

Vergaderjaar 2010–2011

32 734

Modernisering Nederlandse diplomatie

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2011

Hierbij stuur ik u een nota waarin de inzet van de regering om de Nederlandse diplomatie te moderniseren uiteen wordt gezet. Met deze nota maakt de regering inzichtelijk hoe het netwerk van Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland flexibeler, kleiner en goedkoper wordt. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie van het lid Nicolai c.s.¹

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

¹ 32 500 V, nr. 83.

MODERNISERING NEDERLANDSE DIPLOMATIE – een tijdloos vak op eigentijdse leest geschoeid

In de kern...

Dat de wereld verandert is niet nieuw. Wel nieuw is de snelheid en dynamiek waarmee de veranderingen zich thans voltrekken en de impact die deze hebben op de bestaande wereldorde. Snel groeiende economieën zoeken hun plaats. Nieuwe spelers brengen nieuwe spelregels met zich mee: zij drukken hun stempel op de internationale orde. Vaste verbanden als EU en NAVO geven houvast, maar er wordt ook vaker samengewerkt in wisselende coalities. *Wie wat wil, haakt aan. Doet mee.*

Onze belangen bewegen mee. Een gelijk speelveld, dezelfde regels voor iedereen, blijft voor een handelsland als Nederland belangrijk, maar is lastiger te realiseren. Met de groeiende welvaart in de wereld stijgt de concurrentie. Om afzetmarkten en investeringsmogelijkheden. Maar ook om energie, grondstoffen, voedsel en water. *Wie wat wil, presteert.* Net wat beter en slimmer dan de rest.

Mensen bewegen zich ook anders. Internet en sociale media maken het makkelijker informatie uit te wisselen en een mening te vormen. Netwerken verbreden zich. *Wie wat wil, kijkt verder. Deelt en verbindt.*

De regering wil voor Nederland stabiliteit en economische groei en zet zich in voor de bevordering van mensenrechten; de drie pijlers van het buitenlands beleid. Dat kan niet zonder internationale inspanningen: ons land is zo ingebed in de wereld, dat we niet onze schouders kunnen ophalen over wat er in die wereld gebeurt. De grens tussen buitenland en binnenland wordt alsmaar dunner. De Nederlandse diplomatie is een middel om wat we voor ons land willen, in het buitenland tot stand te brengen. Dat doen we door te werken aan welvaart, veiligheid en vrijheid in de wereld. En door een consulaire inzet die staat als een huis. Vanzelfsprekend willen we dat onze internationale inzet optimaal is.

En dus verandert ook de diplomatie. Zij past zich aan. Aan de verhoudingen in de wereld, aan de Nederlandse belangen, aan de omgang tussen mensen. De noodzakelijke bezuinigingen geven aanleiding een proces in gang te zetten dat onvermijdelijk is om in de wereld van vandaag en morgen optimaal te presteren.

Het gaat niet zozeer om lijstjes van ambassades die sluiten of juist opengaan. Die lijstjes zullen misschien *headlines* maken, maar veel belangrijker is het grotere beeld. Onze visie op de inrichting van de diplomatie. Onze visie op de manier waarop we in de wereld moeten opereren. Die visie is gestoeld op de volgende uitgangspunten, die onderling verband houden:

- Nederlandse belangen staan centraal in het handelen. Ook onze economische belangen. Dat betekent een forse intensivering van de economische diplomatie en meer samenwerking met het bedrijfsleven.
- Structuur volgt functie. We moeten precies weten *waar* we zaken moeten doen, en *wat* we dan te halen of te brengen hebben. Pas als we de functie helder voor ogen hebben, zoeken we de vorm die daarbij past. Onze diplomatieke aanwezigheid hoeft niet per se een ambassade te zijn (een gebouw met een vlag, dat wordt uitgerust met alle mogelijk denkbare taken, ondersteunend personeel en onderhoud) maar kan ook heel anders worden vormgegeven. Door reizende ambassadeurs of flexibel inzetbare beleidsteams. Vanuit regionale steunpunten. Of door te kiezen voor een specifieke inzet voor het bedrijfsleven.

- Flexibiliteit. We willen snel kunnen inspringen op veranderende omstandigheden.
- Focus. We willen en kunnen niet alles doen maar bekijken waar onze meerwaarde ligt. Aan de hand van die meerwaarde bepalen we de inzet. Precies zo is ook de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie met een aantal landen tegen het licht gehouden met als resultaat: minder partnerlanden, minder sectoren. We doen waar we goed in zijn en kiezen daarvoor de meest vruchtbare bodem.
- Geïntegreerd werken. Er zijn nog steeds schotten te slechten. Op ambassades hoeft geen onderscheid te zijn tussen afdelingen voor politiek, economie en ontwikkelingssamenwerking. Die zaken moeten juist in samenhang worden gezien.
- Dynamischer opereren. Volop gebruik maken van kansen die technologie en communicatiemiddelen bieden. Met brede aandacht voor wat er in de samenleving speelt. Dat betekent: het palet aan gesprekspartners uitbreiden, verbindingen leggen. Buiten de gebaande paden durven treden om Nederland goed op de kaart te zetten.
- De consulaire inzet kan moderner en makkelijker, met behulp van elektronische dienstverlening.

Met deze uitgangspunten scherp op het netvlies zijn we in staat de Nederlandse diplomatie te herzien en het postennet overeenkomstig te richten. Slanker maar sterker te maken. Dat levert niet alleen een *efficiënter* en *goedkoper* postennet op, maar ook een *flexibeler* inzet die beter is toegerust op de eisen van deze tijd. Precies die opdracht heeft de regering zich in het regeerakkoord gesteld.

Het werk wordt voor diplomaten niet minder interessant, integendeel. Hun taken worden omvangrijker, complexer en dynamischer. Daarom zal worden geïnvesteerd in het toerusten van diplomaten op de nieuwe tijd.

1. Inleiding

De regering werkt aan een krachtige, compacte en dienstverlenende overheid, met de opdracht Nederland welvarender en veiliger te maken. De Nederlandse diplomatie zal bijdragen aan het vervullen van deze opdracht. Vertegenwoordigingen van het Koninkrijk in het buitenland moeten voldoen aan de eisen van deze tijd, op basis van onze visie op de rol en belangen die Nederland in de wereld heeft. Functionaliteit staat hierbij voorop, de structuur moet daaruit volgen. Een herziening van het postennetwerk past daarbij; flexibeler, kleiner en goedkoper. Met deze brief maakt de regering inzichtelijk wat de visie op de Nederlandse diplomatie is en hoe een moderner postennetwerk wordt vormgegeven.

2. Waarom is ons diplomatieke netwerk belangrijk?

Het Koninkrijk der Nederlanden is sterk vervlochten met het buitenland. Nederlandse bedrijven en burgers zijn overal ter wereld actief en onze economie profiteert daarvan. Een groot deel van ons BBP wordt in en met het buitenland verdiend. Onze economische positie willen we versterken. Dat gaat niet vanzelf. Onze welvaart en ons welzijn zijn gediend met veiligheid en stabiliteit buiten de grenzen. Een land als Nederland is gebaat bij eenduidige internationale regels die zorgen voor een gelijk speelveld. *Gerichte* internationale samenwerking is hiervoor instrumenteel. De regering is overtuigd dat het op deze terreinen actief en doelgericht moet optreden. Een goed toegerust diplomatiek netwerk is een middel om dat te bereiken, ten dienste van alle landen van het Koninkrijk der Nederlanden.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken komt op voor onze belangen in een dynamische wereld waarin staten, bedrijven, maatschappelijke organisaties en mensen steeds meer *partners* van elkaar worden. Wat belangrijk is voor Nederland en Nederlanders, proberen we in het buitenland voor elkaar te krijgen. Dat doen we door het bedrijfsleven te ondersteunen op buitenlandse markten, door de economische positie van ons land in de wereld te versterken en door welvaart, stabiliteit en veiligheid te bespoedigen ook in andere delen van de wereld. En door op te komen voor de mensenrechten en de opbouw van de rechtsstaat te ondersteunen. Op die manier geven we uitdrukking aan onze grondwettelijke verplichting de internationale rechtsorde te bevorderen. Voor Nederland is dat goed: ons land is gebaat bij internationale afspraken waaraan landen zich verbinden, en die een gelijk speelveld tot stand brengen. De Nederlandse diplomatie zetten we – binnen en buiten Europa – zo in dat zij bijdraagt aan deze doelstellingen, die uiteindelijk allemaal in dienst staan van een sterker, veiliger en welvarender Koninkrijk der Nederlanden.

3. Waarom passen we onze diplomatie aan?

Aanpassing van onze diplomatie aan de eisen van de huidige tijd is om uiteenlopende redenen noodzakelijk:

- Economische (en afgeleid daarvan politieke) zwaartepunten in de wereld verschuiven steeds sneller en vaker. Nieuwe opkomende markten dienen zich aan. China wordt op de voet gevolgd door India en Brazilië, met in hun kielzog andere grote en dichtbevolkte landen als Vietnam, Indonesië en Nigeria. Nederland met zijn open economie moet voortdurend inspelen op dergelijke verschuivingen.
- De wereld is steeds meer *interconnected*; de grens tussen binnen- en buitenland vervaagt. Gebeurtenissen elders hebben steeds sneller en directer effect op onze samenleving. Wereldwijde problemen vragen om oplossingen waarin de belangen van ontwikkelde en zich ontwikkelende landen samenkomen¹.
- Buitenlandse ontwikkelingen raken vandaag de dag alle departementen en ook de lagere overheden en instanties. Europese samenwerking dringt door tot in de haarvaten van nationaal beleid en binnen alle geledingen van de overheid².
- De wereld wordt steeds transparanter. Mobiele communicatie- en IT toepassingen leiden tot onmiddellijke beschikbaarheid van enorme hoeveelheden informatie waar we optimaal gebruik van moeten maken. Steeds meer landen wegen met succes belangen tegen elkaar af, koppelen besluitvorming over verschillende kwesties aan elkaar indien daarmee een beter onderhandelingsresultaat behaald kan worden, en sluiten strategische partnerschappen (*package deals*). Nederland zal gericht moeten kijken waarmee het invloed creëert om de eigen belangen te dienen («quid pro quo»). Een coherente inzet van alle ter beschikking staande instrumenten wordt steeds belangrijker.
- Diplomatie beperkt zich allang niet meer tot het klassieke interstatelijke verkeer. Het netwerk en takenpakket van de diplomatie is qua omvang, complexiteit, dynamiek en gelaagdheid enorm toegenomen. De huidige diplomaat heeft te maken met grote, gevestigde én startende bedrijven, vakbonden, mensenrechtenverdedigers, lokale overheden, universiteiten, de creatieve sector, NGO's, media etc.

¹ Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking
26 november 2010.

² WRR Rapport d.d. 18 oktober 2010 «Aan het buitenland gehecht».

In 2010 namen acht invloedrijke bloggers uit Egypte deel aan een bezoekersprogramma aan Nederland waarin o.a. aandacht werd besteed aan het Nederlandse parlementaire stelsel, Islam in Nederland en het NL buitenlandsbeleid richting de Arabische wereld. Dit bezoek heeft voor vele, positieve rapportages in Nederlandse en Egyptische online- en offline media gezorgd.

- De regering gelooft in een overheid die alleen dat doet wat zij moet doen, liefst zo dicht mogelijk bij mensen. Dat geldt ook voor het toenemende aantal Nederlandse burgers in het buitenland. Consulaire dienstverlening moet derhalve staan als een huis, maar daar hangt wel een prijskaart aan. Het bewustzijn van de eigen verantwoordelijkheden van de reizende Nederlander kan vergroot worden door voorspelbare dienstverlening aan te bieden.
- In deze dynamische multipolaire wereld acht de regering scherpstelling van ons vizier noodzakelijk. Het belang van – de juiste – keuzes neemt toe. Op sommige punten is winnen een vereiste.

