afgesloten. Voorbeelden zijn landen in Zuidoost-Azië, Canada en Japan. Het kabinet onderschrijft dat de posten in die landen een rol kunnen spelen bij de implementatie van handelsakkoorden en zal deze indien nodig versterken. Zo kunnen zij het Nederlandse bedrijfsleven helpen bij het benutten van de nieuwe kansen

die een handelsakkoord biedt. Overigens toont de opening van een CG in Atlanta dat zelfs wanneer er een handelsconflict is met een land, het zinvol kan zijn het bedrijfsleven extra te ondersteunen.

Mensenrechten en maatschappelijk middenveld: motie van het lid Van den Hul (Kamerstuk 34 952, nr. 8)

De motie van het lid Van den Hul van 28 juni 2018 verzoekt de regering om de extra middelen voor de diplomatieke posten ook in te zetten voor extra capaciteit gericht op het samenwerken met en versterken van mensenrechten en het lokaal maatschappelijk middenveld. De motie stelt dat ambassades een belangrijke rol kunnen spelen bij het versterken van de positie van het lokale maatschappelijk middenveld.

Met het Lid Van den Hul is het kabinet van mening dat samenwerking met en versterking van het lokaal maatschappelijk middenveld en de mensenrechten belangrijke elementen zijn in het geïntegreerd buitenland beleid. Onze inzet voor mensenrechten vloeit voort uit de volle overtuiging dat de naleving ervan leidt tot een stabielere en welvarende wereld. Ze zijn het fundament van menselijke waardigheid en vrijheid, en staan aan de basis van open en vrije samenlevingen overal ter wereld. Het bevorderen van mensenrechten is ook in ons eigen belang, omdat een democratische rechtsstaat de beste voedingsbodem is voor welvaart, stabiliteit, groei en ontwikkeling. Daaruit volgt dat versterking van het postennet ook de mensenrechten ten goede komt.

Met de versterking van het postennet ten behoeve van beleidsthema's als «instabiliteit rond Europa», «migratie» en «veiligheid» wordt dus óók de capaciteit voor mensenrechten en de aandacht voor het maatschappelijk middenveld op de betreffende posten versterkt. Dit betekent dat vrijwel alle posten die versterkt worden, ook meer menskracht krijgen voor het actief onderhouden van relaties met maatschappelijke organisaties, het bevorderen van de mensenrechten en het ondersteunen van initiatieven ter behoud van de maatschappelijke ruimte en de vrijheid tot bijeenkomen en vergadering. Tevens stelt deze extra capaciteit de posten in staat om hierover actief, al dan niet gezamenlijk met andere EU-landen, in dialoog te gaan met overheden. Ook heeft het kabinet voor de komende vier jaar EUR 36,2 miljoen additioneel beschikbaar gesteld in het Mensenrechtenfonds (Kamerstuk 32 735, nr. 198).

Consulaire dienstverlening

Consulaire dienstverlening is een kerntaak van de ambassades en consulaten. Zij behandelen ongeveer 1.000 complexe consulaire gevallen per jaar. Dat betreft onder meer overlijdensgevallen, verwarde personen, moorden, vermissingen, berovingen, ziekenhuisopnames en kinderovertuigingen. Consulaire hulp wordt geboden aan ongeveer 2.000 Nederlandse gedetineerden. Jaarlijks worden gemiddeld 1.350 landgenoten in het buitenland gearresteerd.

In 2017 gaven de posten ongeveer 130.000 paspoorten uit aan landgenoten en bijna 700.000 visa kort verblijf aan buitenlandse toeristen, zakenreizigers en studenten. Het 24/7 Contact Centrum telde ruim 700.000 directe klantcontacten. De reisadviezen zijn meer dan 1,7 miljoen keer geraadpleegd. In een separate brief wordt de Kamer dit najaar geïnformeerd over de consulaire dienstverlening en de voornemens voor versterking daarvan. Voor deze versterking zijn reeds middelen binnen de begroting gereserveerd.

24/7 Loket Buitenland

Ongeveer één miljoen Nederlanders verblijft voor langere tijd in het buitenland. Net als burgers in Nederland hebben zij voor verschillende zaken de Nederlandse overheid nodig. Voorbeelden zijn de verlenging van een paspoort, belastingzaken, het aanspraak maken op een AOW-pensioen, of het vernieuwen van een rijbewijs.

Hoewel veel organisaties hun diensten steeds klantvriendelijker en digitaal inrichten, is het voor Nederlanders in het buitenland niet altijd makkelijk om zaken met de Nederlandse overheid te regelen. Enkele factoren daarbij zijn de afstand tot en het tijdsverschil met Nederland, een versnipperd aanbod van producten en diensten, en regelgeving of aanvraagprocedures die niet goed aansluiten op de situatie van Nederlanders in het buitenland.

Het regeerakkoord noemt de komst van een 24/7 Loket Buitenland. Nederlanders in het buitenland kunnen in deze «one stop shop» terecht voor alle dienstverlening en producten van de overheid. Het 24/7 Loket Buitenland wordt gefinancierd uit de intensiveringsmiddelen van het regeerakkoord ten behoeve van de posten. Het zal de dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland verbeteren.

Doel van het 24/7 Loket Buitenland is een efficiënte en toegankelijke *front office*, waar alle informatie over relevante producten en diensten van de Nederlandse overheid voor Nederlanders in het buitenland snel te vinden is. Bij de ontwikkeling wordt voortgebouwd op het bestaande 24/7 BZ Contact Centrum voor consulaire zaken, en op de daarmee verbonden website nederlandwereldwijd.nl. De inzet is 24 uur per dag bereikbaar te zijn, zoveel mogelijk digitaal en waar wenselijk telefonisch. Het Loket wordt een overheidsbrede *front office*. Juist vanwege de betrokkenheid van vele andere spelers binnen de rijksoverheid, wordt het loket in gezamenlijkheid opgebouwd en is een brede samenstelling van aandeelhouders vormgegeven.

Tegelijkertijd wordt gewerkt aan de eerste versie van het digitale en telefonische 24/7 Loket Buitenland. Eind 2018 biedt het loket eerste doorverwijzing naar de betrokken organisaties. Eén of twee producten of diensten worden in de vorm van een pilot uitgebreid in het loket ondergebracht om ervaringen op te doen. Het aantal producten en diensten in het loket worden stapsgewijs uitgebreid.