

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 V

**Vaststelling van de begrotingsstaten van het
Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het
jaar 2016**

Nr. 70

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2016

Hierbij bied ik u het werkprogramma 2016 van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) aan.

Dit werkprogramma is eveneens verzonden aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

VOORSTELLEN WERKPROGRAMMA 2016

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN (AIV)

Inleiding

Jaarlijks moet de AIV, conform de Kaderwet adviesraden, een voorstel indienen voor een werkprogramma voor het daaropvolgende kalenderjaar. De hieronder uitgewerkte onderwerpen worden door de AIV voorgesteld voor 2016. Voor zover de regering daarbij samenwerking met andere adviescolleges van belang acht, zal de AIV gaarne meewerken aan gezamenlijke beantwoording van adviesaanvragen met de desbetreffende adviesraden. Voor de goede orde moet ook worden vermeld dat nog niet alle in de vastgestelde werkprogramma's 2014 en 2015 vermelde onderwerpen op het moment van opstellen van deze voorstellen tot een formele aanvraag hebben geleid. Het betreft de onderwerpen: het bevorderen van gelijke rechten voor LHBT (aanvraag was verwacht in september 2014), maritieme veiligheid (aanvraag werd verwacht in 2015) en Nederlandse bijdrage aan uitvoering van de 2030-Agenda voor duurzame ontwikkeling (aanvraag elk moment verwacht). Het onderwerp «energie binnen het brede buitenlands beleid» is geactualiseerd en in de voorstellen voor 2016 opgenomen.

Onderwerpen voornamelijk op het terrein van Europese integratie

1. De verdieping van de Economische en Monetaire Unie

De Griekse schulden crisis heeft een zware wissel getrokken op het functioneren van de eurozone en de cohesie binnen de EU als geheel. Voor het eerst lijken de EU en de muntunie niet onomkeerbaar, maar afbreekbaar. De recente ontwikkelingen roepen veel vragen op over de *governance* van de eurozone en het financieel-economisch bestuur in een gefragmenteerde Europese Unie.

In juni 2015 verscheen het rapport «De voltooiing van Europa's Economische en Monetaire Unie», opgesteld door de voorzitter van de Europese Commissie.¹ Daarin worden de stappen aangegeven die moeten leiden tot een beter economisch bestuur van de eurozone en uiteindelijk tot de verwezenlijking van een financiële- en een begrotingsunie. De eerste stappen ter uitvoering van deze *road map* worden al in 2015 gezet.

Daarnaast zijn er discussies gaande binnen de Raad van Ministers over het financiële raamwerk met het oog op de hervorming van de financiële perspectieven na 2020. In 2014 is er een werkgroep onder leiding van oud premier Monti opgericht die zich zal buigen over de manier waarop de Europese Unie wordt gefinancierd. Het huidige systeem van afdrachten is aan herziening toe, in de werkgroep wordt gesproken over een eenvoudiger en transparanter systeem. De commissie Monti zal in mei 2016 aanbevelingen geven over de hervorming van het Europese belastingheffingssysteem.

In het advies wil de AIV nagaan welke vervolgstappen kunnen worden gezet om het bestuur van de EMU te versterken, mede in samenhang met de discussies over de financiële perspectieven van de EU als geheel. Speciale aandacht zal worden besteed aan de vraag hoe de financiële armslag van de EMU te vergroten.

¹ In nauwe samenwerking met de voorzitter van de Eurotop, de voorzitter van de Eurogroep, de president van de Europese Centrale Bank en de voorzitter van het Europees Parlement. Daarom wordt het onderhavige rapport in de wandeling ook wel «Rapport van de Vijf» genoemd.

