

Vergaderjaar 2019–2020

32 734

Nederlandse diplomatie

Nr. 39

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2019

Tijdens het Algemeen Overleg over het postennet dd. 17 oktober 2018 (Kamerstuk 32 734, nr. 34) zei ik toe het postennet (het geheel van Nederlandse Vertegenwoordigingen in het buitenland) jaarlijks te wegen. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand. Tevens zal ik in deze brief uiteenzetten hoe ik het tijdens de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken op 14 november 2019 ingediende amendement van de leden Sjoerdsma en Koopmans (Kamerstuk 35 300 V, nr. 12) over de versterking van het Nederlandse postennet wil invullen. Ook gaat deze brief in op de wens van de Kamer een ambassade te openen in Jerevan, Armenië, zoals neergelegd in het amendement van het Lid Voordewind c.s. (Kamerstuk 35 300 V, nr. 10). Tevens is deze brief een reactie op de motie van het lid Sjoerdsma c.s. over het belang van een consulaire afdeling (Kamerstuk 35 300 V, nr. 31) en de aangehouden motie van het lid Sjoerdsma over de opwaardering van bestaande ambassadekantoren tot volwaardige ambassades (Kamerstuk 35 300 V, nr. 30).

Weging Postennet

Centraal bij de weging van het postennet staat de vraag: zitten wij in de juiste landen en plaatsen, is het aantal medewerkers (uitgezonden en lokaal) toereikend voor de beleidsdoelstellingen en -prioriteiten en is de vertegenwoordiging op het juiste niveau?

De Kamerbrieven over de uitbreiding en versterking van het postennet van juli en oktober 2018 (Kamerstuk 32 734, nr. 31 en Kamerstuk 32 734, nr. 32) vormen daarbij nog steeds de leidraad. In deze brieven is aangegeven op welke prioriteiten wordt geïntensiveerd en welke posten hiervoor worden versterkt. Deze prioriteiten, die deels voortkomen uit het AIV-advies «de vertegenwoordiging van Nederland in de wereld» (mei 2017) en het regeerakkoord zijn: veiligheid, migratie, de ring van instabiliteit rond Europa, economische groeikansen en versterkte inzet op Europa. Daarnaast zijn posten versterkt uit ODA-middelen op het thema

stabiliteit en armoedebestrijding. Het kabinet is van mening dat dit nog steeds de juiste prioriteiten zijn.

De Algemene Rekenkamer is overigens voornemens nog dit jaar een onderzoek te starten of de intensiveringsmiddelen voor het postennet uit het regeerakkoord zijn aangewend voor het juiste doel.

Extra medewerkers op posten

De versterking van het postennet met de middelen uit het regeerakkoord gaat onverminderd door en wordt in de eerste plaats ingevuld door extra medewerkers op de posten in te zetten. Op dit moment is bijna driekwart van alle nieuw gecreëerde beleidsfuncties bezet: van de 55,5 beleidsfuncties (uitgezonden medewerkers en lokale staf) die voor 2018 waren voorzien, zijn er inmiddels 53,5 bezet. Van de 125 functies die voor de jaren 2019–2021 zijn voorzien, zijn er 83,5 bezet.

Daarnaast zijn 44 ondersteunende functies gecreëerd, waarvan er 38 zijn bezet.

Het verschil tussen het creëren van een functie en het moment waarop deze daadwerkelijk wordt bezet, is onder meer verklaarbaar doordat sommige nieuwe posten, zoals Atlanta, Niamey en Ouagadougou, in opbouw zijn waardoor een temporisering noodzakelijk bleek, bijvoorbeeld omdat eerst geschikte huisvesting moest worden gevonden. Ook blijkt het voor sommige posten lastig op korte termijn kandidaten met de juiste kwalificaties (technische kennis op het betreffende beleidsgebied, talenkennis) te vinden, bijvoorbeeld omdat deze mensen net elders in het postennet zijn begonnen. Daarnaast is de omvang van het personeelsbestand niet toereikend om alle nieuwe functies te kunnen vervullen. Door sneller over te gaan tot externe werving en het aantrekken van de expertise van elders binnen het Rijk wordt dit vraagstuk geadresseerd.

Amendement Sjoerdsma-Koopmans versterking postennet

Tijdens de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 13 en 14 november jl. werd door de leden Sjoerdsma en Koopmans een amendement ingediend voor de versterking van het postennet (Kamerstuk 35 300 V, nr. 12). Doel van het amendement is een verdere intensivering van de diplomatieke inzet op de terreinen zoals opgenomen in de actualisering van het mensenrechtenbeleid in de mensenrechtenrapportage 2017 (Kamerstuk 32 735, nr. 198), de intensive-ringsbrief mensenrechten (Kamerstuk 32 735, nr. 227) en de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS). Daarvoor is additioneel 3 miljoen per jaar beschikbaar gesteld.

