

Voorkopie briefadvies

DE VERTEGENWOORDIGING VAN NEDERLAND IN DE WERELD

No. 32, mei 2017

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN **AIV**
ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Prof.mr. J.G. de Hoop Scheffer

Vicevoorzitter Prof.dr. A. van Staden

Leden
Mw. prof.mr. C.P.M. Cleiren
Mw. prof.dr. J. Gupta
Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Mw. prof.dr. M.E.H. van Reisen
Mw. drs. M. Sie Dhian Ho
LGen b.d. M.L.M. Urlings
Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve

Secretaris Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Telefoon 070 – 348 5108 /6060
aiv@minbuza.nl

Inleiding

De minister van Buitenlandse Zaken heeft op 17 maart 2017 de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) verzocht op korte termijn en in kort bestek drie vragen te beantwoorden:

1. Hoe zou de Nederlandse overheid bewerktuigd moeten zijn om in het buitenland de Nederlandse belangen in de snel veranderende internationale omgeving adequaat te behartigen en waarden uit te dragen? Wat heeft Nederland daarvoor nodig?
2. Is de Nederlandse overheidsrepresentatie (het postennet) in het buitenland (Ambassades, Permanente Vertegenwoordigingen, Consulaten-generaal, NBSO's) voldoende toegerust om effectief in de sterk veranderende internationale omgeving te kunnen opereren?
3. Heeft Nederland zijn posten in dat perspectief op de goede plaatsen (landen/steden/organisaties) ontplooid? Welke geografische of thematische leemtes zijn er? (Voor de volledige adviesaanvraag, zie bijlage)

De AIV beantwoordt deze vragen in het hiernavolgende. Daarbij is de aandacht vooral gericht op de gevolgen van de bezuinigingen die vanaf 2012 aan zowel de posten in het buitenland als het kerndepartement in Den Haag zijn opgelegd. Dit betekent dat de AIV zich in dit briefadvies onthoudt van een uitvoerig onderzoek naar de taakvervulling van beide takken van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het is immers nog maar enkele jaren geleden dat de Adviescommissie Modernisering Diplomatie een dergelijk onderzoek heeft verricht.¹ De bevindingen van deze commissie hebben hun geldigheid voor de actuele situatie behouden en het ministerie heeft de uitvoering van de aanbevelingen voortvarend ter hand genomen.

De inhoud van dit advies is voorbereid door de AIV-leden De Hoop Scheffer, Van Staden en Voorhoeve, die daarin werden bijgestaan door de heren Oostenbrink (secretaris) en Van Laake (stagiair). De tekst is vastgesteld door de AIV op 19 mei 2017.

Het internationale bestel wijzigt sterk

De AIV constateert met de commissie-Docters van Leeuwen dat de behoefte aan vertegenwoordiging door functionarissen van de Nederlandse overheid in het buitenland aan grote wijzigingen onderhevig is. De AIV vat het belang van een modern en effectief netwerk van Nederlandse vertegenwoordigingen op vele terreinen samen door de invloeden van een aantal ontwikkelingen te noemen:

1. De internationalisering van vrijwel alle beleidsterreinen, ook de traditioneel binnenlands-departementale onderwerpen. De coördinerende, vertegenwoordigende, voorlichtende en faciliterende taken van het ministerie van Buitenlandse Zaken nemen de laatste jaren sterk toe als gevolg van de internationale aspecten van het beleid van vrijwel alle andere departementen. Om tot een consistent en coherent geïntegreerd extern beleid te komen, is nauwgezette afstemming noodzakelijk van velerlei beleid in een effectief onderhandelingspakket per land en thema. Daarbij gaat het niet alleen om algemene beleidsdoelen die de regering, de volksvertegenwoordiging en andere Nederlandse overheden (provincies, gemeenten en agentschappen) in Den Haag formuleren om in Brussel en in een groot aantal hoofdsteden en organisaties te worden nagestreefd. Het gaat vooral ook om het vaststellen van een optimale onderhandelingstactiek en timing, ter plekke en op de momenten waarop de beoogde resultaten kunnen worden geboekt.²
2. De groei van het aantal actoren. Steeds meer spelers betreden het toneel van de internationale politiek. Waren dat direct na de Tweede Wereldoorlog nog slechts een zestigtal staten en een tiental verdragsorganisaties, in de wereld van 2017 gaat het om bijna 200 staten die – op een enkele uitzondering na – lid zijn van de Verenigde Naties (VN). Daarnaast gaat het om honderden internationale organisaties, variërend van verdragsrechtelijke