2. Energie binnen het bredere buitenlandbeleid van de EU (uit het werkprogramma 2015)

In 2015 is nog geen gevolg gegeven aan het onderwerp Energie uit het werkprogramma 2015. Hiervoor ontbrak een daartoe strekkende adviesaanvraag van de zijde van het kabinet. In juni 2014 bracht de AIV het briefadvies «De EU-gasafhankelijkheid van Rusland: hoe een geïntegreerd EU-beleid dit kan verminderen» uit. Energie is een geopolitiek belangrijk onderwerp dat de agenda van de Europese Unie de komende tijd zal bepalen, in het streven naar een energie-unie en diversificatie van aanvoer en bronnen. De afhankelijkheid van de EU van import van energiebronnen zal de komende jaren toenemen, hetgeen vraagt om een strategische visie op energie. Het kabinet heeft gesteld meerwaarde te zien in een vervolgvraagstuk over de rol van energie en energiediplomatie binnen het bredere buitenlandbeleid van de EU, op te stellen in overleg met ter zake deskundige adviesorganen.

3. Europese democratische legitimiteit

Het kabinet zet zich gedurende enkele jaren in voor een sterkere democratische legitimiteit van de Europese samenwerking, via versterking van de rol van nationale parlementen, een EU die zich focust op hoofdzaken en een EU die concrete resultaten boekt. De brede kabinetsinzet is ook onder woorden gebracht in de kabinetsappreciaties van de eerdere adviezen die de AIV uitbracht over de democratische legitimiteit: het AIV-advies uit 2012 onder de titel «Nederland en het Europees Parlement: investeren in nieuwe verhoudingen» (Kamerstuk 33 400 V, nr. 124) en dat uit 2014 met de titel «naar een gedragen Europese samenwerking: werken aan vertrouwen» (Kamerstuk 33 877, nr. 21). Of deze procedurele en inhoudelijke inzet de juiste is, is voortdurend onderwerp van debat. Zijn de huidige opties voldoende benut, welke aanvullende stappen zijn mogelijk en realistisch, binnen en buiten de huidige institutionele kaders? Nieuwe maatschappelijke bewegingen en democratische procedures veranderen ondertussen het speelveld.

De aanvragers van het recente referendum over het associatieakkoord tussen de EU en Oekraïne stellen bijvoorbeeld dat: «Elke vier jaar kiezen we onze volksvertegenwoordigers in Den Haag en elke vijf jaar doen we hetzelfde voor Brussel. Met hun mandaat gaan zij voor ons aan de slag. Maar hoe ver mag zo'n mandaat gaan?». Hiermee stellen zij de democratische legitimiteit van Europese politiek-institutionele structuren ter discussie. Op verschillende plaatsen in Europa zijn in de afgelopen jaren nieuwe burgerbewegingen ontstaan die zich sterk maken voor een «nieuwe» politiek, van het Spaanse Podemos tot de Italiaanse vijf-sterrenbeweging of de nuit-debouts in Frankrijk, danwel de nieuwe pan-Europese beweging van oud Grieks Minister Varoufakis, terwijl in Nederland het G1000 initiatief tot democratische vernieuwing tracht te komen.

Sommigen betogen dat nieuwe vormen van democratie een oplossing kunnen bieden om de afstand tussen Nederlandse kiezers en Europese keuzes te verbeteren. En wat is de waarde van nieuwe instrumenten na Lissabon om participatieve democratie inzake Europese aangelegenheden te bevorderen zoals het Europese burgerinitiatief, de burgerdialogen van de Europese Commissie en nationale referenda? Het vraagstuk van de democratische legitimiteit en Europese besluitvorming beperkt zich niet tot de Nederlandse context. Landen als Ierland en Denemarken kennen bijvoorbeeld een langere traditie van referenda als instrument in de Europese context. De vraag is welke lessen Nederland kan leren van de

wijze waarop andere lidstaten omgaan met vraagstukken rond nationaal draagvlak voor Europese samenwerking.

Onderwerpen voornamelijk op het terrein van de mensenrechten

4. Rol van mensenrechten binnen bilaterale betrekkingen

De Arabische lente heeft in de meeste landen in de MENA-regio niet geleid tot duurzame democratiseringsprocessen en verbetering van de mensenrechtensituatie. Er is daarentegen in die landen veelal sprake van een sterke tegenreactie, onder meer van de zijde van autocratische regimes, die op deze wijze hun machtspositie pogen te consolideren. Het geweld waarmee deze politieke processen gepaard zijn gegaan, hebben geleid tot aanzienlijke migratiestromen en ruimte gecreëerd voor extremistische (gewelddadige) islamitische bewegingen. Maar de roep om sociale en economische hervormingen is niet verdwenen. Het is van belang dergelijke geluiden te (blijven) steunen, om het perspectief op de vestiging van democratische rechtsstaten in de regio levend te houden voor de bevolking van de regio. Op de langere termijn kan dit bovendien de symptomen van de huidige situatie (terrorisme en migratie) waarmee ook Europa te kampen heeft, verminderen.

