



AIV-werkprogramma 2024 – 2026

Inleiding: een moment voor herijking

Naar het oordeel van de AIV vraagt de historische situatie anno 2023 om plaatsbepaling en herijking van de Nederlandse buitenlandse politiek. Drie decennia na de Koude Oorlog is ook het ‘post-Koude Oorlogstijdvak’ voorgoed voorbij. Staand op de drempel van een nieuwe orde, weten we niet hoe die zich zal ontploegen. Dit maakt de noodzaak van strategische duiding groot. Keuzes die Nederland vandaag eigenstandig of in Europees, Trans-Atlantisch of breder mondiaal verband maakt, bepalen mede de bredere uitkomsten en beleidsruimte morgen. Denk daarbij aan de toekomstige verhouding tot Rusland, de crisis in het Midden-Oosten, de spanningen tussen de Verenigde Staten en China, de EU-uitbreiding, het klimaat, de verhouding tot de diversiteit van landen in het mondiale Zuiden of de toekomst van het multilaterale stelsel.

Al lang vóór 24 februari 2022 was het Westen ontwaakt uit de overwinningssiroes van het einde van de Koude Oorlog. De breuklijn tussen West en Oost verdween na 1989 niet in een gedeelde waardering voor de liberale democratie, maar leeft in Rusland en delen van Oost-Europa voort in ‘ressentiment’ en in wrok over de stand van de geschiedenis. China eiste een prominente rol op het wereldtoneel, terwijl ook de andere BRICS-landen, de ‘middle powers’, zich herpositioneren. Afrikaanse landen verhouden zich onderling en met externe machten op diverse en snel veranderende wijze, terwijl de conflicten binnen het continent eerder toe- dan afnemen.

De gemene deler van deze trends is dat macht zichtbaar en urgent is, zoals zich uit in de toename van conflict en geopolitieke spanningen. Binnen de Europese ‘post-Koude Oorlog’ manier van denken werd macht nauwelijks geëxpliciteerd: de geschiedenis draaide schijnbaar nog enkel om het invoegen van ‘de rest van de wereld’ in de bestaande orde, in de veronderstelling dat westerse waarden universeel erkend en geliefd waren. Het feit dat het Westen vanaf 1990 onder Washingtons leiding die macht had en de toon aangaf, zorgde voor een blinde vlek. Intussen zijn de verhoudingen veranderd.

Naast China vragen ook de landen uit het mondiale Zuiden indringend aan Europa en de Verenigde Staten om in de spiegel te kijken en te erkennen dat ons waardendiscours te vaak niet los kon worden gezien van directe belangenbehartiging. De krachtige isolationistische stroming in de Amerikaanse politiek, die met Trump in 2024 opnieuw een gooi naar de macht doet, wil de lasten van internationaal leiderschap niet langer dragen. Nederland en de Europese Unie staan zo voor de dringende noodzaak om opnieuw ook ‘geopolitiek’—dat wil zeggen in termen van macht en territorialiteit en met een besef van eigen plaats en rol in de wereld—te denken en handelen. Daarbij hoort formulering van onze belangen die mede door waarden en het internationale recht worden bepaald.

De afgelopen jaren heeft de AIV bijgedragen aan de duiding van de opkomende wereldorde. Wat betreft de uitgangspunten gelden onverkort democratie, rechtsstaat en ontwikkeling en onderhoud van de internationale rechtsorde in een wereld die zowel op veiligheid als op economisch gebied transactioneler en machtspolitiek handelt. De raad adviseerde onlangs stevig vast te houden aan het [mensenrechtenperspectief](#), maar dit wel consequenter, operationeler en meer op maat gesneden te doen. Ook in dit verband speelt het belang van behoud van de internationale rechtsorde een belangrijke rol. Tevens betoogde de AIV al dat mondiale samenwerking zowel verdediging en onderhoud als vernieuwing en grotere legitimiteit behoeft, bijvoorbeeld door focus op duurzame ontwikkeling en op veiligheid.

Elementen van dat perspectief: [beheersing van autonome wapensystemen](#), inzet voor [mondiale gezondheid](#), nieuwe partnerschappen op basis van meer gelijkwaardigheid en wederzijdse belangen met [Afrikaanse landen](#). Zonder [rechtvaardigheid binnen het klimaatbeleid](#) lukt het niet om ontwrichtende klimaatverandering effectief te bestrijden. Al deze zaken vereisen ook inspanningen en prioriteitsstelling van Nederland.