Het kabinet ziet deze extra middelen als een aanvulling op de uitbreiding en versterking van het postennet, zoals uiteengezet in hogergenoemde Kamerbrief van oktober 2018. De invulling van dit amendement moet dan ook in samenhang hiermee worden gezien. Voor de invulling van het amendement is gekeken welke posten door het toekennen van extra medewerkers (uitgezonden of lokaal, beleids- of ondersteunende functie) in staat zijn extra resultaten te boeken op de terreinen mensenrechten en veiligheid, bovenop de inspanningen die zij nu al leveren.

Op het terrein van veiligheid is daarbij uitgegaan van het brede veiligheidsbegrip uit de GBVS-nota, gestoeld op de drie pijlers: *Voorkomen, Verdedigen en Versterken*. Het amendement noemt expliciet het aanpakken van veiligheidsdreigingen «aan de bron». Volgens het kabinet past dit binnen een anticiperende, preventieve veiligheidsaanpak gericht

op de lange termijn. Om deze reden zullen naast de ambassades in landen waar zich veiligheidsdreigingen voordoen met een mogelijk effect op het Koninkrijk (zoals Vilnius, Tirana, Bagdad en Caracas) ook de PV's in Brussel (PV NAVO) en New York (PVVN) worden versterkt. Op deze manier maakt Nederland zich samen met bondgenoten in internationaal verband sterk voor het voorkomen en wegnemen van dreigingen.

Op het gebied van mensenrechten worden zowel posten in de regio versterkt als posten waar Nederland met partners werkt aan een wereld waarin mensenrechten worden gerespecteerd. Zo zal de ambassade in Beijing worden versterkt ter verdere uitvoering van de Nederlandse inspanningen, zoals neergelegd in de Kamerbrief over mensenrechten China van 11 november 2019 (Kamerstuk 35 207, nr. 32).

De post in Abuja, Nigeria, zal worden versterkt met het oog op de samenwerking met de ECOWAS. Deze organisatie wint in toenemende mate aan belang voor de samenwerking met de landen in West-Afrika op het gebied van veiligheid, het tegengaan van radicalisering, mensenrechten, terrorismebestrijding en migratie. Deze medewerker zal zich ook bezighouden met de situatie in Nigeria zelf, waar terreurorganisatie Boko Haram nog steeds actief is. De Permanente Vertegenwoordiging bij de VN in Genève wordt tijdelijk versterkt voor de ondersteuning van het Nederlandse lidmaatschap van de mensenrechtenraad (2020–2022).

Onderstaand kaartje geeft een overzicht van de posten die naar aanleiding van het amendement van de leden Sjoerdsma en Koopmans zullen worden versterkt:



• De volgende posten zullen worden versterkt: Abuja, Amman, Bagdad, Beijing, Bogota, Brussel (PV NAVO), Caracas, Geneve (PVVN), New York (PVVN), Rabat, Tirana en Vilnius.
★ = nieuwe ambassade in Jerevan (Armenië), Niamey (Niger) en Ouagadougou (Burkina Faso) – zie hieronder

Amendement Voordewind c.s. over het openen van een ambassade in Jerevan

Tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is een amendement ingediend door het lid Voordewind c.s. (Kamerstuk 35 300 V, nr. 10) waarin wordt voorgesteld een ambassade in Jerevan, Armenië te openen. Het amendement verwijst naar de «fluwelen revolutie» van april 2018 en het streven van de nieuwe regering van Armenië het land te moderniseren, corruptie te bestrijden en hervormingen door te voeren op het gebied van justitie en economie.

In antwoord op Kamervragen van de leden Omtzigt c.s. over de samenwerking tussen Nederland en Armenië, antwoordde het kabinet op 13 mei 2019 dat Nederland heeft besloten de capaciteit van de Nederlandse ambassade in Georgië (mede geaccrediteerd voor Armenië) te versterken met een lokale medewerker ten behoeve van Armenië (Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 2738). Verder is in juli 2019 een honorair consul in Armenië benoemd.

De wens van de Tweede Kamer om de samenwerking met Armenië verder te intensiveren door een ambassade te openen, sluit aan bij het streven van het kabinet aanwezig te zijn in de landen in de ring rond de EU, wier welvaart, stabiliteit en veiligheid rechtstreeks verbonden is aan de onze. Armenië is momenteel het enige land van de zes Oostelijk Partnerschapslanden waar Nederland geen diplomatieke vertegenwoordiging heeft. Het kabinet zal daarom conform de wens van de Kamer een ambassade in Jerevan openen. Tijdens mijn aanstaande bezoek aan Armenië op 23 januari 2020 zullen de Armeense autoriteiten hiervan officieel op de hoogte worden gesteld. Daarna zullen de voorbereidingen worden getroffen om in 2020 een ambassade te openen.