Het advies kan ingaan op de volgende vragen. Hoe verhouden veiligheid en mensenrechten zich tot elkaar in het licht van de ontwikkelingen sinds de Arabische Lente? Hoe kan de regering inhoud geven aan de universaliteit van mensenrechten in de relaties met het Midden Oosten? Wat is de inhoud van de maatschappelijke discussies die worden gevoerd in de regio over hervormingen, mensenrechten en democratiseringsprocessen en hoe kan (bilateraal) beleid daarop aansluiten? Welke inhoudelijke aanknopingspunten zijn er voor dialoog met regeringen?

Onderwerpen voornamelijk op het terrein van vrede en veiligheid

5. Implicaties veranderd dreigingsbeeld voor langetermijnontwikkeling van de NAVO

Met het *Readiness Action Plan* en de oprichting van de *Very High Readiness Joint Taskforce* heeft de NAVO volgens de AIV een eerste stap gezet in reactie op de veranderde veiligheidscontext (AIV-advies nummer 94 «Instabiliteit rond Europa» van april 2015; Kamerstuk 34 300 V, nr. 10). Het bondgenootschap moet echter verder werken aan verbeterde *contingency planning* en structurele versterking van zijn afschrikingscapaciteit. Daarbij moet in het bijzonder aandacht worden geschonken aan nieuwe ontwikkelingen, zoals hybride dreigingsvormen en *cyber warfare*. Hoewel de AIV onderstreept dat collectieve verdediging voor de lange termijn ontwikkeling van de NAVO duidelijk een hogere prioriteit moet krijgen, wordt tegelijk opgemerkt dat de NAVO van potentiële betekenis blijft bij crisisbeheersing waaronder aan de zuidflank van Europa, de bredere MENA-regio maar ook daarbuiten gezien de ontwikkelingen in Afghanistan. Ook het partnerschapsbeleid, onder meer de samenwerking met de EU, is aan herziening toe, aldus de AIV.

Waar de AIV de contouren van deze analyse in het genoemde rapport vooral gebruikt om een hoger defensiebudget en versterking van de krijgsmacht te bepleiten, verdienen enkele fundamentele aspecten betreffende de doorontwikkeling van de NAVO nadere beschouwing. Na sinds de jaren negentig van de vorige eeuw zich vooral te hebben toegelegd op crisisbeheersing en uitbreiding van het bondgenootschap, zal de NAVO zich in de veranderde veiligheidscontext opnieuw moeten «uitvinden» als collectieve verdedigingsorganisatie. Dit kan niet (alleen) door terug te vallen op concepten die ten tijde van de Koude Oorlog

leidend waren. Bovendien is het politieke omgevingsveld na de verschillende NAVO-uitbreidingen veranderd. Er moet nader worden bezien hoe de NAVO het hoofd kan bieden aan zowel traditionele dreigingen alsook nieuwe dreigingsvormen, zoals hybride oorlogvoering en *cyber warfare*. Een effectief antwoord op deze uiteenlopende bedreigingen vraagt om aanpassingen die ook in de jaren na de Top van Warschau zullen moeten worden voortgezet. Voorts zal een nieuw evenwicht moeten worden gevonden tussen de kerntaken collectieve verdediging en crisisbeheersing. De NAVO kan het zich niet permitteren om alleen gericht te zijn op de oostflank van het verdragsgebied en zal ook, in samenspraak met de EU, een antwoord moeten formuleren op veiligheidsvraagstukken aan de zuidflank. Hedendaagse crisisbeheersing vergt voorts meer dan voorheen een *whole of government*, of zelfs een *whole of society* benadering. De NAVO zal daarvoor, in samenwerking met partners, over een breder pallet capaciteiten en instrumenten moeten beschikken. Ook de derde kerntaak van de Navo, veiligheidssamenwerking, kan daarom niet buiten beschouwing blijven.

De AIV kan worden verzocht advies uit te brengen over de richting waarin de NAVO zich zou moeten ontwikkelen, nu de collectieve verdediging weer meer op de voorgrond is komen te staan. Welke consequenties heeft dit voor de organisatie en voor de strijdkrachten van de NAVO-landen? En welke consequenties heeft dit voor Nederland, zowel in termen van versterking van de krijgsmacht alsmede de inzet van het Nederlandse diplomatieke instrumentarium?

6. Nederland en conflictbeheersing – bilateraal en Europees

Het aantal gewapende conflicten in de wereld lijkt niet af te nemen en de gevolgen van dergelijke conflicten op de Nederlandse samenleving laten zich in toenemende mate voelen. Tegelijkertijd is er sprake van voortdurende ellende en ontbering in grote delen van de wereld, zonder dat er veel uitzicht lijkt te bestaan op verbetering binnen afzienbare termijn. Tegen deze achtergrond geeft de beleidsbrief «internationale veiligheid» van november 2014 aan (Kamerstuk 33 694, nr. 6), dat er gezien de internationale veiligheidssituatie meer prioriteit moet worden gegeven aan bondgenootschappelijke veiligheid. Daarnaast heeft Nederland ook nationale en Europese diplomatieke middelen die kunnen worden ingezet ter bevordering van de mondiale veiligheid en stabiliteit.

De vraag die nu aan de orde is betreft in hoeverre Nederland door middel van de inzet van diplomatieke middelen – langs bilaterale en/of multilaterale weg – een positieve rol kan spelen bij mondiale conflicten. Deze vraag bestaat uit een aantal verschillende deelvragen. In de eerste plaats doet zich de vraag voor in hoeverre en op welke wijze Nederland een bijdrage kan leveren aan preventieve diplomatie met als doel het ontstaan van gewapende conflicten in te perken of te voorkomen. Het gaat daarbij om potentiële conflictsituaties die bijvoorbeeld kunnen voortvloeien uit grondstoffenschaarste, waterproblematiek, bevolkingsdruk of grensproblemen. Een tweede vraag betreft in hoeverre en op welke wijze Nederland het best een bijdrage kan leveren aan de oplossing van reeds bestaande gewapende conflicten, bijvoorbeeld via een eigenstandige rol van diplomatie, het (diplomatiek) ondersteunen van partijen die bemiddelen in gewapende conflicten, of diplomatieke betrokkenheid bij civiel/militaire missies (POLAD). Mochten de vooruitzichten voor oplossing van gewapende conflicten niet op korte termijn in zicht zijn, dan doet zich de vraag voor op welke wijze Nederland door middel van diplomatieke inspanningen een bijdrage kan leveren aan inperking van de negatieve gevolgen van gewapende conflicten op de lokale bevolking, de omliggende landen en de wereldgemeenschap in zijn geheel. Voorts is de

vraag aan de orde, op welke wijze Nederlandse diplomatieke inspanningen zouden kunnen leiden tot beperking van de inzet van wapens en strijdmethoden die de burgerbevolking disproportioneel treffen. Ten slotte doet zich dan de vraag voor op welke wijze Nederlandse diplomatieke inspanningen in het vroegtijdig signaleren en tegengaan van gewelddadig extremisme kunnen bijdragen aan het wegnemen van voedingsbodems voor conflicten.

Bij de beantwoording van deze vragen wordt tevens advies gevraagd in welke niches Nederland zich het beste kan begeven gegeven de reputatie/profiel en relatieve meerwaarde van de Nederlandse diplomatieke dienst. Niches waaraan gedacht zou kunnen worden zijn: wapenbeheersing, *mediation*, ondersteuning van bepaalde sectoren et cetera. Bij de beantwoording van deze vragen zou zowel kunnen worden geput uit Nederlandse ervaringen op dit gebied, als van *best practices* die kunnen worden waargenomen op het wereldtoneel.