Tevens bepleitte de AIV de afgelopen jaren stelselmatig om de Europese verbanden te versterken waaraan Nederland welvaart en veiligheid ontleent. Daarbij ging het bijvoorbeeld om 'nieuwe stappen' voor de [Europese veiligheid zowel binnen de NAVO als de EU](#), om strategischer optreden van de [EU jegens China](#) en om eerlijker en robuuster [asielbeleid](#). Ook wees de AIV erop dat de geopolitieke realiteit vraagt om een slimme [industriepolitiek](#) die, naar Amerikaans voorbeeld, onder meer de EU-staatssteunregels oprekt ten gunste van strategische sectoren.

De schok van de Russische invasie van Oekraïne maakt duidelijk dat de defensie-industrie op onderdelen juist meer interne markt nodig heeft (Oekraïne advies in voorbereiding). Een andere harde les van deze oorlog is dat Ruslands agressie niet langer bedwongen kan worden met wederzijdse (gas)afhankelijkheid maar juist meer strategische autonomie en effectieve verdediging vergt. In die context is voor Oekraïne de deur naar EU-lidmaatschap opengezet.

Er is, kortom, een noodzaak om onze buitenlandpolitiek te herijken en het geheel aan diplomatieke relaties te herzien, denkend vanuit zowel waarden en recht als belangen en macht. Nu de gebeurtenissen wereldwijd lijken te versnellen en de onzekerheden en risico's toenemen—met de oorlog in het Midden-Oosten als nieuwste bron van diepe zorg—stelt de AIV zich tot doel deze ontwikkelingen ook komende jaren nader te duiden, steeds gericht op handelingsperspectief voor Nederland.

Dit werkprogramma bevat een overzicht van de adviestrajecten waaraan de AIV momenteel werkt en van mogelijke toekomstige adviestrajecten. Het betreft geen vastgesteld overzicht van komende adviezen. Mede in het licht van de snel veranderende internationale ontwikkelingen wil de AIV ruimte houden voor nog niet voorziene adviesvragen van het kabinet en het parlement en voor het opstellen van adviezen op eigen initiatief.

Adviezen uitgebracht in de periode juli 2022 – november 2023

- Mensenrechten: kernbelang in een geopolitiek krachtenveld (juli 2022)
- Urgentie van een nieuwe Nederlandse Afrika-strategie (juli 2022)
- De Oekraïne-oorlog als geopolitieke tijdschok (oktober 2022)
- De geopolitieke rol van Turkije: trends en toekomstscenario's (november 2022)
- De euro op het wereldtoneel: de internationale rol van de munt van de EU in geostrategisch perspectief (juni 2023)
- Klimaatrechtvaardigheid als noodzaak (oktober 2023)

Lopende adviestrajecten

- **Hybride dreigingen**

Het kabinet heeft de AIV gevraagd advies uit te brengen over hybride dreigingen. Door de sterk veranderende veiligheidssituatie en de inzet van hybride middelen, kan worden gesteld dat Nederland in een permanente staat van 'lage intensiteit conflict' verkeert, dat zich over een groot aantal domeinen afspeelt. De vraag is hoe Nederland hier op effectieve wijze mee kan omgaan. Binnenlandse en buitenlandse veiligheid zijn hier nauw met elkaar verweven.

- **Krimpende maatschappelijke ruimte**

De regering heeft de AIV om advies gevraagd over de krimpende ruimte voor het maatschappelijk middenveld. De maatschappelijke ruimte wordt wereldwijd onder meer beperkt door autocratische tendensen en repressieve nationale wetgeving. De adviesaanvraag betreft de specifieke omstandigheden die zorgen voor inperking van de maatschappelijke ruimte en de mogelijkheden voor Nederland en de EU voor een geïntegreerde, aangescherpte aanpak en effectieve partnerschappen.

- **Europese solidariteit**

In meerdere zware politieke crises binnen de EU speelden afgelopen jaren vraagstukken van solidariteit en verdeling. Nederland is van oudsher terughoudend vanuit de vrees dat zulk beleid kan uitmonden in Europese regelingen bekostigd naar draagkracht van lidstaten of uit angst voor misbruik van het systeem ('moral hazard'). Tegelijkertijd zijn er situaties waarin Nederland solidariteit van andere lidstaten verwacht, zoals bij de asielopvang. De leidende vraag voor dit advies—dat de AIV op eigen initiatief uitbrengt—is: hoe kunnen we omgaan met dit brede spanningsveld?