¹ Het voorzitterschap van deze Adviescommissie berustte bij Arthur Docters van Leeuwen. Het tussen- en slotrapport van de commissie zijn respectievelijk in 2013 en 2014 verschenen.

² Zie hiervoor het eindrapport 'Samenhangend internationaal beleid' van de Gemengde Commissie 'Geïntegreerd buitenlands beleid', 6 juni 2005. Programma Andere Overheid: Rijksbrede Takenanalyse.

- instellingen tot grote en kleine non-gouvernementele organisaties, evenals multinationale bedrijven, lagere overheden van vele landen die over grenzen heen nauw samenwerken, alsmede internationale kennisinstellingen die invloed uitoefenen. De discipline van de naoorlogse deling tussen Oost en West, die vooral in de Koude Oorlog de buitenlandse politiek enigszins overzichtelijk maakte, is sinds 1990 gewijzigd in een multipolair en zeer pluriform stelsel met grote aantallen actoren van diverse aard.
3. De externe onveiligheid neemt toe. De tendens naar grotere onveiligheid in het wereldpolitieke bestel heeft veel oorzaken. Een aantal staten meent geen belang te hebben bij bevordering van de stabiliteit van de status quo. Sommige daarvan zijn duidelijk uit op verandering van hun positie en van het stelsel als geheel. Instabiliteit biedt hen kansen om hun invloed uit te breiden. Daartoe worden diverse instrumenten van hybride oorlogvoering ingezet: clandestiene militaire en inlichtingenoperaties, desinformatie en economische druk, evenals *proxy wars*. In dit verband vraagt de toegenomen dreiging vanuit Rusland bijzondere aandacht.³ Naast de onveiligheid die in veel fragiele staten heerst en door extremistische non-statelijke actoren wordt aangewakkerd, is sinds enige tijd de kans op het uitbreken van gewapende conflicten tussen grote mogendheden toegenomen. Zo is rond de Perzische Golf en in de Zuid-Chinese Zee sprake van hevige machtspolitieke concurrentie, met als inzet de beheersing van grondgebied, claims op energie en grondstoffen in internationale maritieme gebieden en zeeverbindingen. Ook de kleinere staten rondom Europa bieden grote mogelijkheden om instabiliteit te exploiteren ten bate van uitbreiding van invloedssferen. Het complexe schaakspel tussen grote en kleine actoren om hun internationale belangen en waarden te bevorderen is daardoor gecompliceerder dan voorheen.⁴
 4. De interne veiligheid staat onder druk. Als gevolg van hier opgesomde ontwikkelingen neemt ook de binnenlandse onveiligheid toe. Het internationale terrorisme, *cyber wars* en open of heimelijke interventies in politieke discussies door buitenlandse mogendheden beïnvloeden de besluitvorming, stabiliteit en beleidsopties ook in Nederland.
 5. Politiek-ideologische tendensen. De groei van specifieke nationaal-populistische stromingen in diverse landen vereist nauwkeurige analyse van de gevolgen voor Nederland en de internationale organisaties waarin met de betrokken landen wordt samenwerkt. Op de Nederlandse vertegenwoordigingen wordt een sterker beroep gedaan dan voorheen om uitleg te geven inzake binnenlandse politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Er blijkt in andere landen lang niet altijd een juist beeld te bestaan van de ontwikkelingen in Nederland en de discussie over de immigratieproblematiek. Mede in het licht van de opkomst van *illiberal democracies* vraagt ook het actief volgen van de naleving van mensenrechten in diverse landen veel van het diplomatieke apparaat.
 6. De duurzaamheid van onze samenleving wordt bedreigd door de (geo)politieke gevolgen van klimaatverandering. Sterke demografische groei in Afrika, humanitaire crises en (burger)oorlogen van etnische, religieuze of andere aard leiden verder tot grote kwetsbaarheid van staten waarin Nederland zijn waarden en belangen tracht te bevorderen. De uitvoering van de *2030 Agenda for Sustainable Development Goals* en de Milieuagenda van Parijs vereisen ook van Nederland een grote diplomatieke inspanning.⁵
 7. De migratie groeit sterk als gevolg van politieke en oorlogsvluchtelingen en *survival-migrants* veroorzaakt door grote verstoringen van het natuurlijke milieu (droogte, overstromingen en stijging van de zeespiegel). Dit is niet voorbijgaand als gevolg van actuele oorlogen, maar heeft langetermijn oorzaken die mede liggen in klimaatverandering en voortgaande bevolkingsgroei, vooral in Afrika.⁶
 8. Erosie van het multilaterale stelsel. Het bestel van internationale organisaties dat na 1945 is opgebouwd is geen stabiel, min of meer vanzelf groeiend mechanisme meer. De leiding die hieraan is gegeven door grote staten, de Verenigde Staten (VS) in de eerste plaats, geldt niet langer als vanzelfsprekend. De formele verdeling van zeggenschap in internationale organisaties weerspiegelt de krachtsverhoudingen in de wereld niet meer goed. Dit heeft ook consequenties voor Nederland. Nieuw opkomende landen eisen een grotere stem op, vooral in de internationale economische en financiële instellingen, hetgeen ten koste gaat van de

