

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2023

Nr. 85

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE EN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2023

Op 17 november 2021 heeft uw Kamer een motie¹ aangenomen (Handelingen II 2022/23, nr. 23, item 12) van het lid Belhaj (D66) c.s. over kaders voor de toekomstige inzet van lokaal personeel. In de motie verzoekt de Kamer de regering

«kaders op te stellen omtrent de inzet van lokale medewerkers, zowel onder arbeidscontract als op freelancebasis, bij toekomstige militaire missies en op Nederlandse ambassades en consulaten en daarbij vast te leggen welke verantwoordelijkheden de Nederlandse Staat wel of niet heeft ten opzichte van dit personeel».

Hierbij informeert het kabinet uw Kamer over de uitwerking van de motie, die ziet op het opstellen van een kader voor lokaal personeel dat Nederland wereldwijd zal implementeren.

Inzet van lokaal personeel

Wereldwijd wordt lokaal personeel ingezet ter ondersteuning van diverse militaire en civiele missies en voor het laten functioneren van Nederlandse ambassades en consulaten. Lokaal personeel beschikt immers over kennis en ervaring met de lokale context, taal, procedures en gebruiken. Hierdoor kan Nederlands personeel in het buitenland beter communiceren met lokale autoriteiten, burgers, bedrijven, overheden en andere krijgsmachten, en gebruikmaken van uiteenlopende ondersteunende diensten. Daarnaast is het lokale netwerk van groot belang voor het behartigen van Nederlandse belangen in het buitenland. Zonder lokaal personeel is het voor Nederland in veel gevallen dan ook niet mogelijk om

¹ Kamerstuk 35 925 X, nr. 29.

militaire en civiele missies en Nederlandse ambassades en consulaten op de huidige manier te laten functioneren. Het is belangrijk om voorafgaand aan het aangaan van een arbeidsovereenkomst helderheid te verschaffen over de rechten en plichten van de lokale medewerker en de Nederlandse Staat.

Werkgeversverantwoordelijkheid

De Nederlandse Staat draagt een juridische werkgeversverantwoordelijkheid voor de lokale medewerker, zodra de Nederlandse Staat een arbeidsovereenkomst (tijdelijk of permanent) heeft met de lokale medewerker. Hierbij is van belang dat werkzaamheden worden verricht onder leiding en toezicht van de Nederlandse Staat en de lokale medewerker wordt betaald door de Nederlandse Staat. De juridische werkgeversverantwoordelijkheid vervalt bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst.

Voor wie is Nederland verantwoordelijk?

De Nederlandse Staat draagt verantwoordelijkheid voor:

1. De lokale medewerker die, in dienst van de Nederlandse Staat, werkzaamheden verricht voor een militaire of civiele missie, ambassade of consulaat en als gevolg daarvan aantoonbaar persoonlijk gevaar loopt.
2. Personen die tot het kerngezin² behoren van de lokale medewerker die in dienst is van de Nederlandse Staat.

Voor wie is Nederland niet verantwoordelijk?

De Nederlandse Staat draagt, in beginsel, geen verantwoordelijkheid voor:

1. De lokale medewerker die niet (meer) in dienst³ is van de Nederlandse Staat.
2. De lokale medewerker die via een externe partij⁴ wordt ingehuurd en werkzaamheden verricht voor Nederland, bij een militaire of civiele missie, ambassade of consulaat, en als gevolg daarvan aantoonbaar persoonlijk gevaar loopt.
 - Omdat de lokale medewerker een arbeidsrelatie aangaat met een externe partij, draagt deze partij de werkgeversverantwoordelijkheid.
 - Bij het aangaan van een dienstverleningsovereenkomst zal de Nederlandse Staat deze partij wijzen op diens werkgeversverantwoordelijkheid met het verzoek de lokale medewerker hierover te informeren.
3. De lokale medewerker die via een internationale organisatie⁵ of andere mogelijkheid wordt ingehuurd en werkzaamheden verricht voor een militaire of civiele missie, waarbij Nederland actief betrokken is, of bij een ambassade of consulaat, en als gevolg daarvan aantoonbaar persoonlijk gevaar loopt.

² Bij eventuele overbrenging naar Nederland wordt onder kerngezin verstaan: de hoofdpersoon, één huwelijkspartner en afhankelijke, ongehuwde kinderen tot 25 jaar. Hiermee wordt analoog aan het reguliere gezinsherenigingsbeleid gehandeld. Zie ook Kamerstuk 27 925, nr. 892.

³ De werkafspraken BZ, Defensie, IND uit 2014 over Afghanistan (tolkenregeling) kennen een open einde en blijven daardoor van kracht. Kamerstukken: Aangangsel Handelingen II 2014/15, nr. 60, 34 000 X, nr. 7, Kamerstuk 34 000 X, nrs. 7 en 10 en Aangangsel Handelingen II 2018/19, nr. 3278.

⁴ Particuliere organisatie.

⁵ EU, NAVO of VN.