- **Oekraïne**

In een vervolg op het advies over de Oekraïne-oorlog dat de AIV uitbracht in oktober 2022, zal onder meer worden ingegaan op de actuele stand van het conflict, en op perspectieven en consequenties van de oorlog voor de Europese veiligheidsarchitectuur en defensie-industrie, de EU-uitbreiding, de relaties met het mondiale Zuiden en de wederopbouw.

De AIV heeft naast bovengenoemde lopende trajecten adviesaanvragen ontvangen met betrekking tot de **Sustainable Development Goals** en met betrekking tot de bevordering van **loyale samenwerking binnen de EU**. Daarnaast wordt een adviesaanvraag verwacht over **veiligheidsontwikkelingen in het ruimtedomein**.

Mogelijke nieuwe onderwerpen voor de periode 2024 – 2026

- **Driehoek VS-China-Europa**

Hoe positioneert de EU zich tegen de achtergrond van de toenemende animositeit tussen de VS en China? Onze verhouding tot de VS is van wezenlijk belang, ook met het oog op de dreiging vanuit Rusland. Tegelijkertijd zit de EU strategisch klem tussen de VS en China en dreigt ze deel te worden van een breder conflict met China. Welke scenario's dienen zich mogelijk aan in de aanloop naar de Amerikaanse presidentsverkiezingen? Voor Nederland en Europa is de Indo-Pacific regio van cruciaal belang vanwege politieke en economische belangen, inclusief duurzame ontwikkeling, handel en veiligheid. Zijn er eventuele consequenties voor de Nederlandse en Europese inzet in de Indo-Pacific regio, en zo ja, welke—mede in het licht van de kantelende wereldorde?

- **EU-uitbreiding**

Toetreders zullen zich op korte termijn niet dusdanig transformeren qua waarden en instituties dat zij gelijk zijn aan de huidige EU. Nu al heeft de EU problemen met Polen en Hongarije. Voor de geostrategische positie van de EU heeft toetreding belangrijke meerwaarde, maar met een volgende uitbreiding importeert de EU de nodige verdeeldheid en conflicten (Balkan), die de Europese positie ook kunnen verzwakken. Toetreding zal intern ook de nodige effecten hebben, bijvoorbeeld voor het meerjarig financieel kader en ten aanzien van de vraag wie de kosten moet dragen. Wat zijn de implicaties van deze vragen voor de EU en voor Nederland?

- **Het Westen en het mondiale Zuiden**

Wat zijn de (historische) grandoorzaken van de al veel langer sluimerende en nu prominent geworden gevoelens van onvrede en 'ressentiment' vanuit het mondiale Zuiden over de traditionele opstelling van het Westen, en hoe hiermee om te gaan—mede in het licht van discussies over kolonialisme/neokolonialisme en de afnemende invloed van de VS als supermacht? Welke rol en positie nemen de 'middle powers'/BRICS-landen (in het bijzonder India) hierbij in nu deze landen minder dan voorheen gedwongen zijn partij te kiezen? Wordt deze à la carte wereld de nieuwe geopolitieke orde en welke rol kan de VN nog vervullen? Welke concrete strategische richtingen kunnen hieraan worden verbonden voor het narratief van Nederland en de EU, onder meer op terreinen van conflict (zoals in Oekraïne en Gaza), economie (inflatie/rente/schulden/IMF vs China) en mensenrechten? En wat betekent dit voor het Nederlandse buitenlandbeleid, de Nederlandse diplomatie en strategische allianties?

- **Strategische autonomie of 'de-risking'?**

Met meer autonomie vermindert de EU haar kwetsbaarheid. Dat vereist het maken van keuzes en brengt kosten met zich mee, of het nu gaat om defensie, autonomie op het terrein van handelsbelangen, grondstoffen of technologie. Het is van belang in kaart te brengen welke kosten

(levensstandaard, energiestromen, klimaatdoelstellingen, 'human security', mensenrechten) verschillende scenario's met zich meebrengen en hoe deze kosten kunnen worden verdeeld. Maar er is ook een alternatief: minder risico door meer diversiteit in afhankelijkheden ofwel door meer diverse strategische relaties en partnerschappen aan te gaan. Op welke terreinen is meer autonomie de beste optie, op welke terreinen kan gekozen worden voor 'de-risking'? Wanneer maakt interdependentie kwetsbaar en bevordert het conflict en wanneer is dit niet het geval? Hoe dient Nederland zich tegen deze achtergrond op te stellen ten aanzien van internationale discussies over hervorming van het internationale financiële en handelssysteem, bijvoorbeeld binnen de WTO?