³ AIV, *Rusland en de Nederlandse defensie-inspanningen*, briefadvies nummer 31, Den Haag maart 2017.

⁴ Zie ook: WRR, *Veiligheid in een wereld van verbindingen. Een strategische visie op het defensiebeleid*, WRR-rapport nr.98, Den Haag, april 2016.

⁵ AIV, *Toekomst ODA*, briefadvies nummer 29, Den Haag, november 2016.

⁶ AIV, *Veiligheid en Stabiliteit in Noordelijk Afrika*, advies nummer 101, Den Haag, mei 2016.

- invloed van de Europese landen. Dit alles vereist een actieve diplomatieke opstelling om op andere wijze invloed uit te oefenen.
9. Bilateralisering van de Europese politiek. Het beleid van de Europese Unie (EU) wordt in toenemende mate vanuit de nationale hoofdsteden bepaald. Hierdoor wordt een wissel getrokken op het werk van de ambassades en vertegenwoordigingen in de EU-lidstaten om nationale standpunten te analyseren en te beïnvloeden. Tegelijk vergt het besluit van het Verenigd Koninkrijk (VK) de EU te verlaten tijdrovende aanpassingen in de EU. Dit heeft invloed op het Nederlandse beleid op vele gebieden, variërend van financiële dienstverlening tot landbouw en visserij.⁷ Waar Nederland en het VK in een aantal Europese dossiers (onder andere vrijhandel en de uitbouw van de interne markt) gemeenschappelijke posities innamen, is Nederland als gevolg van de komende Britse uittreding genoodzaakt meer tijd en energie te steken in de vorming van nieuwe coalities.
 10. Internationale criminaliteit. De omvang en intensiteit van internationale criminele netwerken en de dreiging van corruptief handelen groeien door. Bestrijding van de invloeden op de samenleving en ondermijning van de rechtsorde en ordelijke marktwerking vergen grotere expertise en inlichtingencapaciteit dan in het verleden.⁸
 11. Economische concurrentie. De Nederlandse economie is sterk afhankelijk van in- en uitvoer. De nationale economie is niet alleen tot in de haarvaten verweven met de ontwikkelde OESO-lidstaten, maar wordt ook beïnvloed door de economische opkomst van Azië, met name China en India. De verschuiving van de dynamiek in de mondiale economie van het Westen naar Azië, de economische gevolgen van de Brexit en de protectionistische tendensen door economisch nationalisme, stellen Nederland voor dringende vraagstukken van economische diplomatie. Deze veranderingen bieden ook kansen op nieuwe markten.
 12. Wetenschap, technologie en innovatie. De sterk technologisch gedreven mondiale economische veranderingen en de versnelling van wetenschap en kennis vereisen een hoger niveau van deskundigheid en contacten op deze gebieden met buitenlandse kennisinstellingen. Ter zake heeft de Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (AWTI) geconcludeerd dat een uitbreiding van het netwerk van kennis- en innovatie-attachés hard nodig is.⁹
 13. De nieuwe taken die in het externe beleid van belang worden geacht, zoals conflictpreventie en bevordering van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen, die op brede consensus bogen, vereisen een meer divers samengestelde vertegenwoordiging op terreinen die traditioneel niet tot de interstatelijke diplomatie behoorden, zoals democratisering, staatsopbouw in andere landen en omgang met non-gouvernementele stromingen op etnisch en religieus gebied.