Ook andere landen (zoals het VK, Zweden, Denemarken, de VS, Brazilië en China), houden hun diplomatie tegen het licht, om beter toegerust te zijn op de nieuwe diplomatieke taken die de veranderende wereld met zich meebrengt. Ieder land maakt daarin zijn eigen keuzes.

Zweden sloot in 2010 11 ambassades, en opende er 10. De VS maakt een verschuiving van militaire buitenlandse presentie naar «civilian power», met meer budget voor het State Department. Het VK kort 25% op de budgetten, maar tast het postennetwerk niet aan. Duitsland heropende inmiddels alle ambassades die 12 jaar geleden sloten; benodigde bezuinigingen worden behaald door het gerichter inzetten van presentie.

De regering zal in deze regeerperiode actief inspelen op de bovengenoemde lange termijn ontwikkelingen in de internationale verhoudingen en het daarmee gepaard gaande diplomatieke verkeer. De regering doet dit vanuit het politieke programma zoals neergelegd in het regeerakkoord. In dat kader heeft de regering een aantal nieuwe accenten gelegd, ook ten aanzien van het buitenlands beleid. Daarnaast zijn er ook zaken die we minder of niet meer zullen doen. Deze keuzes volgen ook uit de noodzaak tot bezuinigingen op uitgaven voor onze vertegenwoordigingen. In de periode 2007–2011 heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken 400 formatieplaatsen ingeleverd. Daar komt in de periode 2011–2015 nog een substantiële reductie bovenop. Aan het eind van deze bezuinigingsperiode zal het ministerie ten opzichte van 2007 teruggegaan zijn van circa 3200 naar 2500 ambtenaren. De financiële taakstelling is een goede aanleiding om het postennetwerk kritisch onder de loep te nemen. Het netwerk van buitenlandse vertegenwoordigingen zal efficiënter en goedkoper worden, en ook voldoen aan de eisen van de 21^{ste} eeuw¹. In de volgende hoofdstukken wordt dit verder uitgewerkt.

4. Uitgangspunten van de regering

1. De regering stelt het Nederlandse belang in het buitenlands beleid centraal². Onze vertegenwoordigingen in het buitenland worden ingezet om dat Nederlandse belang, en het belang van Nederlanders te dienen. De prioriteiten die de regering in het buitenlands beleid stelt zijn de bevordering van onze economische belangen (welvaart), vrede en stabiliteit (veiligheid), en mensenrechten (vrijheid). Dit zijn zaken die een geïntegreerde benadering en een coherente internationale strategie vergen. Onze inzet op het gebied van economische diplomatie, consulaire zaken (recht van Nederlandse burgers op bewegingsvrijheid ook buiten de

¹ Op 5 november 2009 zond de minister van Buitenlandse Zaken een brief aan de Kamer inzake Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland; de regering neemt nu maatregelen die verder gaan dan destijds aangekondigd.

² Het Nederlandse belang moet steeds worden gelezen als de brede belangen van het Koninkrijk der Nederlanden.

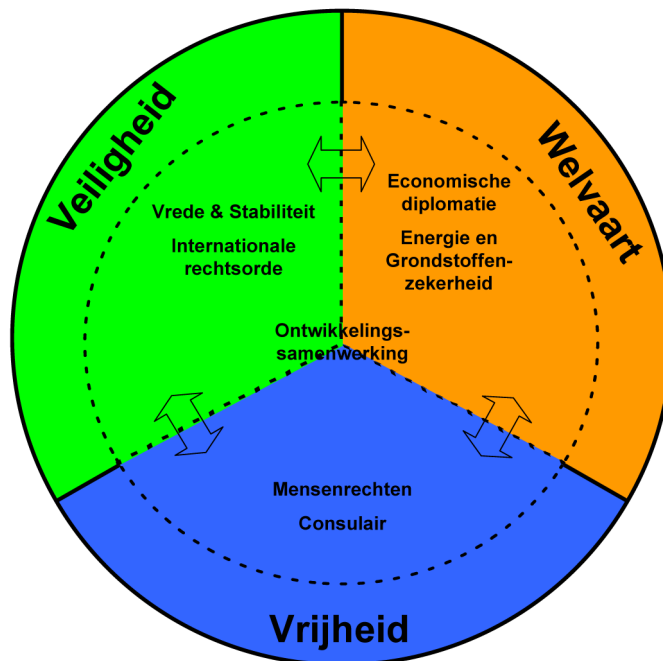
grenzen), defensie, het zekerstellen van strategische goederen (energie, grondstoffen) en internationaal recht (bestrijding van internationale criminaliteit en terrorisme) zal altijd ten minste één, maar vaak ook twee of alle drie de thema's als doelstelling hebben, omdat ze nu eenmaal sterk met elkaar samenhangen. Dat geldt voor onze bilaterale betrekkingen, maar evenzeer voor onze inzet in Europa, de VN, de NAVO en andere multilaterale instellingen.

Ook ontwikkelingssamenwerking (OS) zal meer dan voorheen vanuit deze geïntegreerde visie benaderd worden. Door de beperking van zowel het aantal partnerlanden als het aantal speerpunten zullen de OS-activiteiten meer focus krijgen¹. Daarnaast is bij de landenkeuze bewust gekozen voor een aantal fragiele staten met het oog op bevordering van de veiligheid en stabiliteit in de wereld. De speerpunten water, en voedselzekerheid zijn mede gekozen omdat Nederland daar iets te bieden en te winnen heeft. Deze speerpunten sluiten ook aan bij de economische topgebieden van Nederland. Tenslotte is bij de landenkeuze nadrukkelijk rekening gehouden met kansen en mogelijkheden – soms op de langere termijn – van het Nederlandse bedrijfsleven in die landen. Het Nederlandse bedrijfsleven is gebaat bij een stevige inzet op ontwikkelingssamenwerking.

Economische diplomatie is een nationaal belang voor Nederland, maar vergroot ook de kans op een stabielere en veiliger wereld buiten de grenzen. Energie- en grondstoffenzekerheid is essentieel voor de Nederlandse economie, maar heeft ook een belangrijke veiligheidsdimensie. Ontwikkelingssamenwerking verschuift van hulp naar investeren, en zal in nauwe samenhang worden gebracht met andere vormen van buitenlands beleid waardoor niet alleen de mondiale maar ook de bredere nationale belangen beter worden gediend. Projecten die vrede en stabiliteit elders in de wereld bevorderen leggen tevens de basis voor een verbetering van de mensenrechtensituatie. Indien reizigers zich vrij, veilig en (wettelijk) beschermd kunnen bewegen leidt dat tot grotere welvaart in de landen waar ze tijdelijk verblijven. Het versterken van de internationale rechtsorde in andere landen resulteert in een *level playing field*, waar de Nederlandse economie baat bij heeft.

Deze zaken grijpen allemaal op elkaar in; de in onderstaande cirkel genoemde inzet onder de thema's welvaart, veiligheid en vrijheid hebben niet één maar alle drie de thema's als doelstelling. De stippellijn in de binnenste cirkel illustreert de onderlinge samenhang waar de regering aan hecht.

¹ OS-focusbrief maart 2011.



2. We kunnen niet meer overal aanwezig zijn en alles doen; *selectiviteit* en *focus* zijn noodzakelijk zowel op inhoudelijke gronden als vanwege financieel-economische beperkingen. De noodzakelijke aanscherping van de focus zal rijksbreed gedragen moeten worden en het postennetwerk zal moeten inkrimpen. Dat betekent niet alleen in omvang kleinere posten, maar zelfs sluiting van een aantal posten. Waar nodig zullen we echter ook vertegenwoordigingen versterken of openen.

Welke posten sluiten & welke posten openen.

Voorgesteld wordt 10 posten te sluiten: ambassade Montevideo, ambassade Quito, ambassade Guatemala, ambassade Managua, ambassade La Paz, ambassade Yaoundé, ambassade Asmara, ambassade Ouagadougou, ambassade Lusaka, consulaat-generaal te Barcelona. Voorgesteld wordt 3 posten te openen: in Panama in Juba, en een consulaat-generaal in West-China.

Het herziene en afgeslankte postennetwerk zal derhalve niet meer overal aanwezig zijn en ook niet meer alles *doen*. Bij het bepalen wat we *wél* doen zal meer dan voorheen aansluiting worden gezocht bij de politieke agenda en worden gestuurd op resultaat. Daarnaast zal gericht gekeken worden of – en op welk vlak – het Koninkrijk der Nederlanden in het land van accreditatie een verschil maakt, óók geredeneerd vanuit de wetenschap waar de belangen liggen van het gastland. Zo kan beter in kaart worden gebracht op welke terreinen Nederland met succes expertise of producten kan «halen» of «brengen». Dit betekent dat de keuzes *per land* gemaakt moeten worden. De inzet van een post op een bepaalde prioriteit wordt vervolgens vertaald in de omvang en samenstelling van de post. De posten zullen zo efficiënter en goedkoper gaan werken. Deze afslanking zal een belangrijke bijdrage leveren aan de bezuinigingsdoelstelling.

Uitwerking in de praktijk: strakkere aansturing.

Voor de 15 grotere posten zijn de interdepartementaal overeengekomen meerjarige beleidskaders de basis van hun activiteiten.¹ Voor de grote groep overige posten versterken we effectiviteit en efficiency door toegesneden aansturing. Het takenpakket wordt per post scherper afgebakend.

3. Omdat belangen blijven verschuiven vraagt dit ook om *dynamisering* en *flexibilisering* van de diplomatie. De regering vindt het belangrijk om daarin de functionaliteit voorop te stellen. *Structure follows function*, zowel in Den Haag als in het buitenland. «Klassieke diplomatie» in de zin van contact van staat tot staat, verdwijnt niet. Er zal immers altijd behoefte blijven aan (vertrouwelijke) communicatie tussen regeringen. Ook netwerken blijft een kerntaak; alleen door het kennen van de sleutelspelers in een ander land kan toegang (en dus invloed) worden verkregen. Bovendien is het een lange termijn belang dat Nederland (blijvend) wordt gezien en gekend als een betrouwbare partner, waar internationale partners (zowel overheden als private sector) zaken mee kunnen doen. Maar Nederland moet meebewegen met de veranderingen. Het uitbreiden van buitenlandse activiteiten naar de niet-statelijke actoren is een dynamisering van de diplomatie.² De politieke, economische en maatschappelijke arena is groter en complexer geworden, en verschilt bovendien van land tot land. Wereldwijd vindt verschuiving plaats van een *ownership based economy* naar een *access based economy*.³ Anders gezegd, ons economisch systeem is steeds minder gebaseerd op het verwerven van eigendom en steeds meer op het verwerven van toegang. Dit is een fundamentele verandering. Om de Koninkrijksbelangen adequaat te dienen moet ons diplomatieke netwerk in staat zijn informatie uit vele bronnen te vergaren, te analyseren en – waar nodig – ter beschikking te stellen aan derden. Maar diplomatie is ook beïnvloeding ten behoeve van het Nederlandse belang, en ook hier geldt dat dat tegenwoordig via veel meer verschillende spelers en netwerken gebeurt dan alleen via regeringen.

Het Noord-Amerikaanse postennetwerk organiseerde een serie van fietsworkshops in diverse steden, waarbij Nederlandse en Amerikaanse experts op het terrein van transport en vervoer plannen hebben gemaakt om Amerikaanse steden fietsvriendelijker te maken. Seminars werden goed bezocht en er volgden intensieve discussies online via een twintigtal bekende nationale en internationale blogs. Daarnaast was er veel aandacht voor ThinkBike in traditionele media, o.a. lokale tv stations in Chicago en Toronto. Voor het Green Build event in Chicago werd sterk ingezet op online communicatie. Resultaat: sterke promotie van Nederland door een groot aantal news websites met een totaal bereik van meer dan 170 miljoen Amerikanen.

Hieruit volgt dat niet alleen in omvang, maar ook qua *inzet* en *vorm* het diplomatieke netwerk moet worden aangepast op deze nieuwe omgeving. Dynamisering en flexibiliteit zijn de sleutelwoorden bij zowel het bepalen van de inzet als de vorm van het postennetwerk. In ieder land moeten we onze eigen oplossing vinden, waarbij bovendien in de loop der tijd aanpassingen aan wijzigende omstandigheden relatief eenvoudig aangebracht moeten kunnen worden; geen «one size fits all». Ik heb deze verandering in de rol van Nederlandse ambassadeurs reeds ingezet.

Een andere, complementaire diplomatieke *inzet* is steeds vaker nodig om effectief de nationale belangen te dienen. Discreet achter de schermen opereren (of stille diplomatie) zal noodzakelijk blijven, zeker indien mensenlevens in het geding zijn. Tegelijkertijd zijn megafoondiplomatie

¹ De 15 posten die tussen nu en 2014 een Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader zullen opstellen zijn: de Russische Federatie, Turkije, Duitsland, Frankrijk, België, Zuid-Afrika, China, India, Indonesië, Marokko, Polen, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Brazilië en Suriname.

² WRR rapport d.d. 18 oktober 2010 «Aan het buitenland gehecht», p. 116.

³ Kevin Kelly, «What Technology Wants».

en zelfs megadiplomatie¹ inmiddels al ingeburgerde begrippen. Culturele diplomatie ondersteunt onze handelsbelangen, onze zichtbaarheid in het buitenland en helpt ons onze buitenlandse partners te verstaan. Parlementaire diplomatie kan een effectief middel zijn het nationaal belang zeker te stellen; parlementariërs kunnen een grote rol spelen bij het diplomatieke werk. Aan publieksdiplomatie blijft eveneens behoefte bestaan, om daarmee begrip te kweken voor Nederlandse zienswijzen en standpunten, en bij te dragen aan een realistisch en positief imago van Nederland in het buitenland. We moeten echter meer. Diplomaten moeten kunnen en dŭrven afwijken van gebaande paden. Met een veel bredere infiltratie in de samenleving kunnen zij een sterk verbeterde informatiepositie opbouwen waardoor in een veel vroeger stadium proactief in plaats van reactief wordt opgetreden. Dit kan bijvoorbeeld door vaker kennis en informatie uit te wisselen met Nederlanders op uiteenlopende posities in het buitenland, bijvoorbeeld in het bedrijfsleven, maar ook door effectiever gebruik te maken van buitenlandse netwerken in Nederland.

De digitalisering zorgt voor een veranderend werkveld. Informatie is sneller, toegankelijker en zorgt zo voor een transparantere samenleving. De digitale media zorgen voor een veel diverser mediagebruik. Er groeit nu een generatie op die sterk verbonden is met «social media». Informatie is toegankelijker dankzij internet en de platforms voor discussie talrijker. Communicatie heeft de vorm aangenomen van electriciteit: informatie wordt in een oogwenk op verschillende manieren en in uiteenlopende contexten wereldwijd rondgepompt. De betekenis en duiding van informatie gaat een eigen leven leiden; niemand is meer eigenaar van informatie. Daar staat tegenover dat nieuwe IT-toepassingen meer kennis opleveren over interessante ontwikkelingen in andere landen waar we ons voordeel mee kunnen doen. Niet in de laatste plaats ook omdat we digitalisering kunnen gebruiken voor het effectief en proactief «zenden» van eigen boodschappen. Tegelijkertijd is het risico toegenomen dat vertrouwelijke informatie ongewenst weglekt, terwijl het uitwisselen van dergelijke informatie essentieel blijft voor adequate diplomatie. Maar digitalisering biedt vooral kansen die we niet onbenut zullen en mogen laten.

Ook de *vorm* van het postennetwerk wil de regering herzien. Het palet aan diplomatieke vertegenwoordigingen wordt talrijker en kleurrijker: van moderne lobbykantoren tot laptopposten, rondreizende ambassadeurs voor landen waar we geen presentie hebben, en speciale vertegenwoordigers die op bepaalde kwesties worden ingezet. Het Koninkrijk zal in sommige regio's met één vertegenwoordiging kunnen volstaan, waarvandaan de landen in die regio steeds waar nodig flexibel kunnen worden bediend.

Dynamisering en flexibilisering betekent ook dat we in de komende jaren open moeten staan voor de mogelijkheid vertegenwoordigingen te openen in landen of regio's waar voor Nederland relevante ontwikkelingen plaatsvinden (economisch of anderszins). In hoofdstuk 5 wordt een aantal mogelijkheden geschetst (Panama, West-China), maar ook elders kunnen in de komende vier jaren interessante kansen ontstaan. Het postennetwerk moet met de snelheid van deze ontwikkelingen meebewegen.

De regering onderkent het belang van de ontwikkeling van de Europese diplomatieke dienst voor extern optreden (EDEO)² en zal deze blijven steunen, maar acht de gevolgen ervan voor de vorm en inrichting van het postennetwerk in de komende bezuinigingsperiode gering³. De regering zal de komende periode bezien of in de toekomst synergie en besparingen kunnen worden gerealiseerd via de EDEO-vertegenwoordigingen,

¹ Parag Khanna, «How to run the world» (2010).

² Deze dienst is verantwoordelijk voor het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid van de Europese Unie.

³ Zie ook Rapport brede heroverwegingen, nr. 13 Internationale samenwerking, p. 30: «Op korte termijn lijken er nauwelijks mogelijkheden te bestaan taken van nationale diplomatieke diensten over te laten aan de EDEO».

bijvoorbeeld op consulaire vlak en bij de informatievoorziening over landen en analyse daarvan. Ten aanzien van de informatievoorziening zij benadrukt dat bilaterale dossiers altijd blijven bestaan; een nationale oordeelsvorming blijft voor Nederland belangrijk.

5. Inzet op Nederlands belang: gevolgen voor diplomatie

De inzet van de regering op welvaart, veiligheid en vrijheid zal moeten leiden tot concrete, tastbare resultaten. In dit hoofdstuk wordt verduidelijkt welke accentverschuivingen worden aangebracht bij de thema's en activiteiten zoals genoemd in de binnenste cirkel onder 3.1, waarbij de onderlinge samenhang leidend is.

Economische diplomatie: intensiveren

De Nederlandse economie is zeer afhankelijk van het buitenland. Een toename van de wereldhandel met 4% zorgt voor 1% economische groei van Nederland, buitenlandse investeerders zijn goed voor 16% van de banen in de private sector¹ en internationale samenwerking bij innovatie is essentieel voor de verdere ontwikkeling van de Nederlandse kenniseconomie. Dit buitenland verandert bovendien snel; van de wereldwijde economische groei zal de komende jaren meer dan de helft in de opkomende markten gerealiseerd worden. De regering gaat hierin fors investeren.

Het postennetwerk moet optimaal toegerust zijn om de economische belangen in het buitenland optimaal te behartigen. Het gaat hierbij om de volle breedte van economische dienstverlening die kan bijdragen aan het succes van Nederlandse kennisinstellingen en bedrijven. Zo kunnen de economische topgebieden² worden ondersteund door middel van strategische kennisintensieve samenwerking en/of door handelscontacten, maar bijvoorbeeld ook door gericht buitenlandse investeringen naar Nederland te halen. Ook kunnen Nederlandse economische belangen worden behartigd door middel van beïnvloeding van het economische- of landbouwbeleid van het gastland. Daarbij is het enerzijds van belang te weten in welke landen kansen liggen of waar de Nederlandse belangen groot zijn. Met andere woorden: wat is het economische potentieel van een land voor Nederland met betrekking tot innovatie, handel en/of buitenlandse investeringen? Daarnaast moet goed gekeken worden naar het soort van economische diplomatie dat noodzakelijk is in het betreffende land (trouble shooting, markttoegang of marktordening). Indien het gaat om landen waar de overheid transparant is, regelgeving helder en de markttoegang eenvoudig, kan in veel gevallen worden volstaan met het verstrekken van informatie waarna de Nederlandse partijen zelf hun weg weten te vinden. Bemoeit de overheid van dat land zich actief met het bedrijfsleven, is de regelgeving complex en/of opereert het daarbij minder transparant, dan is er voor Nederlandse partijen mogelijk geen gelijk speelveld. Dit geldt te meer omdat veel van de internationaal opererende Nederlandse bedrijven actief zijn in sectoren waarbij een publieke partij een belangrijke speler is³. Naast informatievoorziening hebben Nederlandse bedrijven in deze landen actieve ondersteuning van de Nederlandse overheid nodig. In sommige gevallen raakt dit ook terreinen als energievoorzieningszekerheid, de schaarste aan grondstoffen of spanningen rond klimaatverandering.

Vanuit deze visie zal worden afgewogen hoe economische ondersteuning in een land wordt ingezet. Zo zal bijvoorbeeld in de BRICS (Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika) het postennetwerk krachtig en in de breedte aanwezig moeten zijn voor de ondersteuning van het bedrijfsleven en de economische dienstverlening in grote lijnen ongewijzigd

¹ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek: De Internationaliseringsmonitor 2010.

² Creatieve industrie, Logistiek, Tuinbouw, Agrofood sector, Life sciences, Energie, Water, Chemie, en High Tech sector.

³ De meeste in het regeerakkoord genoemde topgebieden hebben raakvlakken met de publieke sectoren in het buitenland.

moeten blijven of zelfs worden uitgebreid. In minder grote landen zullen vooral sectorale kansen in de economische topsectoren geïdentificeerd moeten worden die zonder economische diplomatie niet geïdentificeerd kunnen worden. Hiervoor zal een meer flexibele, projectmatige aanpak op zijn plaats zijn door bijvoorbeeld tijdelijk extra expertise op een post te plaatsen. In de meer transparante markten zullen de economische werkzaamheden vooral bestaan uit informatievoorziening voor het bedrijfsleven. Daarbij zal vaker gebruik worden gemaakt van de inzet van Netherlands Business Support Offices (NBSO), die relatief eenvoudig kunnen worden geopend of gesloten. Het besluit voor het openen van een NBSO zal wel afhankelijk blijven van de vraag vanuit het bedrijfsleven. Voor wat de informatievoorziening aan het bedrijfsleven betreft zal steeds goed gekeken worden of die informatie niet reeds op de markt beschikbaar is. In alle landen zal het profijtbeginsel in toenemende mate worden toegepast. Voor een aantal posten in ontwikkelingslanden met economische potentie waar ontwikkelingshulp is of wordt afgebouwd, zal het profiel moeten veranderen van een OS-relatie naar een andere relatie, waar wenselijk bijvoorbeeld een meer economische. Steeds zal kritisch gekeken worden naar de toegevoegde waarde van de Nederlandse overheid voor het bedrijfsleven in het betreffende land. Dit betekent ook dat als de economische belangen van een land voor Nederland onvoldoende zijn of dat bedrijven geen kansen zien, de bezetting van deze posten herzien kan worden.

De regering hecht ook belang aan een goede wisselwerking tussen de bezetting op de post en het bedrijfsleven en de kennisinstellingen in Nederland. Signalen vanuit deze spelers moeten goed worden opgepakt en communicatie over wat wel, en wat niet mogelijk is in de dienstverlening moet helder zijn. De noodzakelijke wisselwerking tussen de bezetting op de post en het bedrijfsleven zal verder worden versterkt door, naast de landenspecifieke aanpak, ook te kiezen voor een sectorale aanpak. Met name waar het de economische topgebieden betreft kunnen postennetwerk en bedrijfsleven aan elkaar gekoppeld worden, waarbij in *real time* informatie wordt gedeeld over wederzijdse ontwikkelingen, kansen en bedreigingen. Dit kan worden gerealiseerd door slimmer gebruik te maken van grote bijeenkomsten (jaarvergaderingen, conferenties, presentaties etc) van een bepaalde sector met actieve deelname van ambassadeurs of (Haagse) dossierhouders die deze sector als prioriteit hebben. Daarnaast kan ook strategischer gebruik worden gemaakt van een detacheringsbeleid, gericht op functies in de prioritaire sectoren van het bedrijfsleven. Extra budget wordt vrijgemaakt voor deze intensivering, ten gunste van opleiding, kennis en andere vormen van presentie in het buitenland.

Voorbeelden van uitwerking in de praktijk:

- Krachtige inzet op landen waar de Nederlandse overheid de meeste toegevoegde waarde heeft, e.g. landen met veel economisch potentieel/belang waar de overheidsinmenging groot is (zoals de (niches van) BRICS).
- In alle landen invoering van profijtbeginsel in toenemende mate.
- Kritisch kijken naar posten waar NL economisch belang minder groot is.
- Extra inzet voor medewerkers: opleiding, kennismaking met relevante bedrijven en kennisinstellingen.
- Daarbij zullen posten bij de economische doelen ook beter kijken naar de relatie met OS, publieksdiplomatie, grote sport- en cultuurevenementen en ten aanzien van hun netwerken (publiek en privaat).

In 2050 heeft de wereld 9 miljard inwoners. Hierdoor ontstaat grote druk op de natuurlijke hulpbronnen van de aarde. Daarbij zal niet zozeer sprake zijn van *tekorten* aan energie, water, voedsel, metalen en mineralen, maar vooral van een gebrek aan *toegang* tot deze grondstoffen. Vraag en aanbod komen vaak niet bij elkaar door falende markten, ontoereikende regelgeving en infrastructuur, of grote koopkrachtverschillen. Daarnaast is er sprake van onevenredige verdeling van grondstoffen en spelen geopolitieke factoren een rol, waardoor sommige landen in de machtige positie komen van aanbieder en marktbeheerser. De toenemende competitie om toegang tot land, water, energie en andere natuurlijke hulpbronnen zal in toenemende mate oorzaak en aanjager van conflicten zijn, en daardoor negatieve consequenties voor de stabiliteit en veiligheid in de wereld hebben. Ook zal de toenemende competitie om natuurlijke hulpbronnen leiden tot vergroting van de druk op ecosystemen en daarmee de voorzieningszekerheid van grondstoffen.

Dit spel om de toegang tot grondstoffen zal steeds harder worden gespeeld. Solidariteit en samenwerking zullen daarbij lang niet altijd de eerste reflex zijn, ook niet bij traditionele bondgenoten. Nederland is vooral kwetsbaar t.a.v. energie, metalen en mineralen. Op gebied van water en voedsel hebben we juist veel te bieden. We moeten economisch eigenbelang (het ook in de toekomst voor onszelf veiligstellen van adequate toegang tot natuurlijke hulpbronnen) en internationale vrede en veiligheid (het voorkomen van conflicten als gevolg van grondstoffen-schaarste) hand in hand laten gaan. We moeten strategisch denken op lange termijn en handelen op korte termijn. Flexibele inzet van diplomatieke middelen is onontbeerlijk; ook landen als Duitsland en Frankrijk doen dat reeds ten dienste van leveringszekerheid.

Wat moeten we halen?

- Leveringszekerheid van energie (m.n. fossiele brandstoffen zolang alternatieve energiebronnen nog niet voldoende in de behoefte kunnen voorzien)
- Leveringszekerheid van metalen en mineralen voor onze industrie en dienstverlening.

Wat kunnen we bieden en winnen?

- Kennis en kunde in zowel bedrijfsleven als kennisinstellingen op gebieden als water en voedselzekerheid
- Marktkansen voor het Nederlands bedrijfsleven, technologie en oplossingen
- De potentie van Nederland als *transit hub* (Schiphol, Haven Rotterdam en daaraan gelieerde toeleveringsbedrijven) biedt economische kansen in het spel rond de toegang van strategische hulpbronnen.

Voorbeelden van uitwerking in de praktijk:

- Multilaterale inzet met als doel transparantie, level playing field, rules-based game.
- Bilaterale inzet via het postennetwerk om levering en doorvoer (gasrotonde Groningen, haven Rotterdam) van grondstoffen te verzekeren (zoals laptop ambassadeur in Baku).
- Waar mogelijk samen optrekken met gelijkgezinden (vb. VK en Scandinavische landen).
- Europese energiesamenwerking om tijdelijke olie- en gastekorten op te vangen
- Pilot Voedselzekerheid in vijf OS partnerlanden, een samenwerkingsverband tussen BZ, EL&I, Wageningen UR en het bedrijfsleven.

Internationale ontwikkelingen zoals instabiliteit van het mondiale financiële systeem, verschuivende machtsverhoudingen, schaarste van energie, voedsel, water en grondstoffen, zwakke staatsstructuren en het ontbreken van adequaat bestuur beïnvloeden de stabiliteit. Versterking van de internationale rechtsorde verkleint de kans op instabiliteit buiten de grenzen en draagt bij aan het gelijke speelveld waar de Nederlandse economie baat bij heeft. Stabiliteit (of het ontbreken daarvan) in landen buiten Nederland heeft dus rechtstreekse invloed op onze eigen veiligheid, vrijheid en welvaart.

De dreigingen waaraan Nederland bloot staat zijn transnationaal en van een zodanige omvang en complexiteit dat zij het beste in internationaal verband kunnen worden aangepakt, zoals proliferatie van massavernietigingswapens, gewelddadig extremisme, cyberbedreigingen, piraterij. Dichter bij huis moet ook gedacht worden aan de noodzaak georganiseerde criminaliteit en fraude te bestrijden, evenals illegale handel (mensen, drugs, wapens). Maar ook bedreigingen voor de volksgezondheid moeten internationaal worden aangepakt, zoals infectieziekten, grensoverschrijdende fysieke gevolgen van nucleaire ongelukken, en risico's ten aanzien van voedselveiligheid.

Nederland is bovendien extra kwetsbaar voor deze dreigingen, door de open samenleving, hoge bevolkingsdichtheid en aanwezigheid van internationale transitie-«hubs» (Schiphol, haven Rotterdam, internet-servers). Het postennetwerk is gericht op bevordering van de Nederlandse en internationale veiligheid, van de internationale rechtsorde en van internationale stabiliteit. Onze posten dragen bij aan het verminderen van onze kwetsbaarheid en het zo goed mogelijk voorbereid zijn op onvoorspelbare ontwikkelingen.

Nationale veiligheid bestaat niet zonder effectieve internationale samenwerking. Internationaal veiligheidsbeleid staat in dienst van ons nationaal belang:

- preventief: veiligheidsrisico's bij de oorsprong inperken (missies, exportcontrole proliferatiegevoelige goederen, voorkomen radicalisering)
- defensief: kwetsbaarheid verminderen, voorbereid zijn op dreigingen en onzekerheden (raketverdediging, diversifiëren energiebronnen)
- offensief: dreigingen aanpakken (piraterijbestrijding, sanctiebeleid)

Geïntegreerd beleid is hier de basis, met wederzijds versterkende inzet van diplomatieke, militaire en economische middelen en ontwikkelings-samenwerking; resultaat is meer dan som der delen.

Niet alle ontwikkelingen leiden tot een rechtstreekse veiligheidsdreiging voor Nederland. Sommige kunnen echter wel invloed hebben op onze veiligheid. Hierbij gaat het niet alleen om de hierboven geschetste consequenties van mogelijke schaarste aan energie, voedsel, water en grondstoffen, maar ook om bijvoorbeeld grootscheepse migratie en/of vluchtelingenstromen. Migratiestromen kennen verschillende oorzaken: destabilisatie en radicalisering elders in de wereld, georganiseerde misdaad en inadequate rechtsstructuur, onvoldoende werkgelegenheid of gebrek aan hoop op een beter toekomstperspectief. Mensensmokkelaars spelen hier handig op in en verdienen er goed aan. Nederland zal – vooral in nauwe samenwerking met andere landen – projecten identificeren die dergelijke grensoverschrijdende misdaad bestrijden.

Voorbeelden van uitwerking in de praktijk:

- Inzetten op samenwerking en coalitievorming met gelijkgezinde landen, m.n. op onze vertegenwoordigingen bij de NAVO en de EU.
- Bevorderen van meer samenwerking tussen internationale veiligheidsorganisaties (VN, EU, NAVO, OVSE) en met andere relevante internationale organisatie (zoals IAEA en UNDP).
- Banden aanhalen en meer samenwerken met nieuwe veiligheidspartners (Rusland, China, India, Brazilië), zowel bilateraal als in de multilaterale fora.
- Geïntegreerde 3D aanpak toepassen in (Nederlandse)missies
- Tegengaan van radicalisering in risicolanden (zoals Pakistan, Afghanistan, Jemen, Mali), soms vooruitlopend op multilaterale inzet.
- Steunen van gerichte projecten in fragiele staten die de «rule of law» moeten versterken.
- Sluiten van Terug- en Overnameclausules met landen van herkomst voor uitgeprocedeerde vreemdelingen.
- Speciale aandacht voor noodzakelijke expertise op terrein van asiel en opsporing/bestrijding van fraudezaken met sociale voorzieningen.

Ontwikkelingssamenwerking; dynamische OS-diplomatie

Op de posten in OS-partnerlanden wordt dynamische OS-diplomatie bedreven vanuit een geïntegreerde visie. De toegenomen internationale verwevenheid en afhankelijkheid, de uitbreiding van het speelveld met nieuwe donoren (als China en Arabische landen maar ook grote filantropische fondsen als Gates), de door de regering ingezette verschuiving van hulp naar investeren en de specifieke aandacht voor het Nederlands belang maken dat het werkveld van OS nu verder wordt verbreed en in nauwere samenhang wordt gebracht met andere vormen van buitenlands beleid en diplomatie. Zo worden mondiale, nationale en Nederlandse belangen beter bediend.

Dit betekent dat:

- de dynamiek van het OS-speelveld blijft vragen om diplomatie met een *groot en divers* netwerk, ook buiten de hoofdstad en gebaande paden. Kennis en contacten in het ontwikkelingsland in combinatie met een actief netwerk in Nederland zijn cruciaal. Snel schakelen tussen verschillende actoren, van Nederland naar regeringen en burgers in ontwikkelingslanden, van internationale fora en wereldwijde fondsen naar invloedrijke (nieuwe) donoren en van lokale naar internationale ondernemingen. Politiek, economie en ontwikkeling daar én hier worden zo sterk met elkaar verbonden.
- nieuwe sociale, maatschappelijke en politieke trends in de ontwikkelingslanden, in de regio en daarbuiten op de voet worden gevolgd. Contact onderhouden met jonge en ondernemende leiders, zoals de zogenoemde Afrikaanse «cheetah-generatie¹», in het bedrijfsleven, politiek, academische wereld en NGO's. Wat is hun toekomstvisie? Wat willen zij betekenen voor hun land? Zo kunnen toekomstige kansen en mogelijkheden voor ontwikkelingslanden en voor Nederlandse inzet vroegtijdig gesignaleerd worden.
- de *vraag* uit het ontwikkelingsland gekoppeld wordt aan Nederlandse expertise bij Nederlandse ministeries, NGOs, kennisinstellingen en bedrijven. Voor het helder krijgen van de vraag van het partnerland blijft het vergaren van de juiste informatie en grondige analyse cruciaal. Samen met een inschatting van de Nederlandse meerwaarde kunnen vraag en aanbod op elkaar worden afgestemd en is de kans op duurzame ontwikkelingsresultaten goed in te schatten.

¹ De Ghanese econoom George Ayittey lanceerde het begrip de «cheetah-generatie».

- posten in hun dialoog met partneroverheden zoeken naar gedeelde belangen in het veiligstellen van de voorziening van *mondiale publieke goederen* als veiligheid, financiële stabiliteit en vitale ecosystemen.
- *economische diplomatie* wordt verbonden met OS, waarbij zowel het ontwikkelingsland als het Nederlandse bedrijfsleven, bijvoorbeeld op het gebied van water en voedsel, te winnen heeft. Hoofddoel blijft het stimuleren van ontwikkeling dáár. We moeten gebruik blijven maken van de relaties met partneroverheden en kennis van de lokale omstandigheden om ondersteunend te zijn aan het bedrijfsleven, bijvoorbeeld door bepleiten van verbeteringen bij belemmeringen in het investeringsklimaat voor (buitenlandse) ondernemers.

Voorbeelden van uitwerking in de praktijk:

- Verdere verdieping van de kennisbasis op het ministerie en de posten door gericht en actief in te zetten op het genereren, vasthouden en verspreiden van relevante kennis. Het personeelsbeleid wordt hierop toegesneden – een begin is reeds gemaakt met de departementale kennisstrategie.
- Oprichting van een pool van OS-experts die flexibel inzetbaar zijn ter ondersteuning van ambassades daar waar permanente inzet niet nodig is.
- Activeren van virtuele netwerken van experts rond bepaalde thema's op het Ministerie en op de ambassades.

Mensenrechten: onverminderde inzet met meer maatwerk

De samenhang tussen de drie belangrijkste doelstellingen van ons buitenlands beleid, te weten welvaart, veiligheid en vrijheid, betekent dat we met onze mensenrechteninzet ook willen aansluiten bij de andere doelstellingen. We richten ons dan ook vooral op die vrijheden die bijdragen aan de ontwikkeling van democratie en versterking van de rechtsstaat, structuren die garant staan voor stabiliteit, handel en economische groei. Respect voor mensenrechten en de regels van de rechtsstaat maken de wereld op termijn stabiel, veiliger, vrijer en welvarender. Brede betrekkingen, ook op economisch gebied, bieden eveneens een basis voor het bespreken van de mensenrechten en voor het uitoefenen van een positieve invloed op de ontwikkeling van de mensenrechten in het land in kwestie. De inzet op burgerlijke en politieke vrijheden, en ondersteuning van mensenrechtenverdedigers, is juist nu van belang. De roep om respect voor mensenrechten en democratie is wereldwijd groeiende, gesteund door internet en andere nieuwe media. De recente ontwikkelingen in de Arabische wereld illustreren dit.

Mensenrechten vormen een essentieel en integraal onderdeel van het buitenlands beleid. Naleving van mensenrechten is nog niet vanzelfsprekend en hun universele gelding staat nog steeds onder druk. Het kabinet zal zich dan ook krachtig blijven uitspreken tegen grove schendingen. De regering wenst daarbij een realistische koers te varen, selectief te kijken naar middelen en menskracht en effectiviteit voorop te zetten. Scherpere keuzes maken en die ook daadwerkelijk doorvoeren. We moeten ons realiseren dat wij niet alles kunnen doen. Daarbij betrekken we nadrukkelijk ook de mogelijkheden van internationale taakverdeling.

Met het Verdrag van Lissabon is de EU als nooit tevoren in staat om een coherent en krachtig mensenrechtenbeleid te voeren. Nederland zal omwille van effectiviteit en efficiëntie meer inzetten op EU-optreden. Ook kijken we actief naar gelijkgezinde landen die een voortrekkersrol spelen op bepaalde vraagstukken. Op deze terreinen zal Nederland zich uiteraard blijven uitspreken tegen ernstige schendingen. Tegelijk kan Nederland het

werk van dergelijke voortrekkers ondersteunen en zich aansluiten bij initiatieven die Nederland niet altijd zelf hoeft te nemen.

Vooraf ten aanzien van onderwerpen en situaties waar Nederland bijzondere deskundigheid of anderszins toegevoegde waarde heeft, zal Nederland initiatieven ontplooiën. De manier waarop we onze standpunten uitdragen luistert nauw. Het mensenrechtenbeleid dient hand in hand te gaan met een slimme inzet van economische diplomatie, het OS-instrumentarium en actieve betrokkenheid bij veiligheidsvraagstukken.

Nederland zal ook actief zoeken naar samenwerkingsmogelijkheden op onderwerpen die in individuele landen zelf ook als een probleem worden ervaren en waarvoor de politieke wil aanwezig is om vooruitgang te boeken. Door een dialoog met overheden en financiering van concrete projecten uit het Mensenrechtenfonds kunnen ambassades zich inzetten voor verbetering van de mensenrechtensituatie die op meer draagvlak bij de centrale overheden kunnen rekenen, wat de kans op succes vergroot. Hierbij kan de samenhang met OS worden vergroot, door bij dergelijke projecten ook oog te hebben voor prioritaire thema's binnen OS (zoals bijvoorbeeld Seksuele Reproductieve en Gezondheids Rechten (SRGR) en vrouwenrechten).

Om te komen tot een daadwerkelijke verbetering van de mensenrechtensituatie zal immers concreet resultaat moeten worden geboekt. De regering wil de onverminderde inzet op dit terrein derhalve met meer maatwerk vormgeven.

Voorbeelden van uitwerking in de praktijk:

- Er worden scherpe prioriteiten gesteld. Onder meer wordt ingezet op thema's als vrijheid van meningsuiting en vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, ondersteuning van mensenrechtenverdedigers. Individuen die eigen verantwoordelijkheid nemen ten aanzien van de rechten van de mens zullen meer dan ooit worden gefaciliteerd.
- Met het mensenrechtenbeleid wordt nadrukkelijk aansluiting gezocht bij doelstellingen op gebied van stabiliteit, vrede en veiligheid en economische welvaart en voorspoed.
- Het postennet zal worden ingezet om projecten te identificeren en te monitoren die nauw aansluiten bij de prioriteiten uit de actualisering van de mensenrechtenstrategie, waarbij – waar mogelijk – ook een link wordt gelegd met OS prioriteiten.
- Nederland gaat bijzondere aandacht geven aan de mensenrechtensituatie in de Arabische wereld. Nederland wil burgers in deze regio bijstaan om hun kansen op democratisering en meer respect voor fundamentele vrijheden ten volle te benutten.
- Nederland zal vaker gebruik maken van de EU als kanaal voor de mensenrechtendialoog en zoekt actief naar mogelijkheden voor een internationale taakverdeling.

Consulaire dienstverlening: moderniseren

Recente ontwikkelingen in bijvoorbeeld Japan en de Arabische regio laten zien hoe belangrijk hulp aan Nederlanders in nood in het buitenland is. Het toont ook het belang van zichtbare en betrokken ambassadeurs en hun medewerkers aan. De consulaire dienstverlening, inclusief migratievraagstukken, is traditioneel een belangrijk deel van de taken van buitenlandse vertegenwoordigingen. Jaarlijks worden in Den Haag en op de posten zo'n 700 000 beslissingen genomen over consulaire aangelegenheden.

De consulaire dienstverlening moet staan als een huis. Binnen de beschikbare middelen zal het zwaartepunt gaan verschuiven naar dienstverlening aan Nederlanders in extreme nood. Concreet moet daarbij worden gedacht aan bijstand aan Nederlanders in crisisgebieden, zoals onlangs in Libië. Maar ook aan gedetineerden die een reële kans op de doodstraf lopen. De capaciteit om meerdere crises tegelijkertijd te kunnen afhandelen, zal worden versterkt.

Hiertegenover staat een versobering en stroomlijning van de dienstverlening waarbij geen sprake is van extreme nood. Een kleiner postennetwerk heeft onvermijdelijk tot gevolg dat sommige Nederlanders verder zullen moeten reizen. Omdat de huidige leges van een in het buitenland afgegeven paspoort bij lange na niet kostendekkend is, zal deze naar een kostendekkend niveau moeten worden opgetrokken. Om de gevolgen hiervan te beperken, zal – zoals in het regeerakkoord staat vermeld – de geldigheidsduur van het paspoort worden verhoogd naar 10 jaar. Verder wordt ernaar gestreefd dat Nederlanders in het buitenland de mogelijkheid krijgen om bij meer Nederlandse gemeenten een paspoort aan te vragen. Nederland zet er bovendien op in dat de Europese diplomatieke dienst in de toekomst ook consulaire taken krijgt, waaronder visumverlening. Een snelle en efficiënte dienstverlening ten aanzien van het verlenen van visa voor het zakenleven en de toeristische industrie is van groot economisch belang. Daarom wordt geïnvesteerd in digitale dienstverlening, om het aanvragen van documenten eenvoudiger te maken. Hierbij zal rekening worden gehouden met de bepalingen zoals vastgelegd in de Wet Bescherming Persoonsgegevens.

Voorbeelden van uitwerking in de praktijk:

- Verlengen paspoortduur naar 10 jaar.
- Kostendekkend tarief voor paspoorten aangevraagd in het buitenland.
- Mogelijk maken overal in NL paspoort aan te vragen.
- Versobering consulaire bijstand.
- Pilot Schengenaanvraagkantoor.
- Intensiveren e-dienstverlening, waaronder reisadviezen via sociale media, digitaal aanvragen van visa en paspoorten en introductie betalingsmogelijkheden via het web.
- Investeren in robuustere crisis respons (state of the art operations room en -communicatiemiddelen), periodieke crisisoefeningen op hoog risico posten.

6. Welke focus waar nodig? Schets toekomst postennetwerk

Het netwerk moet zo ingericht worden dat het, in lijn met het regeerakkoord, onze belangen optimaal dient, of die nu economisch zijn, onze veiligheid raken of de dienstverlening aan Nederlanders betreft. Functionaliteit staat voorop. De vorm, omvang en inrichting van het netwerk vloeien daaruit voort.

Schets huidige omvang, taken, soorten presentie

De Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland zijn er om de belangen van het gehele Koninkrijk te dienen. Zij zijn nooit het exclusieve domein van het ministerie van Buitenlandse Zaken geweest. Het zijn in formele zin vertegenwoordigingen van ons staatsbestel en in de praktijk filialen van de BV Nederland.

Het Nederlandse postennetwerk omvat 113 ambassades, 24 Consulaten-generaal, 19 posten bij volkenrechtelijke organisaties, 4 andere vertegenwoordigingen (ambassadekantoren te Almaty en

Bujumbura, een Joint Donor Office te Juba, en de Vertegenwoordiging bij de Palestijnse Autoriteit te Ramallah).

Daarnaast is er een breed netwerk van ongeveer 345 honoraire consulaten, die op plaatsen die voor Nederland en Nederlanders van belang zijn, maar waar geen ambassade in de onmiddellijke nabijheid is gevestigd, relevante lokale contacten onderhouden en consulaire en economische diensten kunnen verlenen.

Tevens is er een vijftigtal gespecialiseerde kantoren van andere ministeries, waaronder 21 Netherlands Business and Support Offices (NBSO's), Netherlands Education Support Offices (NESO's), kantoren van de Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) en Netherlands Agricultural Business Support Offices (NABSO).

De bezetting van het diplomatieke netwerk bestaat uit 1077 uitgezonden fte's van Buitenlandse Zaken, en 351 attachés van andere ministeries. Het lokaal personeel bestaat uit 2253 fte's, onderverdeeld in 2025 in dienst van BZ en 241 in dienst van vakdepartementen.

De in hoofdstuk 4 beschreven inzet en accentverschuivingen zijn niet de enige factoren die van invloed zijn op de inrichting van het netwerk aan Nederlandse vertegenwoordigingen. Bij het maken van keuzes moet evenzeer gekeken worden naar de ontwikkelingen in andere landen en regio's die inwerken op de Nederlandse belangen.

De wereld nader beschouwd

De machtsverschuivingen in de wereld, toegenomen dynamisering, noodzakelijke aanscherping van focus en beperking van middelen betekent dat Nederland selectiever moet zijn bij het maken van keuzes over waar en op welke wijze we vertegenwoordigd willen zijn.

In de komende jaren verschuift het politieke en economische zwaartepunt in toenemende mate naar Azië. De economische groei in Azië beperkt zich niet tot India, China en de «Aziatische Tijgers» maar zal zich op middellange termijn ook in andere landen (en regio's) in Azië manifesteren. Nederland moet anticiperen op het hoge tempo waarmee ontwikkelingen in Azië (en kansen voor Nederland) zich de komende vijf jaar zullen voltrekken. Tegelijkertijd geldt dat deze regio nog altijd het grootste aantal mensen kent dat onder de armoedegrens leeft, en een aantal fragiele staten waar Nederland in de komende jaren een rol zal blijven vervullen. De bijzondere band met Indonesië rechtvaardigt speciale aandacht. Nederland moet bij de inrichting van het netwerk in Azië op deze ontwikkelingen inspelen.