- **AI en de consequenties voor de democratische rechtsstaat en mensenrechten**

AI en kritische technologieën gaan de komende jaren in toenemende mate onze (geopolitieke) werkelijkheid veranderen. De wereld zal wellicht spoedig niet meer zonder 'Big Tech' bedrijven en zonder hun AI en kritische technologieën bestuurd kunnen worden. De ontwikkeling en toepassing van AI-systemen is echter onvoldoende genormeerd. Als er niet snel internationale en Europese regulering komt, is de mensheid te laat, zo stellen deskundigen in zowel de publieke als private sector. Eerder bracht de AIV een advies uit dat ging over recht en ethiek van militaire toepassing van AI. Dit advies zal zich richten op de gevolgen en risico's van civiele toepassingen van (generatieve) AI-technologieën, met een vooruitblik naar bijvoorbeeld de (geopolitieke) consequenties van AI, ondersteund door quantumtechnologie (en vice versa). Wat zijn de implicaties van AI, 'deep learning' en algoritmische besluitvorming voor democratie, rechtsstaat en mensenrechten? En wat betekenen deze implicaties voor de AI-governance die wij moeten optuigen, nationaal, Europees en internationaal?

- **ODA-systematiek**

Nederland koppelt de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking (ODA) aan het bruto nationaal inkomen (bni). De huidige manier waarop het ODA-budget wordt vastgesteld leidt tot dilemma's. Zo telt Nederland de kosten van de eerstejaarsopvang van asielzoekers mee als ODA en zijn er ook andere toerekeningen aan het ODA-budget. De huidige ODA-systematiek leidt ertoe dat de omvang en vooral ook de voorspelbaarheid van financiering voor ontwikkelingslanden onder druk komen te staan, met negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Ook spelen er vragen rond de additionaliteit van klimaatfinanciering en bijdragen aan andere internationale prioriteiten, zoals de wederopbouw van Oekraïne. In hoeverre is het wenselijk om de huidige ODA-systematiek aan te passen en hoe zou zo'n hervorming eruit kunnen zien?

- **Migratie**

De voortdurende ongelijkheid tussen Europa en lage- en middeninkomenslanden betekent dat de wens van velen om naar Europa te migreren zal aanhouden. Nieuwe conflicten en de toenemende gevolgen van klimaatverandering leiden tot additionele migratiedruk en de reeks staatsgrepen in de Sahel heeft de situatie er niet eenvoudiger op gemaakt. Hoe kan Nederland zich hier, in bilaterale relaties en in Europees verband, het beste toe verhouden, mede gezien de tegengestelde wensen en belangen waarbij sommigen pleiten voor beperking van migratie, terwijl anderen het belang ervan benadrukken gezien de vergrijzing en krappe arbeidsmarkt? Welke rol kan ontwikkelingssamenwerking spelen, met inachtneming van de complexe relatie tussen (economische) ontwikkeling en migratie? Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen van opvang in de regio? En kunnen

migratiepartnerschappen met landen van herkomst of transitlanden een goede rol spelen, en zo ja, op welke wijze?

- **Voedselzekerheid**

De wereldwijde voedselzekerheid staat al enige tijd onder hevige druk. Na een gestage daling van het aantal mensen zonder toegang tot voldoende voedsel in de jaren 2000, gaat de trend al sinds 2015 weer de verkeerde kant op. De COVID-pandemie en de prijsstijgingen als gevolg van de Russische invasie van Oekraïne hebben de voedselzekerheid verder verslechterd. Meer dan 800 miljoen mensen kampen met chronische honger, het hoogste aantal sinds 2005. Tegelijkertijd is het aantal mensen dat kampt met overgewicht nog veel groter en levert het huidige mondiale voedselsysteem een substantiële bijdrage aan klimaatverandering en biodiversiteitsverlies. Wat kan Nederland ondernemen om deze problemen aan te pakken en bij te dragen aan een eerlijker, gezonder en duurzamer voedselsysteem?

- **Effectieve diplomatie**

In een kantelende wereldorde is de inzet van de juiste kennis en kunde, zowel multilateraal als bilateraal, van cruciaal belang. Partnerschappen vereisen een intensieve kennis van de wederpartij, van waarden en belangen. Hoe kan hieraan in EU-verband en door Nederland zo effectief mogelijk inhoud en vorm worden gegeven?