Bovenstaande schets laat zien dat het takenpakket van de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland in de afgelopen jaren aanzienlijk is uitgebreid en complexer is geworden, terwijl ook aan de uitvoering van specifieke taken hogere eisen worden gesteld. Dit geldt ook voor de consulaire dienstverlening, een van de kerntaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken. In de afgelopen jaren heeft het ministerie fors geïnvesteerd in de verbetering van deze dienstverlening. Zo kunnen Nederlanders en buitenlanders momenteel 24 uur per dag, 7 dagen per week overal in de wereld terecht bij het 24/7 Contactcenter. Dit centrum heeft inmiddels 3000 klantcontacten per etmaal. Ook is aanzienlijk meer aandacht besteed aan ondersteuning van Nederlandse gevangenen in het buitenland.

Ten slotte moet nog worden opgemerkt dat tot de landen waar Nederlandse diplomaten werkzaam zijn meer en meer landen zijn gaan behoren die worden getroffen door gewelddadigheden. Hierdoor zijn de risico's voor de persoonlijke veiligheid van Nederlandse diplomaten toegenomen. De beveiliging van de vertegenwoordigingen en het personeel in een aantal staten gaat met hogere kosten gepaard dan in het verleden.

⁷ AIV, *Brexit means Brexit: op weg naar een nieuwe relatie met het VK*, advies nummer 103, Den Haag, maart 2017.

⁸ AIV, *Criminaliteit, Corruptie en Instabiliteit: een verkennend advies*, advies nummer 85, Den Haag mei 2013.

⁹ AWTI, *WTI-diplomatie – offensief voor internationalisering van wetenschap, technologie en innovatie*, mei 2017.

Gevolgen voor het postennet

In antwoord op de tweede adviesvraag merkt de AIV allereerst op dat in de afgelopen decennia economische rationalisering en veranderingen in opvattingen over traditionele diplomatie ertoe hebben bijgedragen dat de omvang van het postennetwerk van Nederland is verkleind vanuit de veronderstelling dat de versnelde wereldwijde communicatie de fysieke aanwezigheid in het buitenland minder belangrijk maakte. Er bestaat echter geen substituut voor presentie ter plaatse als het om effectieve beïnvloeding van buitenlandse regeringen en het openen van deuren voor Nederlandse bedrijven gaat. Daartoe dienen rechtstreekse relaties met regeringsvertegenwoordigers en netwerken met lokale spelers te worden onderhouden. Dit kan niet op afstand vanuit Den Haag gebeuren.

Als gevolg van de economische crisis hebben het vorige en huidige (demissionaire) kabinet besloten tot omvangrijke reducties op het budget voor de apparaatskosten van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De cumulatieve bezuinigingstaakstelling tot 2018 bedraagt EUR 150,5 miljoen.¹⁰ De AIV beseft dat ook Buitenlandse Zaken de afgelopen jaren een bijdrage diende te leveren aan de gezondmaking van de Nederlandse overheidsfinanciën. Nu de effecten van de bezuinigingen zichtbaar zijn geworden, blijkt echter dat deze een zeer forse aanslag hebben gepleegd op het vermogen van de diplomatieke posten om op te komen voor fundamentele waarden en om doeltreffend op te treden voor Nederlandse belangen. Zoals in de vorige paragraaf duidelijk is gemaakt geven recente internationale ontwikkelingen geen aanleiding tot een verminderde prioriteitsstelling in de bekostiging van de overheidspresentie in het buitenland ten opzichte van andere collectieve voorzieningen.

Op dit moment (stand april 2017) onderhoudt Nederland 108 ambassades, 24 Consulaten-generaal, 7 permanente vertegenwoordigingen en 7 regionale service organisaties. Het aantal posten zegt echter lang niet alles over de omvang en de kwaliteit van de Nederlandse overheidspresentie. Deze zijn mede afhankelijk van het aantal vertegenwoordigers van Nederland per post. Dit aantal is over het geheel genomen gedaald. Er heeft een aanzienlijke 'verdunning' van de vertegenwoordigingen plaatsgevonden. Tekenend is dat Nederland thans relatief veel kleine posten kent, dat wil zeggen posten van minder dan 15 formatieplaatsen, die bovendien gemiddeld voor twee derde door lokaal personeel worden bezet. Het aantal ambassades dat onder deze definitie van 'klein' valt bedraagt 40, waaronder 7 éénmansposten. In totaal zijn thans 834 BZ-ambtenaren in het buitenland geplaatst. Ter vergelijking: in 2012 was dit aantal 948 en in 1997 nog 1250. Bij ongewijzigd bezuinigingsbeleid zal het aantal vrijwel zeker tot onder de 800 dalen.

Tegelijk met het inkrimpen van het aantal posten en de bezetting daarvan, bleef door de geschetste internationale veranderingen de werkdruk sterk groeien. Efficiëncymaatregelen, onder andere op het terrein van digitalisering, konden dit niet ondervangen. Daarom zijn kunstgrepen toegepast, zoals het inzetten van grote aantallen stagiairs (thans 735)¹¹ op functies die in het verleden door afgestudeerden en intern opgeleide medewerkers werden vervuld. Besparing op ondersteunend personeel en secretariële functies had voorts tot gevolg dat bij de hogere functies het tijdsbeslag van administratieve werkzaamheden aanmerkelijk groeide. Hierdoor is de beschikbare tijd voor de kern van het diplomatieke werk, het uitdragen van de Nederlandse belangen en waarden, ernstig in de knel gekomen.

Ook het personeel op het ministerie in Den Haag is zwaar onder druk komen te staan. De jaarlijkse werknemertevredenheidsonderzoeken wijzen uit dat het personeel gedurende een reeks van jaren een toenemende werklast ervaart en dat dit meer en meer als een probleem wordt gezien. Van vele kanten wordt een beroep op het departement gedaan. Naast de vele beleidsvoorbereidende taken die moeten worden uitgevoerd en de externe contacten die dienen te worden onderhouden, behoort ook de Staten-Generaal steeds goed te worden geïnformeerd. Het zou onaanvaardbaar zijn indien het recht van het parlement om door de verantwoordelijke bewindslieden ten volle te worden geïnformeerd over alle aspecten van het buitenlands beleid in het gedrang zou komen als gevolg van een verdere toename van de werkdruk of capaciteitsgebrek.

¹⁰ Dit bedrag zou EUR 40 miljoen hoger zijn uitgevallen, indien niet in een tweetal Tweede Kamermoties was aangedrongen op vermindering van de bezuinigingen.

¹¹ In dit aantal zijn ook de stagiairs begrepen die op het departement zijn geplaatst.

De AIV constateert dat de verwachting dat door de Europese samenwerking en gezamenlijk optreden van de lidstaten fors bespaard zou kunnen worden op Nederlandse vertegenwoordigingen, niet is uitgekomen. De AIV vindt het in dit verband teleurstellend dat de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) weinig of geen werk van de ambassades van de lidstaten uit handen heeft genomen. Dit geldt in het bijzonder voor een belangrijke diplomatieke taak: het verzamelen van informatie en het maken van analyses van complexe politieke processen in landen met een groot conflictpotentieel. Wat de interne Europese verhoudingen betreft is al eerder in dit advies gezinspeeld op situaties waarin de gegroeide behoefte aan overleg tussen de EU-staten en de verschillen tussen de hoofdsteden juist het tijdsbeslag van analyse, rapportage en persoonlijk diplomatiek verkeer in diverse hoofdsteden vergrootte. Additionele inspanningen zijn nodig om onder de lidstaten medestanders te winnen voor het door Nederland in de EU gewenste beleid.

De minister stelt in de aanvraag dat Nederland een middelgrote mogendheid is. Dat is Nederland inderdaad in bepaalde sectoren, vooral handel, investeringen en enkele bijzondere terreinen zoals water- en landbouwtechnologie. De vraag kan worden gesteld of Nederland in de wereld van de toekomst al dan niet nog als een 'middelgrote mogendheid' moet worden gezien die op alle terreinen moet zijn bewerktuigd, of dat Nederland zich beter kan concentreren op een aantal kritieke regio's en thema's. Het antwoord op die vraag heeft echter niet veel invloed op de bepaling van de optimale omvang van het Nederlandse postennetwerk. Want zowel als middelgrote of als kleinere mogendheid is het cruciaal om goed geïnformeerd te zijn over internationale ontwikkelingen, het beleid van partnerlanden en het hebben van persoonlijke netwerken van diplomaten met politieke en ambtelijke vertegenwoordigers van andere landen waarin op het juiste moment invloed kan worden uitgeoefend.

De verwevenheid van de belangen en waarden van Nederland met de buitenwereld is dermate groot en bestrijkt zoveel belangrijke thema's, dat de relatieve grootte van Nederland in vergelijking met andere mogendheden niet veel invloed heeft op omvang en aard van een effectief postennetwerk. Het is niet de omvang van de machtsmiddelen die bepalend is, maar de sterke verbondenheid van de Nederlandse maatschappij met de buitenwereld en de breedte van de doelen die de staat en maatschappelijke organisaties in de omgang met andere landen nastreven. Omdat Nederland tot de meest geïnternationaliseerde landen in de wereld moet worden gerekend, geeft een vergelijking met andere staten met een vergelijkbare bevolkingsomvang en inkomen niet veel inzicht in wat Nederland nodig heeft voor een effectief postennetwerk. De andere staten hebben immers ook een andere ligging en andere belangen dan Nederland in het wereldpolitieke, economische en geografische krachtenveld.

De AIV concludeert uit het voorgaande dat niet een verdere inkrimping maar juist een versterking van het postennetwerk van Nederland en vooral een ruimere toewijzing van ondersteunende functies op de ambassades nodig zijn om de waarden en belangen van ons land te bevorderen. Deze conclusie betreft niet alleen het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar – gezien de internationalisering van het overheidsbeleid in de volle breedte – ook vele andere departementen, zoals Economische Zaken, Defensie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Infrastructuur en Milieu en Veiligheid en Justitie.¹²

Actuele knelpunten

De AIV beantwoordt de derde vraag door te wijzen op de knelpunten in het postennet die dringend moeten worden aangepakt. Een eerste knelpunt betreft het ontbreken van vertegenwoordigingen in landen in Afrika met een grote feitelijke dan wel potentiële uitstroom van vluchtelingen en/of arbeidsmigranten naar West-Europa, zoals Somalië, Niger en Tsjaad. Posten ter plaatse kunnen de Nederlandse regering tijdig informeren over actuele ontwikkelingen op het terrein van (de bestrijding van) terrorisme, religieus extremisme en grensoverschrijdende criminaliteit. Overleg met de verantwoordelijke Afrikaanse regeringen over de terugkeer van afgewezen asielzoekers maakt meer kans op resultaat wanneer de mogelijkheid bestaat tot direct en frequent contact, zowel in bilateraal als EU-verband. Daarbij is de ontwikkelingsrelatie een factor van betekenis. In veel Afrikaanse landen zal de komende jaren prioriteit dienen te worden gegeven aan het scheppen van werkgelegenheid voor jongeren. Hulp van buiten is daarbij essentieel. De modaliteiten van economische bijstand en

¹² Het aantal attachés dat op de buitenlandse posten is geplaatst, bedraagt volgens de meest recente cijfers 319. Deze zijn afkomstig van de navolgende vakdepartementen: Defensie (inclusief KMAR en Diensten), EZ (inclusief Landbouwraden), V&J (inclusief IND en Politie), BZK (inclusief Diensten) en Financiën.

speciaal een optimale rol van Nederlandse organisaties en bedrijven daarin kunnen het beste op basis van analyses van Nederlandse ambassades worden bepaald.