De regio Noord-Afrika en het Midden-Oosten is een nabuurregio van Europa en heeft in Nederland een belangrijke binnenlandspolitieke component: asiel en migratie, integratie minderheden, religie. De regio krijgt dan ook veel aandacht van politiek en samenleving. Als de recente omwentelingen in deze landen goed aflopen, groeien Europa en deze landen naar elkaar toe in een uitdijende zone van democratie en welvaart. Als het verkeerd afloopt, zullen velen legaal of illegaal de overstap wagen naar Europa, op zoek naar veiligheid en welvaart. Gezien de instabiliteit zal Nederland vooralsnog veel aandacht moeten blijven schenken aan de consulaire werkzaamheden van de vertegenwoordigingen in deze regio. De Golfregio is van groot economisch belang voor Nederland en biedt een niche waar het Nederlandse bedrijfsleven toegevoegde waarde kan

bieden. Dit impliceert een intensivering van de samenwerking op economische diplomatie.

Het Koninkrijk is van oudsher goed vertegenwoordigd in Noord-, Midden- en Zuid-Amerika en de Cariben, mede vanwege de ligging van de overzeese Koninkrijksdelen. Zij hebben hier specifieke belangen, die door het postennetwerk worden behartigd. Vandaar dat in een aantal landen in deze regio een bijzonder accent wordt gelegd. De Verenigde Staten is nog steeds een wereldmacht en de grootste economie ter wereld. De relatie met de VS blijft op een veelheid van terreinen van groot belang voor het gehele Koninkrijk, waarbij de economische agenda meer nadruk zal krijgen. Er zijn vijf G20 landen in de regio. Economische kansen, bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en de brede Koninkrijksrelaties blijven mede bepalend voor de wijze waarop Nederland in Latijns-Amerika vertegenwoordigd moet zijn. Brazilië wordt de komende jaren een nog belangrijker speler, hetgeen een intensivering vereist. De economische ontwikkelingen in Panama gaan gepaard met kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven. Daartegenover staat dat de OS-partnerrelatie met Bolivia, Guatemala en Nicaragua zal worden beëindigd. Met de introductie van een speciaal programma voor Midden-Amerika blijft Nederland daar overigens wel actief. De invulling van de relatie met Colombia wordt gewijzigd en komt meer in het teken te staan van handel en economie. Met Suriname blijven intensieve maatschappelijke banden bestaan.

Ook voor Afrika geldt dat Nederland daar, vanwege reductie van het aantal OS-partnerlanden, niet meer in alle landen op dezelfde wijze aanwezig blijft. De afbouw van het OS-programma leidt tot een substantiële reductie van formatieruimte op de vertegenwoordigingen in deze regio. In landen waar het bilaterale gedelegeerde OS-programma afgebouwd wordt, maar waar de ambassade ook andere strategische taken vervult (zoals beschreven in hoofdstuk 4) blijft Nederland aanwezig, maar met een kleinere vertegenwoordiging en kwalitatief andere bezetting. Hierbij zal uitdrukkelijk ook gekeken worden naar landen met economisch potentieel, en naar landen die om andere redenen voor Nederland belangrijk zijn (zoals strategische hulpbronnen, grondstoffen, en/of intensieve bilaterale samenwerkingsverbanden). Verzelfstandiging van Zuid-Soedan leidt tot het openen van een vertegenwoordiging in Juba, vanwege de intentie een bilateraal OS-programma in Zuid-Soedan op te zetten.

In Europa zijn en blijven de Nederlandse belangen relatief groot. Nederland heeft baat bij een vorm van aanwezigheid in de hoofdsteden in Europa vanwege onze belangen bij de EU in Brussel, de intensieve handelsrelaties en het relatief grote beroep dat op consulaire dienstverlening wordt gedaan. Met de uitbreiding van het aantal landen van de Europese Unie is het belang van verdieping ten aanzien van de standpunten van Lidstaten toegenomen, om juist in een vroeg stadium EU-beleid in wording te kunnen beïnvloeden. De effectiviteit van de beïnvloeding van standpunten van andere landen is het grootst als dat langs beide kanten, Brussel én hoofdstad, gebeurt. Daarmee is niet gezegd dat alle posten in Europa even belangrijk zijn. Duitsland speelt een rol op alle Europese onderwerpen. Als direct buurland zijn ook de bilaterale betrekkingen intensief. Dat weerspiegelt zich in de brede inzet van de ambassade in Berlijn. De rol van Malta is veel beperkter. Daar domineert een onderwerp als migratie en volstaat een andere, veel kleinere Nederlandse presentie. Een bijzondere categorie is de groep (potentiële) toetreders tot de EU. Bij deze landen is onze vertegenwoordiging in Brussel in het bijzonder afhankelijk van de informatie van het Nederlandse diplomatieke netwerk ter plaatse.

In termen van handelsvolume overtreffen de relaties met landen in Europa die met andere landen. Driekwart van onze export gaat – nog steeds – naar bestemmingen binnen de Europese Unie. Met het vrije verkeer van personen en goederen is het aantal Nederlanders dat tijdelijk of permanent in Europa verblijft sterk toegenomen. Door deze groeiende groep neemt het beroep op consulaire bijstand sterk toe. Dit betekent dat, alles afwegende, de regering vasthoudt aan aanwezigheid van een (vorm van) vertegenwoordiging in elke EU-hoofdstad, maar de omvang en kosten sterk zal terugbrengen. De inzet van het kabinet is om in de toekomst nationale aanwezigheid in bilaterale EU-hoofdsteden nog sterker te verminderen. Hierbij wordt uitdrukkelijk gekeken naar de mogelijkheden voor constructieve samenwerking in Brussel. Voor de regering staat voorop dat de nationale belangen van Nederland goed behartigd moeten worden, waar mogelijk via Europese samenwerking maar waar nodig via de hoofdsteden. De regering acht het voorstelbaar dat Europese samenwerking zich in de komende jaren zodanig verder ontwikkelt dat traditionele ambassades niet langer nodig of aangewezen zijn. Voor uitvoering van bepaalde taken namens de overheid zullen evenwel vormen van officiële contacten van staat tot staat nodig blijven. Die vorm moet in de komende jaren nader worden gedefinieerd.

Uitgangspunten voor vertegenwoordigingen

De keuze die de regering maakt voor de herziening van het Nederlandse postennetwerk heeft steeds als uitgangspunt de vraag: welke (diplomatieke) presentie is waar nodig om effectief te zijn? Dynamische diplomatie betekent verdere differentiatie van het Nederlandse postennetwerk, met nieuwe vormen van diplomatieke aanwezigheid een andere werkwijze van de posten. Met kritische blik zal worden bepaald wat de kerntaken van een bepaalde post zijn, waarbij de inzet op thema's (hoofdstuk 4) en de mondiale ontwikkelingen (hoofdstuk 5) leidend zijn. De presentie en bezetting zullen daarop worden afgestemd.

Uitgangspunten zijn:

- *Grotere flexibiliteit*
Een deel van de bezetting van posten is gebaseerd op eventualiteiten. Dat is een te dure wijze van opereren. Het moet makkelijker worden menskracht toe te delen aan posten wanneer daar behoefte aan is, en menskracht weg te halen wanneer mogelijk is. Flexibeler personeelsinzet is ook nodig om vooral posten met kleine bezetting te kunnen bijstaan, bijvoorbeeld gedurende een EU-voorzitterschap of calamiteit.
- *Doorbreken standaardbeeld over een ambassade*
De gebruikelijke opzet van een ambassade in het centrum van de hoofdstad, de ambassadeur als integraal manager van een eigen apparaat en een representatieve residentie waar de ambassadeur woont, is op niet alle plekken nodig. De ontwikkeling van plaatsafhankelijk werken maakt het eenvoudiger om zonder grootschalige ondersteuning ter plaatse te werken. De diversiteit in vormen van vertegenwoordiging zal toenemen.
- *De juiste man of vrouw op de juiste plaats*
De regering zal ook kwalitatief investeren in personeel, om de bezetting beter toe te rusten op de dynamisering van diplomatie.
- *Versobering*
We maken een kosten-batenanalyse van het zakelijke gebruik van residenties, en van de noodzaak van woonruimtes gericht op representatie. Daar waar het zakelijke klimaat dat toestaat, zal gesneden worden in huisvesting. Enkele, met name middelgrote, posten liggen in steden waar Nederland meerdere vertegenwoordigingen heeft, zoals Parijs,

Rome, Wenen en New York. In deze steden kunnen posten meer samenwerken en samen gehuisvest worden.

Differentiatie in vertegenwoordigingen

Van de 113 ambassades kennen 15 een «strategisch meerjarig interdepartementaal beleidskader», 41 een «meerjarig taakspecifiek beleidskader» (ontwikkelingssamenwerking en/ of economie), en 57 een «algemeen beleidskader». We werken toe naar een meer gedifferentieerd beeld van vertegenwoordigingen: strategische posten, taakgespecialiseerde posten, regionale vertegenwoordigingen en veel meer varianten voor kleinere en flexibeler vormen van presentie.

Strategische posten

In 2010 zijn 15 grote ambassades in voor Nederland zeer belangrijke landen aangemerkt waarvoor een strategisch meerjarig beleidskader overeengekomen moet worden. Op deze posten komen de belangen van verschillende departementen samen. Een geïntegreerde strategische aanpak verbetert de afstemming in Den Haag en de synergie op de posten. Zo wordt duidelijk welke keuzes we maken in de taken van die grote ambassades. Een bijzondere plek wordt hierbij ingenomen door de Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie. Nederland maakt deel uit van de EU en haar instellingen; de PVEU is voor alle departementen instrumenteel bij het verder ontwikkelen van Europese en daaruit voortvloeiende nationale wet- en regelgeving. Voor al deze posten zal evenwel gelden: we zullen minder met minder moeten doen.

Reguliere posten

Nederland heeft vertegenwoordigingen in landen waar de bilaterale betrekkingen zodanig breed en intensief zijn dat handhaving van een volwaardige ambassade in de rede ligt. Daar zal altijd sprake zijn van een constante werkvoorraad. Voorbeelden zijn de ambassades in Kiev, Madrid, Wenen, Bangkok, Pretoria en Mexico City. In sommige van deze posten is echter sprake van scheefgroei tussen de bezetting en de prioritaire taken. In het algemeen valt op dat veel posten vasthouden aan een traditionele indeling waarbij voor elke taak een aparte afdeling is benoemd. Dit kan efficiënter, door een model waarin posten flexibeler worden ingericht en nog meer synergie en «burden sharing» wordt gerealiseerd. Deze posten zullen omvormen tot een platte en flexibele organisatie waarin medewerkers multi-inzetbaar zijn. Dit geldt ook voor posten waar het OS-takenpakket vervalst, maar waar presentie wegens andere taken blijft.

Nieuwe vormen

Nederland is in een aantal kleinere landen vertegenwoordigd omwille van een of enkele onderwerpen. Dit betreft bijvoorbeeld Malta, Cyprus, Ierland en de Baltische staten binnen de EU en de vertegenwoordigingen op de Balkan. Hoewel Nederlandse presentie wenselijk is in deze landen, ligt het niet voor de hand de huidige standaardambassades te houden: ook hier is maatwerk vereist. De Nederlandse aanwezigheid moet louter zijn ingericht op verwezenlijking van de doelstellingen van de aanwezigheid.

Daartoe kunnen de nieuwe vormen van presentie worden ingezet, zoals:

- Laptop ambassadeurs waar een snelle, flexibele maar permanente inzet gewenst is.
- De benoeming van een ambassadeur of zaakgelastigde met reguliere standplaats Den Haag of in de regio, die ter plaatste is wanneer dat

nodig is; een zogeheten «*roving ambassador*» waar geen permanente presentie noodzakelijk is.