- Omdat de lokale medewerker een arbeidsrelatie aangaat met een internationale organisatie of andere mogendheid, draagt deze partij de werkgeversverantwoordelijkheid.
- De Nederlandse Staat kan door een internationale organisatie of andere mogendheid worden verzocht om wel verantwoordelijkheid te nemen voor een lokale medewerker die, door tussenkomst van deze partijen, is ingezet voor deze missie, ambassade of consulaat. De Nederlandse Staat kan hiertoe overgaan, onder toepassing van het «fair share»-principe, waarbij het geïntegreerde buitenland en veiligheidsbeleid leidend is.

Veiligheid van lokale medewerkers

Tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden, kunnen lokale medewerkers te maken krijgen met twee vormen van dreiging:

1. De algemene dreigingen die alle aanwezigen in het land raken, zoals natuurrampen, politiek geweld, oorlogen of sociale onrust.
2. Dreigingen die specifiek verband houden met het dienstverband van de lokale medewerker, waarbij werkzaamheden, in dienst van de Nederlandse Staat, worden verricht ten behoeve van een militaire of civiele missie, Nederlandse ambassade of consulaat. Hierbij valt te denken aan verschillende vormen van intimidatie en/of fysiek geweld jegens de lokale medewerker en/of diens kerngezin.

Net als in Nederland zijn de lokale autoriteiten in het buitenland verantwoordelijk voor de algemene veiligheid van hun burgers. Daarnaast draagt de Nederlandse Staat verantwoordelijkheid voor lokale medewerkers vanuit zijn rol als werkgever. Op grond van deze juridische werkgeversverantwoordelijkheid is de Nederlandse Staat dan ook verplicht zich in te spannen bij situaties die behoren tot de tweede categorie.

Hoe neemt Nederland verantwoordelijkheid?

Preventie

Het voorkomen van situaties waarin de lokale medewerker gevaar loopt, vormt een belangrijk uitgangspunt bij de inzet van een lokale medewerker.

Het takenpakket van de lokale medewerker moet dan ook steeds worden ingericht op basis van een risico-inschatting per land of missie. Omdat lokale medewerkers – in lijn met de Weense verdragen⁶ – geen immuniteit of onschendbaarheid genieten, zal beter vastgesteld gaan worden welke taken door uitgezonden diplomaten of militairen moeten worden gedaan en welke door lokale medewerkers.

In veiligheid brengen

Als de lokale medewerker, ondanks de genomen voorzorgsmaatregelen, toch gevaar loopt (vanwege het werken voor Nederland), dan zijn er verschillende maatregelen die overwogen kunnen worden. De keuze voor de te nemen maatregelen hangt af van de aard van het gevaar en ze worden, zo mogelijk, genomen in overleg met de lokale medewerker.

Als uitgangspunten voor dit maatwerk geldt de volgende reeks maatregelen, waarbij steeds de minder ingrijpende maatregel wordt voorzien, voordat wordt overgegaan tot een ingrijpender maatregel:

⁶ Verdrag van Wenen inzake diplomatie verkeer (<https://wetten.overheid.nl/BWBV0004345/1984-10-07>).

- *Uitbreiding van beveiligingsmaatregelen.* Denk hierbij aan beperking van verplaatsingen, vanuit huis werken indien mogelijk, binnen blijven zodra het donker is, geen verplaatsing naar werk via openbaar vervoer, extra beveiliging van de werkomgeving, diplomatieke inspanning richting lokale autoriteiten, etc.
- *Verplaatsing (tijdelijk) van medewerker naar veilige locatie in het land zelf of als dat niet kan of geen veiligheid biedt, (tijdelijke) verplaatsing in de regio (meestal een buurland).* De mogelijkheden hiertoe zijn te allen tijde afhankelijk van geldende lokale wet- en regelgeving en maatregelen die van invloed zijn op het in- of uitreizen.
- *Verplaatsing (tijdelijk) van medewerker naar Nederland:*
 - Indien de lokale medewerker gevaar loopt vanwege het werk voor Nederland, geldt een verdergaande inspanningsverplichting, waarbij, in het uiterste geval, kan worden overwogen om de lokale medewerker (en diens kerngezin), met diens instemming, (tijdelijk) te verplaatsen naar Nederland.
 - De lokale medewerker met de *Nederlandse* nationaliteit en diens kerngezin kunnen op eigen gelegenheid naar Nederland reizen of zich aanmelden voor een door de Nederlandse overheid georganiseerde consulaire evacuatie-operatie naar Nederland.

De te nemen maatregelen zijn uiteindelijk afhankelijk van de lokale mogelijkheden en vragen altijd om maatwerk.

Nederlands asielbeleid

Wanneer iemand voor bescherming in Nederland in aanmerking wil komen omdat hij of zij vervolgd wordt of ernstig risico loopt, kan betrokkene in Nederland asiel aanvragen. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) beoordeelt deze aanvraag op grond van het geldende asielbeleid voor het betrokken land en de individuele omstandigheden van betrokkene. Nederland heeft geen procedure waarin asiel kan worden aangevraagd op een post in het buitenland.

Het beleid ten aanzien van het in veiligheid brengen van lokale werknemers staat in die zin, derhalve, los van het Nederlandse asielbeleid.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

De Minister van Defensie,
K.H. Ollongren

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg