

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2018

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2017

Hierbij bied ik u, mede namens de Ministers van Defensie en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, het werkprogramma 2017–2019 van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) aan.

Na het aantreden van een volgend kabinet zult u nader worden geïnformeerd over de adviesaanvragen die met voorrang zullen worden opgesteld.

Met de jaarlijkse actualisering van het werkprogramma rond Prinsjesdag, of eerder als daar aanleiding toe is, ontvangt u informatie over de voortgang en over eventuele aanpassingen.

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Werkprogramma 2017–2019

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV)

Conform de bevindingen van de AIV-evaluatie door het Bureau Kwink en de kabinetsreactie op die evaluatie, is dit AIV-werkprogramma meerjarig (3 jr) en flexibel. Het kabinet zal jaarlijks een update van het programma vaststellen.

Voorstellen voor onderwerpen op het gebied van Europese integratie

1. Institutioneel

Post-Lissabon ontwikkelen de Europese instellingen zich in de praktijk in voortdurende wisselwerking met elkaar en in het licht van actuele politieke, economische en sociale tendensen. Wie had kunnen voorzien dat de Commissie daadwerkelijk werk zou maken van prioriteitstelling of clustering? De vraag dient zich aan of er wel of niet een meer politieke rol van de Commissie dient te zijn. Ook laat het Europees Parlement vaker van zich horen, in verschillende rolopvattingen en niet alleen op beleids-terreinen waar het volgens de Verdragen een eigen rol heeft. Daarnaast zijn ook in de Raad nieuwe ontwikkelingen opgetreden die bijvoorbeeld extra kleuring geven aan de formele rol, zoals diverse mechanismen en thematische discussies. Tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap hebben thematische discussies in de Raad zich gericht op betere implementatie van afspraken. Daarop voortbordurend ligt de vraag voor hoe tussen de Commissie, het Europees Parlement en de Lidstaten betere samenwerking te bewerkstelligen is in de uitvoering van op Europees niveau vastgesteld beleid. En welke rol speelt de strategische agenda van de Europese Raad in dit krachtenveld? Dit leidt tot de fundamentele vraag welke soort instellingen met welke bevoegdheden en instrumenten de EU nodig heeft om effectief en democratisch te zijn. Deze vraag moet bekeken worden in de context van de actualiteit. Welke consequenties heeft een Britse uittreding voor de balans op institutioneel terrein, thematisch en voor het krachtenveld op het Europese continent?

2. Financieel-economisch bestuur

Post-Lissabon zijn op het terrein van het economisch bestuur als gevolg van de financieel-economische crisis in Europa tal van aanvullende regels, noodgrepen en procedures in het leven geroepen. Nieuwe dynamieken zijn ontstaan met onder meer de invoering van het Europees Semester, Six-pack, Two-pack, Fiscal Compact en de Banken Unie. Binnen de Economische en Monetaire Unie heeft de Eurogroep zich een actieve rol verworven, die sinds de zomer van 2015 buiten kijf staat. Binnen de EU bestaat de scheidslijn tussen EU28 en EU19. In het Five President's Report is al een voorschot genomen op thema's en toekomstige vragen waarop ook ons land zijn nationale posities nog zal moeten gaan bepalen zodra dat opportuun wordt. Gedacht wordt aan:

- Met het op de achtergrond geraken van de Europa 2020-doelen dient de vraag zich aan welke langetermijndoelen richting geven aan het financieel-economisch beleid in de EU?
- Vanuit de invalshoek van het economisch bestuur kan de AIV op dit moment verzocht worden te bezien hoe de EMU versterkt zou kunnen worden om meer te kunnen bijdragen aan groei en convergentie.
- Welke ruimte bestaat er voor een eerlijker, socialere en diepere interne markt binnen de EMU en hoe kan dit bijdragen aan vermindering van de ongelijkheid?

3. Draagvlak voor Europa

In Europa hebben referenda de afgelopen jaren regelmatig de headlines gedomineerd. De cruciale vraag voor beleidsmakers en politici lijkt inmiddels te zijn hoe het draagvlak te verstevigen c.q. behouden voor overheidsbeleid in het algemeen en voor Europese samenwerking/ Europese integratie in het bijzonder. Deze vraag reikt verder dan een focus op institutionele balans tussen democratisch verkozen organen en de executieve. De vraag legt vooral de focus op de Europese samenlevingen zelf. Waar vindt de inertie van het Europese ideaal zijn oorsprong? Hoe valt de desinteresse c.q. het wantrouwen van grote delen van de Europese bevolking om te zetten in een grotere betrokkenheid en groeiend vertrouwen in de Europese overheden en hun grensoverstijgende oplossingsrichtingen? Nieuwe sociologische onderzoeken en omnibus enquêtes in Europa hebben veel inzichten vergaard in de bevolkingsgroepen en hun preferenties jegens het Europees project. Die inzichten hebben nog niet geleid tot een kentering in de centrifugale tendensen waarmee Europa de afgelopen jaren te kampen heeft.

- Kan de AIV uit de bestaande onderzoeken een overkoepelende synthese afleiden die handvatten biedt voor een nieuw Europees narrative? Of voor een op de tijdgeest aangepaste Europese identiteit? Waar in Europa wordt hierover baanbrekend gedacht?
- In hoeverre kunnen innovatieve methoden betrokkenheid en vertrouwen van de burgers in hun overheden versterken?
- Wat is de impact hierop van krachten als individualisering en toegenomen focus op eigenbelang ten opzichte van eveneens manifeste tendensen van toegenomen internationale interdependentie, toegenomen mobiliteit en mondialisering?

Voorstellen voor onderwerpen op het gebied van mensenrechten

4. SDG's en bevordering mensenrechten

In september 2015 bereikten de 193 lidstaten van de VN in New York een akkoord over de 2030 Agenda voor Duurzame Ontwikkeling. Voor het eerst in de geschiedenis van de VN is er nu een alomvattend akkoord bereikt over de aanpak van de grote mondiale uitdagingen en hebben alle landen zich daaraan op het hoogste politieke niveau gecommitteerd. Ze gelden niet alleen voor overheden, maar ook bedrijven, maatschappelijk middenveld, kennisinstellingen en andere actoren. Naast de economische dimensie benadrukken de duurzame ontwikkelingsdoelen of *global goals* het belang van rechten, respect en waardigheid; niemand mag worden uitgesloten (*leave no one behind*). De stevige verankering van een rechtenbenadering in de SDG's is nieuw; bij de MDG's was de rechtencomponent in veel mindere mate aanwezig. In het bijzonder zijn rechten van vrouwen, kinderen en migranten opgenomen.

Mensenrechten kunnen als instrument om de SDG's te behalen worden ingezet, maar de SDG's kunnen ook als instrument om mensenrechten te bevorderen worden gebruikt. Waar universele internationale mensenrechtenverdragen en standaarden steeds vaker als een «westers» concept worden gezien, kunnen deze recent aangenomen *global goals* een nieuwe impuls geven aan de dialoog over mensenrechten met derde landen. Advies kan gevraagd worden over hoe de SDG's kunnen bijdragen aan versterking van de mensenrechten narrative en nieuwe invalshoeken voor het engageren van derde landen kunnen genereren.

5. Territoriale beperkingen bij ratificatie

Sinds 10 oktober 2010 is de constitutionele relatie tussen Nederland en de Caribische delen van het Koninkrijk gewijzigd. Naast de drie autonome landen (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) maken drie openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba deel uit van het Nederlandse staatsbestel. De bestuurlijke structuur van deze openbare lichamen is geënt op de Gemeentewet. Als Nederland mensenrechtenverdragen ratificeert, zouden deze ook voor Caribisch Nederland moeten gelden. In de praktijk wordt de werking van mensenrechtenverdragen nogal eens beperkt tot het deel van Nederland in Europa. Hieronder twee voorbeelden.

De regering wenste het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap voornamelijk niet mede te laten gelden voor Caribisch Nederland. Als voornaamste reden wordt genoemd dat het Caribische deel van Nederland geen gelijke behandelingswetgeving heeft, waardoor uitvoeringswetgeving nodig zal zijn. Voordat kan worden bepaald wanneer het verdrag zou kunnen gelden voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, wordt een inventarisatie uitgevoerd van de bestaande regelgeving en gevoerd beleid in het licht van de verdragsverplichtingen. In dit kader zullen ook de eilanden worden geconsulteerd over medegelding van het verdrag. De regering stelt dat na het onderzoek kan worden bepaald op welke wijze en op welke termijn medegelding van het verdrag kan plaatsvinden.

Bij het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul) wil de regering afzien van medegelding omdat er op Caribisch Nederland specifiek beleid ontbreekt en er ook uitvoeringswetgeving nodig zal zijn. Er is een inventarisatie gemaakt van de juridische en praktische maatregelen die nodig zijn om het Verdrag in Caribisch Nederland in te voeren. De resultaten van dit onderzoek zijn in mei 2014 aangeboden aan de Tweede Kamer. Op basis van het onderzoek meent de regering dat voor Caribisch Nederland ingrijpende maatregelen nodig zijn, alvorens het Verdrag op dat deel van Nederland van toepassing kan worden. Tegelijkertijd is besloten de uitvoeringswetgeving voor Caribisch Nederland los te koppelen van die voor het Europese deel.

De Raad van State is echter van mening dat de regering zich actief moet inspannen om de betreffende mensenrechten ook voor de inwoners van Caribisch Nederland te verwezenlijken en daarover de eilandsbesturen te consulteren. De Raad van State raadde aan om een redelijke termijn te stellen om alsnog tot medegelding van de verdragen te komen.

Met betrekking tot de genoemde verdragen valt op dat het Koninkrijk in zijn buitenlands beleid de gelding van deze verdragen toejuicht of bevordert in landen die over aanzienlijk minder economisch en organisatorisch potentieel beschikken.

Daarnaast zijn er belangrijke verdragsrelaties waarvan de Caribische landen van het Koninkrijk zijn uitgezonderd. Ook hierbij valt soms op dat andere staten in het Caribisch gebied c.q. Midden- en Zuid-Amerika c.q. Oceanië wel tot deze verdragen zijn toegetreten.

Vragen: welke juridische en internationaalpolitieke overwegingen zouden er kunnen zijn om Caribisch Nederland en de Caribische delen van het Koninkrijk al dan niet uit te sluiten van werking van verdragen die wel voor het Europese deel van Nederland gelden en is deze op de specifieke voorliggende ratificaties/verdragen van toepassing? Is er een verplichting tot het vaststellen van een tijdspad voor gelding in de Caribische

gemeenten, als deze (aanvankelijk) worden uitgesloten van werking bij ratificatie? Zou aangegeven moeten worden op welke wijze wordt gewerkt aan het creëren van de voorwaarden voor gelding in de Caribische gemeenten?

Voorstellen voor onderwerpen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking

6. Nexus humanitaire en structurele hulp

De *World Humanitarian Summit* die op 23 en 24 mei 2016 werd gehouden in Istanbul vond plaats in het besef dat *civil strife and conflicts are driving suffering and humanitarian need to unprecedented levels*. Als gevolg van gewelddadige crises is het aantal ontheemden en vluchtelingen sterk toegenomen en zijn zij bovendien langduriger aangewezen op ondersteuning. Opgeroepen werd om mensenrechten en humanitaire principes te bewaken en tegelijkertijd aan te sturen op een meer systemische en lange termijn aanpak die gericht is op preventie en het vergroten van *resilience* onder ontheemden en vluchtelingen. Het advies zal ingaan op de vraag hoe Nederland als middelgrote donor kan bijdragen aan een betere afstemming en samenwerking tussen noodhulp en structurele hulp, zowel in het eigen beleid als internationaal. Daarbij zal onder meer aandacht gegeven worden aan de sterk veranderde context van humanitaire hulp en het groeiende belang van niet-statelijke actoren.

7. Veranderende aard en rol maatschappelijk middenveld in ontwikkelingsproces

Nederland is historisch kampioen in het helpen opbouwen van maatschappelijke organisaties binnen ontwikkelingssamenwerking en heeft een lange traditie om zich hier actief voor in te zetten. Tegelijkertijd is het veld aan grote verandering onderhevig. Het ministerie heeft definitief afstand genomen van het traditionele financieringsstelsel, om tegemoet te komen aan de veranderende context. Er is een nieuwe verhouding ontstaan tussen lokale organisaties en internationale (en Nederlandse) NGO's, en ook tussen de verantwoordelijkheid en soevereiniteit van overheden enerzijds en de noodzakelijke ruimte voor beleidsbeïnvloeding in een mondige samenleving anderzijds. Zorgen rondom veiligheid, controle op internationale criminele stromen, transparantie en naleving van mensenrechten, vragen om nieuwe instrumenten om stabiliteit te waarborgen en tegelijkertijd een mondige samenleving te stimuleren. De vraag die in dit advies centraal staat is op welke wijze Nederland een rol kan blijven spelen in het bevorderen van politieke ruimte en een luisterende overheid, waarbij mondige burgers kunnen bijdragen aan het ontwikkelingsproces.

Voorstellen voor onderwerpen op het gebied van vrede en veiligheid

8. De veiligheidspolitieke ontwikkelingen in het Caribisch gebied en hun weerslag op het Koninkrijk

De Nederlandse staat draagt de verantwoordelijkheid voor de buitenlandse betrekkingen en de verdediging van het gehele Koninkrijk en dus ook voor het Caribische deel (Aruba, Bonaire, Curaçao, Sint-Maarten, Sint-Eustatius en Saba). Daarom zijn de Nederlandse krijgsmacht, marechaussee en de kustwacht daar permanent aanwezig en verrichten zij taken als grensverdediging en bescherming tegen internationale (drugs-)criminaliteit. Dit deel van het Koninkrijk valt overigens niet onder het verdragsgebied van de NAVO.

De dreigingen in de regio worden vooral bepaald door internationale criminaliteit en de wijze waarop deze het Koninkrijk in de regio en in Europa raken. Daarnaast spelen ook andere factoren een rol, zoals destabilisatie in landen in de regio die o.a. migratiestromen richting de VS en het Koninkrijk tot gevolg (kunnen) hebben. Onder meer de situatie in Venezuela is zorgelijk.

In deze context is een belangrijke vraag: hoe functioneert de veiligheidsarchitectuur van het Koninkrijk in het Caribisch gebied? Is deze in het licht van reële en actuele dreigingen robuust en effectief? Zijn de huidige Nederlandse inspanningen in dit kader toereikend? Hierbij dient ook aandacht te worden geschonken aan de samenwerking met landen als de VS, Frankrijk en het VK en het Verdrag van San José.

9. Geïntegreerd Nederlands beleid voor conflictpreventie

Voorkomen is beter dan genezen. Dat geldt misschien wel het meest voor grootschalig geweld zoals oorlogen, genocides, gewelddadige opstanden of terreur tegen burgers. Voor beleidsmakers is conflictpreventie niet alleen cruciaal vanuit het humanitair imperatief, maar ook vanwege vitale Nederlandse belangen als nationale veiligheid, mensenrechten, migratie, de internationale rechtsorde, handel, en ontwikkelingssamenwerking. Helaas is conflictpreventie makkelijker gezegd dan gedaan. Zelfs wanneer dreigende crisis tijdig geïdentificeerd worden, blijkt het in de praktijk erg lastig om voldoende politieke wil en slagkracht te mobiliseren om geweldsescalatie te voorkomen. De gewelddadige en slepende conflicten in Syrië, Libië, Jemen en Zuid-Soedan zijn recente voorbeelden die dit pijnlijk duidelijk maken vanwege het menselijk leed en de grote impact er van op onze eigen belangen. Desondanks – of misschien juist wel daarom – neemt de internationale aandacht voor conflictpreventie toe. De nieuwe Secretaris-Generaal van de VN heeft conflictpreventie en meer duurzame vredesopbouw tot een van zijn prioriteiten benoemd. Ook in de EU, NAVO, AU, en G20 staat het onderwerp steeds hoger op de agenda's. Belangrijke bilaterale partners zoals Duitsland investeren ook fors in preventie. Ook Nederland draagt zijn steentje bij op dit beleidsterrein. Bijvoorbeeld door financiering van conflictbemiddeling, door preventieve diplomatieke, of door ontwikkelingssamenwerking in te zetten om grondoorzaken van conflict weg te nemen. Tevens is een early warning & early action eenheid opgezet om conflictdreigingen eerder te identificeren, beter te analyseren en vroegtijdig te kunnen mitigeren. De AIV verwijst in recente adviezen ook naar het belang van succesvollere conflictpreventie, early warning & early action en preventieve diplomatie.

Nederland streeft ernaar een zo effectief mogelijke bijdrage aan conflictpreventie te leveren. Een AIV-advies kan hieraan een significante bijdrage leveren. Dit is met name urgent vanwege groeiende complexiteit en aantal conflictdreigingen en het Nederlands lidmaatschap van de VNVR in 2018. Eind 2017 zal de Secretaris-Generaal ook nieuwe voorstellen presenteren voor de opvolging van de resoluties over Sustaining Peace, waar conflictpreventie een centraal onderdeel van is. Een AIV-advies over geïntegreerd Nederlands beleid voor conflictpreventie zou kunnen ingaan op vragen zoals:

Wat zou het Nederlandse ambitieniveau moeten zijn voor conflictpreventie als prioriteit voor het bredere Nederlandse veiligheids-, mensenrechten-, buitenland-, defensie-, en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid?

Welke instrumenten zou Nederland concreet op een consistente en geïntegreerde manier moeten inzetten om conflictpreventie effectiever te maken, in bilateraal en multilateraal verband?

10. De toekomstige rol van kernwapens

In januari 2016 beschikten negen staten (de VS, Rusland, het VK, Frankrijk, China, India, Pakistan, vermoedelijk Israël en Noord-Korea, aldus SIPRI Factsheet June 2016) gezamenlijk over ongeveer 15.000 kernwapens. Het totale aantal kernwapens is weliswaar aanzienlijk afgenomen sinds de jaren '80, maar kernwapens blijven een belangrijk wapensysteem voor deze staten. Zo heeft Rusland kernwapens tot integraal onderdeel van de militaire doctrine gemaakt en recentelijk Iskander-raketten geplaatst in Kaliningrad. Daarnaast loopt er een omvangrijk Russisch moderniseringsprogramma en heeft Rusland het plutoniumverdrag opgezegd. De VS beschuldigen Rusland van het schenden van het INF-verdrag. Noord-Korea heeft diverse ondergrondse kernproeven en raketlanceringen uitgevoerd en lijkt voornemens te zijn zich tot kernmacht te ontwikkelen.

De slotverklaring van de NAVO-top in Warschau (juli 2016) vermeldt over kernwapens: «As a means to prevent conflict and war, credible deterrence and defence is essential. Therefore, deterrence and defence, based on an appropriate mix of nuclear, conventional, and missile defence capabilities, remains a core element of our overall strategy. (...) Allies» goal is to bolster deterrence as a core element of our collective defence and to contribute to the indivisible security of the Alliance. As long as nuclear weapons exist, NATO will remain a nuclear alliance». Daarnaast heeft de NAVO ook haar streven naar de condities voor een kernwapenvrije wereld vastgelegd, in zowel deze verklaring als in de Deterrence and Defence Posture Review (2012). Dat zal wel op een manier moeten gebeuren die internationale stabiliteit bevordert en is gebaseerd op het principe van onverminderde veiligheid voor alle NAVO-landen.

De internationale onderhandelingen voor nucleaire ontwapening en wapenbeheersing verlopen evenwel zeer moeizaam, vooral door de verslechterde internationale veiligheidssituatie. In VN-verband zijn onderhandelingen gevoerd over een internationaal verbod op kernwapens. Nederland nam als enig NAVO-land deel aan deze onderhandelingen. Nederland was daarnaast voorzitter van de voorbereidende commissie van het Non-Proliferatieverdrag in 2017.

Mogelijke vragen zouden zijn: wat is de (mogelijke) toekomstige rol van kernwapens? In hoeverre is de rol van kernwapens het afgelopen decennium gewijzigd? Is aanpassing van de NAVO-strategie noodzakelijk in het licht van veranderde veiligheidssituatie? Hoe zou de nucleaire wapenbeheersing bevorderd kunnen worden? Hoe verhoudt zich een eventueel kernwapenverbod tot het bestaande regime? Wat is de toekomst van het non-proliferatieregime?

11. Geopolitieke rol van Turkije

Het geopolitieke krachtenveld is sterk in verandering. Met het aantreden van de nieuwe Amerikaanse president worden andere accenten gezet, staat het politieke en economische gewicht van de EU onder druk onder meer vanwege de Brexit, neemt de militaire en economische macht van China toe, en is er sprake van toenemende assertiviteit van burens van de EU, zoals Rusland, Turkije en Iran.

Er voltrekken zich ingrijpende veranderingen in de binnenlandse en buitenlandse politiek van Turkije. Sinds de militaire coup zijn de binnenlandse spanningen toegenomen, staan de rechtsstaat, mediavrijheid en mensenrechten onder druk, en heeft de Turkse president Erdogan door middel van een referendum veel macht naar zich toe getrokken.

Wijzigingen in het Turkse buitenlands beleid waren al eerder ingezet, maar kregen in de nasleep van de coup een extra stimulans. Dit heeft zich onder meer geuit in een veel hardere opstelling jegens het Westen, en toenadering tot Rusland. In de Midden-Oosten regio vaart Turkije meer een eigen koers, waarbij het zich militair manifesteert in zowel Syrië als in Irak hetgeen soms schuurt met het optreden van de internationale coalitie. Turkije heeft recentelijk de banden verder aangehaald met Rusland waarbij alsnog overeenstemming werd bereikt over de Russisch-Turkse gaspijplijn Turkstream. Ook lijkt Turkije in toenemende mate invloed te willen verwerven in landen en gebieden waar Turkije een historische presentie heeft gehad.

Het (externe) buitenlandbeleid van Turkije krijgt voor meerdere landen een sterke interne binnenlandse dimensie, en vice versa. Door onder andere het mobiliseren van de Turkse diaspora of Turkse media in het buitenland streeft Turkije geregeld nationale belangen buiten de grenzen na. Dit leidt in sommige gevallen tot ongewenste buitenlandse inmenging en stuit op weerstand bij verschillende landen.

Voornoemde elementen zorgen voor voortdurende dynamiek in de relatie met de EU en de NAVO, waarbij zich vaak nieuwe uitdagingen aandienen en waarbij bestaande samenwerking kan worden belast. Turkije is tegelijkertijd een strategische NAVO-bondgenoot. Het land heeft na de VS de grootste krijgsmacht en is qua inwonertal de op twee na grootste bondgenoot. Tevens is Turkije een belangrijke bondgenoot in de strijd tegen ISIS en een cruciaal voor de opvang van vluchtelingen en migranten. Daarnaast is Turkije een belangrijke handelspartner voor Nederland.

In het AIV-advies «Instabiliteit rond Europa» (april 2015) wordt ingegaan op de instabiliteit aan de oostelijke en zuidelijke flanken van Europa, waarbij de focus ligt op Rusland, Oekraïne en de MENA regio. Hieraan wordt tevens gerefereerd in de adviesaanvraag «Aanpassingen NAVO lange termijn». In het licht van eerdergenoemde ontwikkelingen wordt de AIV verzocht om een advies uit te brengen over het huidige geopolitieke beleid van Turkije, en de wijze waarop Nederland hier het beste op kan inspelen.