Door sluiting van een aantal ambassades in Centraal- en Zuid-Amerika is de Nederlandse representatie in dit deel van de wereld beneden een kritische grens gekomen. Hier is niet alleen het economische belang van Nederland in het geding, maar ook de verbondenheid met het stelsel van pan-Amerikaanse samenwerking op grond van de Nederlandse verantwoordelijkheid voor de buitenlandse betrekkingen van de rijksoverheid. Diplomatieke steun van landen op het westelijk halfrond kan Nederland bij onvoorziene crisissituaties in of rond de Antillen te stade komen. Heropening van een aantal ambassades in dit deel van de wereld ligt in de rede.

Daarnaast is, ter wille van de handelsbevordering, de vestiging van enkele Consulaten-generaal opportuun. Na overleg met het bedrijfsleven kan worden bepaald in welke plaatsen de nieuwe consulaire posten de grootste meerwaarde opleveren.

Wat de onderbezetting van een groot aantal ambassades betreft adviseert de AIV om bij intensivering prioriteit te geven aan (1) de posten in die landen die gelegen zijn 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 vindt haar rechtvaardiging in het Nederlands beleid dat is gericht op de voorkoming van conflicten en de stabilisatie van onrustige gebieden. Diplomatieke vertegenwoordigers in de betrokken landen kunnen niet alleen een *early-warning* functie vervullen en waken voor de veiligheid van Nederlandse staatsburgers. Ze treden zo mogelijk ook bemiddelend op tussen strijdende partijen en zijn onder omstandigheden behulpzaam bij het verlenen van humanitaire hulp. Nederlandse vertegenwoordigers zijn ook onmisbaar bij het verzamelen van inlichtingen over terroristische organisaties of cellen die mogelijk doelen in West-Europa proberen te treffen. Over de noodzaak tot versterking van de bilaterale posten in de EU-lidstaten is in dit advies al het nodige gezegd. De AIV is ervan overtuigd dat het gewicht dat Nederland in de schaal van de Europese besluitvorming legt, mede wordt bepaald door het voorwerk dat in de diverse Europese hoofdsteden wordt verricht.

Uitbreiding en vooral de versterking van het postennet, zoals in dit advies aangeduid, hebben onvermijdelijk budgettaire consequenties. De AIV schat dat op structurele basis ten minste een bedrag van EUR 70-80 miljoen nodig is teneinde de meest dringende knelpunten bij de overheidsrepresentatie in het buitenland te verbeteren. Naar het oordeel van de AIV staat tegenover deze investering, die gemeten naar de omvang van de totale rijksbegroting bescheiden is, een groot maatschappelijk nut in termen van internationale samenwerking, veiligheid, consulaire bijstand van burgers, andere gewichtige belangen en waarden van Nederland en bevordering van de financieel-economische belangen.



Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Adviescommissie Internationale Vraagstukken
Prof. Mr. J.G. de Hoop Scheffer
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

DGPZ
Coordinator Postennet
Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Nederland
<http://www.government.nl>

Contactpersoon
Karin Kleinjan-Kisjes
T +31 70 348 7391
F
karin.kleinjan@minbuza.nl

Onze referentie
Minbuza-2017.359407

Kopie aan

Bijlage(n)
1

Datum 17 maart 2017


Betreft Aanvraag (kort) spoedadvies AIV inzake Nederlandse presentie in het
buitenland

Geachte heer de Hoop Scheffer,

Ik stelt het zeer op prijs van de AIV een (kort) spoedadvies te mogen ontvangen over het
thema "Bewerktuiging van het buitenlandse beleid: Nederlandse overheidspresentie in het
buitenland".