Opwaarderen ambassadekantoren (motie Sjoerdsma)

Het kabinet zal de huidige ambassadekantoren in Niamey, Niger en Ouagadougou, Burkina Faso, opwaarderen tot volwaardige ambassades. Deze in 2018 geopende kantoren zijn gelegen in een van de focusregio's waar Nederland mee wil samenwerken op het gebied van o.a. veiligheid (waaronder het bestrijden van terrorisme), armoedebestrijding, het tegengaan van irreguliere migratie en klimaatadaptatie. Samenwerkingsprogramma's in deze landen zijn van start gegaan dan wel in voorbereiding. De posten zijn het afgelopen jaar in omvang toegenomen, deels betaald uit ODA-middelen. In zowel Niamey als Ouagadougou is de (voorzien) omvang van de post 11 FTE (lokaal en uitgezonden).

Voor deze beide posten ligt het in de rede om vanwege de omvang van bezetting en programma de status te herzien en ze op te waarderen tot ambassades met aan het hoofd een ambassadeur. Andere posten in een vergelijkbare situatie worden ook geleid door een ambassadeur. De opwaardering van beide ambassadekantoren zal naar verwachting de uitvoering van de intensivering in de Sahel ten goede komen. Een extra argument is dat een ambassadeur beter toegang heeft tot de hogere regeringsregionen in het land van accreditatie. Daarmee kan Nederland zijn belangen in die landen beter behartigen.

In 2019 is vanuit de intensiveringsmiddelen ook een klein ambassadekantoor geopend in Ndjamena (Tsjaad). Deze post kent thans één uitgezonden diplomaat en valt onder de verantwoordelijkheid van ZMA Khartoem. Het kabinet is van mening dat de huidige status voldoet en heeft voorlopig geen plannen deze status te wijzigen.

Ambassadekantoren Chisinau en Minsk

Nederland is sinds drie jaar diplomatiek aanwezig in Moldavië en Wit-Rusland met ambassadekantoren in Chisinau en Minsk, die zijn gefinancierd met middelen naar aanleiding van de motie van het lid Van Ojik c.s. (Kamerstuk 34 000, nr. 22). Het belang van deze ambassadekantoren past in de toegenomen aandacht voor de ring van instabiliteit rond Europa. Het betreft kleine ambassadekantoren die vallen onder het ambtsgebied van respectievelijk ZMA Boekarest en ZMA Warschau. Minsk en Chisinau zijn in 2018 structureel versterkt met een lokale politieke medewerker vanuit de intensiveringsmiddelen voor het postennet.

De status van beide ambassadekantoren volstaat op dit moment, waardoor opwaardering tot ambassade niet in de rede ligt. Voor Minsk geldt daarnaast dat opwaardering in een land, waar democratie en rechtsstaat zeer te wensen overlaten, op dit moment niet het juiste signaal zou zijn. Ook hier geldt dat de status van deze ambassadekantoren jaarlijks zal worden gezien, waarbij opwaardering tot volwaardige ambassade op termijn niet wordt uitgesloten.

Tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (Handelingen II 2019/20, nr. 24, item 24) is door het lid Sjoerdsma een motie ingediend met de strekking bestaande ambassadekantoren op te waarderen tot ambassades (Kamerstuk 35 300 V, nr. 30). Met de opwaardering van de ambassadekantoren in Niamey en Ougadougou tot volwaardige ambassades geeft het kabinet deels invulling aan deze motie. Bij de jaarlijkse weging van het postennet zal de status van de overige ambassadekantoren worden gezien.

Sluiting ambassadekantoor Almaty

Naast de hiervoor genoemde ambassadekantoren, is er nog een zesde hoofdzakelijk economisch ambassadekantoor in Almaty (Kazachstan), naast de ambassade in Nur-Sultan (voorheen Astana). Het economisch werk lag – sinds de verschuiving van de hoofdstad naar Astana (1997) – vooral in Almaty. In de afgelopen jaren zijn echter veel organisaties en bedrijven verhuisd naar Nur-Sultan. Daarom is een traject in gang gezet om het ambassadekantoor in Almaty per zomer 2020 te sluiten. De economische werkzaamheden worden overgeheveld naar Nur-Sultan.