Voorbeeld: reizend ambassadeur Reykjavik

Na opening van de toetredingsonderhandelingen in juli 2010 is het wenselijk lokaal de vinger aan de pols te houden op onderwerpen die voor Nederland van bijzonder belang zijn. Nederland benoemt een ambassadeur met standplaats Den Haag.

- Een beleidsbrigade of «policy squad». Dit is een pool van flexibel in te zetten beleidsmedewerkers. Deze beleidsmedewerkers kunnen tijdelijk naar een post worden gestuurd indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Toetredingsonderhandelingen, een groot sportevenement als het WK of de Olympische Spelen zijn voorbeelden van dergelijke omstandigheden. Ook in consulaire crises is een dergelijke flexibele maar robuuste inzet nodig.

Voorbeeld: inzet policy squad in Montenegro

Montenegro is een EU-kandidaat-lidstaat. De toetredingsonderhandelingen zijn nog niet begonnen. Nederland meent dat in de periode tot de opening van de onderhandelingen Montenegro nog substantiële voortgang moet maken bij het voldoen aan de Kopenhagencriteria, in het bijzonder bij de versterking van de rechtsstaat. Dit punt moet stelselmatig lokaal bij de Montenegrijnse politici onder de aandacht worden gebracht. In plaats van een post te open, stuurt het departement een medewerker van de beleidsbrigade naar Podgorica om, gedurende de periode dat dit relevant is, bij de Montenegrijnen nadruk te leggen op de noodzakelijke hervormingen van de rechtsstaat.

De lijst van flexibeler en nieuwe vormen van presentie is niet uitputtend; we zullen moeten leren van onze eigen ervaringen en die van andere landen. Versobering kan ook leiden tot de gewenste flexibilisering.

Voorbeeld: co-locatie vertegenwoordigingen grote steden

In steden waar Nederland meer dan één vertegenwoordiging heeft, wordt gezocht naar mogelijkheden voor het gemeenschappelijk delen van zowel kanselarijen als residenties voor publieke doeleinden. Zo zijn in Parijs en Wenen ambassades en permanente vertegenwoordigingen al in één kantoor gehuisvest. Intern zijn de verschillende Nederlandse ambassadeurs medewerkers van de ambassade; extern blijven zij de titel van ambassadeur dragen. Zo kan ook ondersteuning meer en efficiënter gedeeld worden.

Voorbeeld: consulaat-generaal Antwerpen als gastheerpost

Nederlandse aanwezigheid in Antwerpen ligt vooral in het politieke signaal van het belang dat Nederland aan samenwerking met Vlaanderen hecht. Het consulaat-generaal zou zich daarop moeten richten: overdracht van consulaire werk en focus op vertegenwoordigende en economische werkzaamheden. De consul-generaal blijft in Antwerpen wonen, maar het consulaat-generaal kan geminimaliseerd worden. Ondersteuning krijgt de consul-generaal van de ambassade in Brussel. Gezien de afstand (45 km) en met standaard ICT-infrastructuur is dat eenvoudig te regelen.

Regionale ambassades

De ondersteuning en bedrijfsvoering van alle vertegenwoordigingen zullen gestroomlijnd worden via 10 regionale ondersteuningskantoren (Regional Support Offices, ofwel RSO's). Daarmee regionaliseren we

financiële en consulaire backoffice-taken. En komt ruimte vrij voor nieuwe beleidsprioriteiten. Doordat posten gesloten en afgeslankt worden, zal ook op beleidsmatig vlak regionaal slimmer en effectiever moeten worden samengewerkt. In alle werelddelen zijn dergelijke constructies mogelijk.

Voorbeeld: samenvoeging ambassade Riga, Tallinn, en Vilnius tot de regionale ambassade Balticum

Estland, Letland en Litouwen zijn drie kleine landen waarmee Nederland vooral in EU-verband samenwerkt. Riga wordt in de nieuwe opzet een regionaal hoofdkwartier, waarvandaan de vertegenwoordigingen in Vilnius en Tallinn worden ondersteund. Zo ontstaat de regionale ambassade Balticum: een netwerk van microposten, die bestaan uit een kantoor met een ambassadeur en twee lokale medewerkers.

Voorbeeld: Regiosteunpunt «Southern Cone» in Buenos Aires

Ambassade Buenos Aires krijgt een regionale functie voor de «Southern Cone» van Latijns-Amerika, en zal worden mede-geaccrediteerd voor landen waar posten sluiten. Buenos Aires zou deze regionale functie met de huidige bezetting moeten kunnen invullen.

Openen en intensiveren

De inzet van de regering op het Nederlands belang betekent ook dat vertegenwoordigingen geopend zullen worden. Juist op die plaatsen waar kansen liggen die we momenteel nog niet voldoende kunnen benutten zal geïnvesteerd worden.

Voorbeeld: nieuwe ambassade Panama

Panama is een land van «overheid tot overheid» relaties van groot belang zijn voor het behartigen van economische belangen. Het openen van een ambassade ligt voor de hand; de toekomstige ambassadeur wordt ondersteund door twee lokale krachten, en zal voor overige diensten mede-afhankelijk zijn van ambassade San José.

Voorbeeld: nieuw consulaat-generaal in West-China

De Nederlandse economische belangen zijn gebaat bij de opening van een consulaat-generaal in West-China. Investeringen vanuit Peking in het westen zijn substantieel. Chinese autoriteiten hebben met regelmaat gepleit voor een Nederlands kantoor aldaar, en vele andere Westerse landen zijn ons reeds voorgegaan. Nederland zal in West-China een CG openen, met als specialisatie economische diplomatie.

De intensivering van economische diplomatie zal voor alle posten gevolgen hebben, niet in de laatste plaats voor de posten waarvan de hoofdtak overgaat van ontwikkelingssamenwerking naar economische samenwerking. Nederland heeft nu 13 ambassades die zich in het bijzonder toeleggen op economische taken. Dat aantal zal groter worden, maar we zullen ook andere vormen van vertegenwoordiging inzetten, gericht op economische diplomatie.

Honoraire consuls worden doorgaans vooral ingezet voor het consulaire werk (afgifte van visa en paspoorten), maar zouden ook meer economisch werk kunnen doen als daarvoor de juiste voorwaarden worden gecreëerd en de juiste personen worden geselecteerd.

Voorbeeld: consulaat-generaal Barcelona – omvormen tot een Netherlands Business Support Office (NBSO)

Het consulaat-generaal in Barcelona heeft economische diplomatie en consulaire dienstverlening als hoofdtaken. De beroepspost Barcelona kan sluiten en wordt een NBSO. Voor de consulaire dienstverlening zal worden gezocht naar een praktische en kosten-effectieve oplossing.

Voorbeeld: honoraire consulaten in Azië en Oceanië, gericht op economie

Dit concept zou kunnen worden toegepast in gebieden waar Nederland nu niet zit maar waar de groei op middellange termijn hard gaat (zoals bijvoorbeeld in Perth). Hiervoor zouden geen Nederlanders voor het verlenen van consulaire bijstand moeten worden ingezet, maar lokale vertegenwoordigers afkomstig uit het bedrijfsleven, die nog beschikken over een groot lokaal netwerk en die voor Nederland kunnen pionieren. Het concept zou eveneens kunnen worden gebruikt voor het omvormen van sommige bestaande Consulaten-Generaal naar een goedkoper honorair consulaat met goede economische dienstverlening. Indien het gaat om regio's waar een grote Nederlandse gemeenschap is gevestigd, kunnen daar enkele lokale medewerkers voor consulaire werkzaamheden aan worden toegevoegd.

Sluiting

Nederland heeft een grote «voetafdruk» in het buitenland, ook door ons uitgebreide netwerk van vertegenwoordigingen. Er is kritisch per regio en per land gekeken naar de taken van het postennetwerk. Per post is in kwalitatieve en kwantitatieve zin geïnventariseerd welk beroep, en door wie, op de diplomatieke vertegenwoordiging wordt gedaan. Daarnaast is gekeken naar aard van de bilaterale relaties en de consulaire dienstverlening (waaronder paspoorten, visa, gedetineerden). Op basis daarvan is overwogen: daar waar geen prioritaire taken meer liggen voor Nederlandse vertegenwoordiging, zullen posten gesloten kunnen worden. Dat betekent dat Nederland zijn presentie op een andere manier regelt. Ook zullen enkele posten sluiten in landen die geen OS-partnerland meer zijn, en waar ambassades geen ander doel meer dienen.

De volgende posten zullen na instemming van de Rijksministerraad worden gesloten:

ambassade Montevideo te Uruguay, ambassade Quito te Ecuador, ambassade Guatemala te Guatemala, ambassade Managua te Nicaragua, ambassade La Paz te Bolivia, ambassade Yaoundé te Kameroen, ambassade Asmara te Eritrea, ambassade Ouagadougou te Burkina Faso, ambassade Lusaka te Zambia, consulaat-generaal te Barcelona in Spanje.

Samenwerking met andere landen

Samenwerking kan ook bilateraal met andere, gelijkgezinde landen, zoals bijvoorbeeld met België. Dat gebeurt al in Sarajevo en Tirana. In Sarajevo woont de Belgische ambassadeur in bij de Nederlandse ambassade. In Tirana plaatst België een diplomaat in de lijn. Als tegenprestatie zou een Nederlandse diplomaat elders bij België kunnen inwonen. Uiteraard zijn er wel beperkingen: niet alle landen, onderwerpen, of situaties ter plaatse lenen zich voor dergelijke samenwerking.

Voorbeeld: «Huis van Europa» in Paramaribo

HMA Paramaribo is gehuisvest in een van de meest moderne gebouwen van Paramaribo. Oorspronkelijk gebouwd voor een staf van circa 100 medewerkers, is de bezetting afgenomen, onder meer door herschikking van het takenpakket als gevolg van de nieuwe invulling van de bilaterale relatie met Suriname. Omdat leegstand geld kost, kan worden overwogen een of meer landen/organisaties co-locatie aan te bieden tegen marktconforme huurprijzen. Frankrijk en de Europese Commissie lijken daarvoor als enige andere Europeanen in Paramaribo het meest in aanmerking te komen. Een extra besparing kan worden gerealiseerd door ook ondersteunende diensten (receptie, repro, bedrijfsrestaurant, chauffeurs, beveiliging) te delen.

Uitgelicht: Europese Dienst voor het Externe Optreden (EDEO)

Sinds het Verdrag van Lissabon heeft de Europese Unie een eigen diplomatieke dienst: de Europese dienst voor extern optreden (EDEO). Barones Ashton, de Hoge Vertegenwoordiger (HV) voor het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid staat aan het hoofd van deze dienst. De taken van de HV bestaan uit het voorzitten van de Raad buitenlandse zaken, het voorbereiden en uitvoering geven aan het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, en het vertegenwoordigen van de Unie in aangelegenheden die onder het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) vallen. Met de creatie van deze functie worden de functies van de commissaris buitenlandse betrekkingen en die van de voormalige SG van de Raad samengevoegd en het roulerende voorzitterschap verliest de taak om de EU naar buiten te vertegenwoordigen. De HV en de EDEO raken overigens niet aan de bevoegdheden van de lidstaten om hun eigen buitenlandse beleid te voeren en een eigen diplomatieke dienst te hebben. Omdat de EDEO slechts gaat over het externe beleid van de Unie, zijn er geen gevolgen voor de vertegenwoordigingen van de Lidstaten binnen de Unie. Op korte termijn lijken er nauwelijks mogelijkheden te bestaan taken van nationale diplomatieke diensten over te laten aan de EDEO. Wel zullen lidstaten diplomaten aan de dienst kunnen leveren. De schatting is dat Nederland na 2 à 3 jaar tussen de 15 en 25 diplomaten zal kunnen leveren.

Nederland is er sterk voorstander van dat de EDEO verantwoordelijk wordt voor het opstellen van gezamenlijke (EU-brede) politieke en mensenrechtenrapportages. Deze rapportages zouden ook vrijelijk met de lidstaten moeten worden gedeeld, waardoor lidstaten minder eigen capaciteit hoeven in te zetten. Deze geïntegreerde landenrapportages zouden ook de basis moeten zijn voor EU-brede ambtsberichten die het gemeenschappelijke asielbeleid zouden moeten schragen.

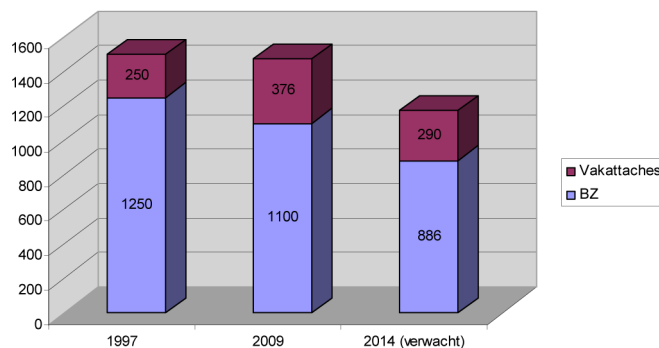
Pas na een evaluatie van de EDEO in 2014 zal worden bekeken of naast GBVB ook andere taken aan de EDEO kunnen worden overgedragen. Bij het uitbreiden van de taken wordt in het bijzonder gekeken naar taken op consulaire gebied. Het is overigens zeker niet gegeven dat ten aanzien van de overdracht van aanvullende taken aan de EDEO binnen de EU overeenstemming kan worden bereikt.

Attachés

Het door het ministerie van Buitenlandse Zaken gecoördineerde Nederlandse buitenlandse beleid wordt steeds meer een multidisciplinaire en interdepartementale taak. De internationale component in het beleid van

ministeries groeit. Detachering bij Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland van ambtenaren van andere ministeries is de laatste jaren dan ook sterk toegenomen. Informatie-uitwisseling vindt over en weer plaats, tussen medewerkers van de ministeries en in Den Haag. Het belang neemt toe in gezamenlijke dossiers, projectmatige samenwerking bij staatsbezoeken en andere grote evenementen. Een goed gecoördineerde Nederlandse presentie in het buitenland wordt steeds belangrijker. Momenteel is een kwart van de personeelsbezetting op de posten afkomstig van andere ministeries dan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Door meer focus aan te brengen in de beleidskeuzes (minder taken) zal de totale formatieruimte op de posten krimpen. Dit zal ook gebeuren door de samenwerking tussen medewerkers van BZ en de andere departementen te maximaliseren, en door taken van attachés van verschillende ministeries en diensten te combineren. BZ heeft hierin een regisserende taak, en zal de de attachés beter assisteren bij het voorbereiden op hun takenpakket in het buitenland. Er zal per saldo ook voor de andere departementen minder formatieruimte in het postennet overblijven: het aantal medewerkers (attachés) van andere departementen zal verminderen. Dit sluit één op één aan bij de door de regering gemaakte keuze voor een geïntegreerder samenwerking ten dienste van de brede Nederlandse belangen, die moet leiden tot meer synergie op de posten.

Ontwikkeling aantal en verdeling uitgezonden medewerkers
1997-2014



Kwalitatieve investeringen: personeel, opleiding, ICT

Generieke maatregelen die worden genomen ten aanzien van de inzet van het personeel:

- Publieksdiplomatie zal nog meer in belang gaan toenemen. Nederland is gebaat bij een goed internationaal imago. Het postennetwerk speelt daarbij, in samenwerking met een brede waaier aan partners, een belangrijke rol.
- Inzet van sociale media (blogs, twitter) door diplomaten, zoals in het Verenigd Koninkrijk al gebeurt, wordt steeds belangrijker. Vooral jongere diplomaten hebben hier affiniteit mee. Daarbij gelden twee uitgangspunten: alleen doen als het interessant genoeg is voor het bredere publiek, en uitgaan van voldoende gezond verstand van de medewerkers om te bepalen wat wel en wat niet openbaar gemaakt kan worden. Dat past in de gedachte van eigen verantwoordelijkheid, zonder controlemechanismen vooraf.
- Informatievergaring en beleidsbeïnvloeding in andere landen vereist goede kennis van lokale talen en culturen. Ons netwerk dient meer dan voorheen diplomaten te hebben die de talen spreken van de opkomende landen (Chinees, Arabisch, Farsi). Investeren in talen- en regiokennis, zodat een beter beeld wordt gecreëerd over voor Neder-

land strategische landen en zodat tijdig kansen worden gesignaleerd daar waar we ze niet zouden verwachten.

- Aanwezigheid buiten de hoofdstad wordt steeds belangrijker. En geschiedt steeds vaker, naast de overheid, via veel meer actoren. Dat vereist mensen met een nieuwsgierige instelling die breed om zich heen kijken, zodat ongebruikelijke kansen en mogelijkheden tijdig worden opgemerkt. Ook daarin dient te worden geïnvesteerd.
- Uitvoering van alle nieuwe vormen van flexibiliteit, dynamisering en andere vormen van presentie betekent dat we moeten durven te experimenteren. En bereid moeten zijn snel lessen te trekken uit *best practices*, ook van andere landen.
- Inventariseren en beter gebruik maken van de specifieke expertise en competenties van het beschikbare personeel, ten behoeve van de eerder genoemde *policy squads*.
- Intensiveren van de economische kennis, onder andere door meer detacheringen in het bedrijfsleven en door strategischer uitwisseling van informatie en kennis met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven (zowel in Den Haag als in het postennetwerk).
- Bevorderen van instroom van een veel grotere groep jonge medewerkers met contracten voor een bepaalde tijd. Daarna bepalen aan welke talentvolle medewerkers een vaste aanstelling zal worden geboden, afhankelijk van de behoeften van de organisatie.

7. Financiële paragraaf

Deze financiële paragraaf geeft invulling aan de in deze brief genoemde beleidsmatige keuzes, binnen het financiële kader zoals neergelegd in het Regeerakkoord. De totale kosten van de buitenlandse posten bedragen meerjarig vóór bezuinigingen ca. EUR 495 mln¹. In 2015 zal netto EUR 55 mln moet zijn bezuinigd op deze grondslag. De taakstelling zal in de praktijk echter hoger liggen. Er moet namelijk ook rekening worden gehouden met de in deze brief genoemde investeringen (EUR 8 mln) en besparingsverliezen (EUR 3,5 mln, flankerend beleid), in totaal naar verwachting oplopend naar EUR 11,5 mln. Dit betekent dat binnen het postennetwerk bruto EUR 66,5 mln moet worden bezuinigd, een taakstelling van 13,5% van de grondslag. Dit is een HGIS taakstelling: de kosten van het postennet staan verdeeld op de begrotingen van alle departementen, met uitzondering van het ministerie van Algemene Zaken.

Investeringen postennet: economische functie (EUR 5 mln) en kwaliteitsverbetering OS-uitvoering (EUR 3 mln)

De komende jaren wordt geïnvesteerd in de economische functie van het postennetwerk: in economische diplomatie, in moderne en nieuwe vormen van vertegenwoordigingen en in het openen en hervormen van posten (EUR 5 mln). Ook zal er worden geïnvesteerd in de gewenste kwaliteitsverbetering van de OS uitvoeringscapaciteit (EUR 3 mln) conform de nieuwe beleidskeuzes op dit gebied.

Besparingen postennetwerk (EUR 66,5 mln)

- **Versoberingen en efficiencyverbetering (EUR 36 mln)**

Gevolgen voor medewerkers

Een belangrijk deel van de besparing op het Nederlandse postennet wordt gerealiseerd door versobering van de arbeidsvoorwaarden en faciliteiten voor de medewerkers, een efficiencyverbetering op de posten en gebruik makend van nieuwe technologieën. Dit leidt tot een besparing oplopend tot EUR 36 mln. Bij de versoberingen betreft dit het arbeidsvoorwaardenpakket (inclusief die voor lokaal personeel) en de huisvesting voor medewerkers in het buitenland (EUR 14,5 mln).

¹ Zie ook Rapport brede heroverwegingen, nr. 13 Internationale samenwerking.

Verder gaat het om de versobering van residenties en kantoren (4,8 mln). Verdere efficiencyverbetering wordt gerealiseerd door centralisering en standaardisatie van bedrijfsvoeringstaken op posten (in regionale ondersteunende centra: 4,5 mln) en vervanging van uitgezonden administratief-secretarieel personeel door lokaal personeel (1,7 mln).

Gevolgen voor consulaire dienstverlening

De krimp van het postennet betekent dat Nederlanders die in het buitenland reisdocumenten aanvragen minder vaak bemeste loketten zullen treffen. Burgers en bedrijven zullen niet meer in alle landen voor alle diensten terecht kunnen, en zullen vaker vertegenwoordigingen van andere landen moeten aankloppen. De kosten die gepaard met het verstrekken van een reisdocument in het buitenland zullen voortaan worden doorberekend (EUR 5,0 mln). Daartegenover staat dat de duur van het paspoort wordt verdubbeld en er meer gelegenheid zal worden geboden om reisdocumenten in Nederland te regelen.

– **Focus, selectiviteit en flexibilisering (EUR 30,5 mln)**

Het overige deel van de bezuinigingen op het postennet zal moeten worden gevonden door meer focus en versterkte flexibiliteit in de beleidsuitvoering door het postennet. Hierdoor kan het postennet zowel in omvang als in spreiding worden verkleind. Dit betekent minder posten en minder medewerkers op de overblijvende posten, zowel BZ-medewerkers als vakattachés.

In totaal zullen naar verwachting ruim 300 uitgezonden formatieplekken verdwijnen uit het postennet. De vakdepartementen dragen daaraan bij met een bezuiniging van 10% op hun uitgezonden attachés. Daarnaast wordt de uitgezonden ondersteuning van attachés zoveel mogelijk vervangen, in het kader van «Eén Rijk, Eén Regeling». Lokale formatieplekken zullen naar schatting met 200 afnemen. Daartegenover staan nieuwe formatieplekken: naar verwachting 25 uitgezonden fte's voornamelijk in het kader van de economische functie, en 15 lokaal (idem). In het belang van deze gewenste kwaliteitsverbetering («juiste persoon op de juiste plaats») wordt tevens jaarlijks geïnvesteerd in flankerend beleid ten behoeve van de uitstroom van personeel (EUR 3,5 mln).

Conclusie

De internationale verhoudingen zijn voortdurend aan verandering onderhevig, en in een steeds hoger tempo. Bovendien grijpen deze steeds dieper in in de Nederlands samenleving. Nieuwe geopolitieke en -economische realiteiten ontwikkelen zich in snel tempo en brengen nieuwe uitdagingen met zich mee als het gaat om onze welvaart, veiligheid en vrijheid. De Nederlandse samenleving vraagt terecht van de regering en de Nederlandse overheid dat deze voor haar belangen opkomt in het buitenland. Economische diplomatie, beleid gericht op veiligheid en stabiliteit en mensenrechtenbeleid – met daarbij bijzondere aandacht voor strategische hulpbronnen, ontwikkelingssamenwerking en consulaire dienstverlening – vormen daarin belangrijke pijlers. We moeten flexibel inspelen op nieuwe ontwikkelingen, maar ook bezuinigen. De inrichting van het postennet moet dit weerspiegelen. Daartoe wordt een aantal maatregelen genomen. Functionaliteit staat daarbij voorop. Dat betekent in de eerste plaats versobering: alle franje in het postennet wordt kritisch geëvalueerd en verwijderd waar het niet meer functioneel is. In de tweede plaats zal de inzet van het postennet gericht moeten zijn: alle taakuitoefening wordt kritisch bezien en waar het niet meer relevant is in het licht van de actualiteit, wordt het stopgezet. Daarbij wordt de flexibiliteit van het postennet vergroot: wanneer sprake is van nieuwe kansen kan daar snel (en beter) op ingespeeld worden. Al met al levert dit niet alleen de benodigde bezuinigingen op maar ook een

belangrijke stap naar een modern netwerk van buitenlandse vertegenwoordigingen dat slagvaardig blijft in het behartigen van de Nederlandse belangen in het buitenland, ook in de 21^e eeuw.