De volledige adviesaanvraag treft u in bijlage aan.

De Minister van Buitenlandse Zaken,



Bert Koenders

Spoeadvies aanvraag: "Bewerktuiging van het buitenlandse beleid: Nederlandse overheidspresentie in het buitenland".

Inleiding

Nederland is als middelgrote mogendheid, met een open samenleving en een open economie, en een historisch gegroeide 'mondiale' oriëntering, zeer sterk afhankelijk van het buitenland. Het palet aan buitenlandse uitdagingen heeft een grote en directe invloed op Nederland en Nederlandse burgers. De invloed van ontwikkelingen in het buitenland op de veiligheid, welvaart en duurzaamheid in Nederland verandert van aard en neemt in omvang toe.

Veiligheid van Nederland en Nederlanders wordt direct beïnvloed door een toenemend assertief Rusland, fragiele en gefaalde staten aan de randen van Europa, terrorisme, cyber en hybride dreigingen, opkomst van "*illiberal democracies*", sterk toegenomen invloed van non-statelijke actoren (ook vijandelijke) op buitenlands beleid alsmede toenemende (onwenselijke) buitenlandse beïnvloeding van het Nederlandse sociaal-politieke bestel.

Onze welvaart is sterk afhankelijk van de export, die wordt beïnvloed door de "*rise of the rest*" en een economische shift naar Azië, van de gevolgen van de Brexit, van protectionistische tendensen, maar ook van kansen om nieuwe markten aan te boren.

De duurzaamheid van onze samenleving wordt geraakt door (geo)politieke gevolgen van klimaatverandering, de gevolgen van de demografische explosie in Afrika, humanitaire crises/ongelijkheid en de daaruit ontstane migratiestromen.

Antwoorden op deze vraagstukken die de Nederlandse samenleving direct raken, zocht Nederland traditiegetrouw via een sterke Transatlantische relatie, via versterking van het multilaterale stelsel alsmede via Europese samenwerking. Velen voelen onzekerheid over de trans-Atlantische verhoudingen. Het multilaterale (liberaal-democratische) stelsel dat is opgebouwd na de Tweede Wereldoorlog, alsmede de universaliteit van bepaalde ordeningsprincipes (inclusief mensenrechten en Internationaal recht), staan sterk ter discussie. Die ordeningsprincipes zijn essentieel voor het Nederlands economisch belang (level playing field, afspraken over internationale vrijhandel, etc.). We zien dat de samenwerking in de Europese Unie steeds intensiever wordt, waarbij de belangen die voor Nederland op het spel staan steeds groter worden. De onderwerpen op de agenda zijn ook in toenemende mate onderwerp van (binnenlands-) politieke controverse, zowel in Brussel als in de Europese hoofdsteden. Het onderhandelingsspel vindt in een Unie van 28 lidstaten niet alleen meer plaats aan de tafel in Brussel, maar ook tussen de hoofdsteden. De kwaliteit van de informatiepositie bepaalt mede de effectiviteit van de onderhandelingsinzet.

Dit alles vereist een actief en wendbaar optreden van Nederland in het buitenland (zowel in bilateraal als multilateraal verband) om de Nederlandse belangen veilig te stellen en ons waardenstelsel uit te dragen en te verdedigen.

Vragen

Tegen deze achtergrond stelt het kabinet het op prijs een advies van de AIV te mogen ontvangen met een antwoord op de volgende 3 vragen:

1. Hoe zou de Nederlandse overheid bewerktuigd moeten zijn om in het buitenland de Nederlandse belangen in deze snel veranderende internationale omgeving adequaat te behartigen en waarden uit te dragen? Wat heeft Nederland daarvoor nodig?
2. Is de Nederlandse overheidspresentie (postennet) in het buitenland (Ambassades, Permanente Vertegenwoordigingen, Consulaten-generaal, NBSO's) voldoende toegerust om effectief in de sterk veranderende internationale omgeving te kunnen opereren?

3. Heeft Nederland zijn posten in dat perspectief op de goede plaatsen (landen/steden/organisaties) ontplooid? Welke geografische of thematische leemtes zijn er?