Motie Sjoerdsma c.s. over het belang van een consulaire afdeling

Een van de kerntaken van de Nederlandse diplomatieke aanwezigheid in het buitenland is het verlenen van consulaire diensten aan Nederlanders en buitenlanders. Om dit zo effectief mogelijk te doen en diensten wereldwijd 24/7 te kunnen aanbieden voor Nederland en Nederlanders, werkt Nederland volgens de principes «digitaal, tenzij» en «externe dienstverlening, tenzij». Het eerste contactpunt overal ter wereld is dan ook het 24/7 contactcentrum, beschikbaar in verschillende talen, dat de klant indien nodig doorverwijst naar consulaire medewerkers in Den Haag of op de post. Buitenlanders kunnen op meer dan 100 locaties ter wereld terecht voor een visumaanvraag via een externe dienstverlener. Op locaties waar direct contact met de klant vaak nodig is, wordt op de post een consulaire afdeling ingericht.

In het licht van dit beleid en vanuit het oogpunt van de motie van het lid Sjoerdsma c.s. over het belang van een consulaire afdeling (Kamerstuk 35 300 V, nr. 31) zal de nieuwe ambassade in Jerevan worden voorzien van consulaire aanwezigheid. Bij het recent geopende CG in Atlanta zal eveneens in consulaire aanwezigheid worden geïnvesteerd, vanwege de relatief grote gemeenschap Nederlanders in dit deel van de VS en als onderdeel van de collectieve inspanning die in het gehele diplomatieke netwerk in de VS wordt vormgegeven.

Versterking maatschappelijk middenveld

Zoals op 7 november 2019 door de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is gezegd tijdens het Algemeen Overleg over het nieuwe beleidskader Versterking Maatschappelijk Middenveld (Kamerstuk 34 952, nr. 100), zal komend jaar duidelijk worden hoe de partnerschapsovereenkomsten die zijn voorzien met allianties van ngo's zullen uitwerken voor de landen waar deze organisaties gaan werken. Ook

wordt dan duidelijk waar het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de allianties elkaar kunnen versterken alsmede welke rollen, taken en verantwoordelijkheden daarbij horen aan de kant van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Een serieus partnerschap kan alleen effect hebben als daarvoor ook aan de zijde van het ministerie, inclusief de posten, voldoende capaciteit beschikbaar is. Naar verwachting zal hier in de tweede helft van 2020 meer zicht op zijn.

Met de intensiveringsmiddelen geboekte resultaten

Behalve de vraag of de nieuwe functies daadwerkelijk zijn bezet, is de vraag relevant in welke mate zij bijdragen aan de beleidsdoelen die geïdentificeerd zijn in de twee Kamerbrieven uit 2018: veiligheid, migratie, de ring van instabiliteit rond Europa, economische groeikansen, versterkte inzet op Europa en de uit ODA-middelen betaalde functies op het gebied van stabiliteit en armoedebestrijding.

Om een antwoord te formuleren op deze vragen is aan alle ambassades die in 2018 zijn versterkt, gevraagd welke (extra) beleidsresultaten zijn geboekt met de extra medewerkers. Uiteraard geldt hierbij dat de ambassades werken als één team, waardoor het niet altijd mogelijk is de resultaten één op één toe te schrijven aan de intensiveringen. Een eerste voorlopige inventarisatie van de extra resultaten die konden worden geboekt met de intensiveringsmiddelen is positief. Zoals aangegeven in de beleidsagenda bij de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor 2020 zal hierover worden gerapporteerd in het jaarverslag over 2019 dat uw Kamer in mei 2020 zal toegaan.

Loket buitenland

Als uitvloeisel van het regeerakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) wordt met financiering vanuit de intensiveringsmiddelen voor het Postennet gewerkt aan de realisatie van één centrale front office van de Nederlandse overheid voor de ongeveer miljoen Nederlanders in het buitenland (en niet-Nederlanders die door eerder verblijf rechten en plichten met de Nederlandse overheid hebben opgebouwd). Via dit Loket Buitenland wordt stap voor stap de voor de doelgroep relevante dienstverlening van de overheid ontsloten. Na een aanloopfase waarin de samenwerking met diverse uitvoeringsorganisaties moest worden opgestart, krijgen de eerste ontwikkeltrajecten inmiddels vorm en worden concrete afspraken gemaakt over informatievoorziening en de beantwoording van vragen via de centrale front office. Het gaat dan bijvoorbeeld om DigID, AOW, de Registratie niet-ingezetenen (RNI), inkomstenbelasting/toeslagen en rijbewijzen. De website Nederlandwereldwijd.nl wordt omgevormd tot een «regelplatform» voor de doelgroep van Loket Buitenland. Hierbij wordt nauw samengewerkt met de Dienst Publiek en Communicatie van het Ministerie van Algemene Zaken, die verantwoordelijk is voor de rijksbrede overheidscommunicatie. Tevens worden de systemen en organisatie van het huidige 24/7 contact centre uitgebreid ten behoeve van verdere uitbouw en professionalisering van de dienstverlening.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok