

Samenvatting

Deze periodieke rapportage (PR) richt zich op het beleid onder het thema 'Veiligheid en stabiliteit' dat is uitgevoerd onder begrotingsartikel 2 van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) voor de periode 2015-2022.

Veiligheid is door de jaren heen een steeds breder gedefinieerd begrip geworden. Voorheen werd veiligheid (internationaal) vooral vanuit een militair perspectief gezien en waren conflicten conventioneel van aard. Maar als gevolg van nieuwe (hybride) dreigingen en ontwikkelingen zijn nieuwe thema's inmiddels onderdeel geworden van het veiligheidsbeleid, zoals cyberveiligheid, economische veiligheid en kunstmatige intelligentie. Waar voorheen vooral statelijke actoren een rol speelden in het buitenlandse veiligheidsbeleid, gaat er nu ook dreiging uit van niet-statale actoren (in bijvoorbeeld terrorisme en internationale criminaliteit).

Veel van deze grensoverschrijdende dreigingen, waar Nederland ook aan blootstaat, zijn erg omvangrijk en complex. Dit vraagt om een geïntegreerde aanpak en samenwerking in internationaal verband. De activiteiten waarmee resultaten op dit vlak worden nagestreefd, kunnen onderscheiden worden naar drie typen: diplomatieke inzet in internationaal verband, financiering van beleidsondersteunende programma's en projecten, en bijdragen aan militaire missies.

De centrale vraag van deze periodieke rapportage is als volgt:

Welke overkoepelende bevindingen en lessen kunnen er worden geformuleerd met betrekking tot de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van de onder BZ artikel 2 "Veiligheid en Stabiliteit" ingezette beleidsinstrumenten op basis van de onderliggende evaluaties en hoe is er opvolging gegeven aan de gedane aanbevelingen?

Deze PR is gebaseerd op een synthese van eerder uitgevoerde evaluaties van programma's en beleid onder artikel 2. Aanvullend is er een beperkt aantal interviews afgenomen. De conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek kunnen worden meegenomen in de geplande Buitenland- en Veiligheidsvisie (BVV), waarin de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden verder wordt uitgewerkt voor het buitenlandbeleid.

De conclusies en aanbevelingen luiden als volgt:

Nederland heeft resultaten behaald, samen met bondgenoten en in breder internationaal verband.

De verschillende diplomatieke initiatieven dragen bij aan afspraken en inzet die in het belang zijn van Nederland. Nederland oefent invloed uit en draagt er zo aan bij dat resultaten zoveel mogelijk in lijn zijn met de Nederlandse doelstellingen. Resultaten komen echter tot stand in een multilaterale diplomatieke context, waarbinnen ook veel externe factoren en actoren invloed hebben op het eindresultaat. Wat de exacte invloed van Nederland op een uitkomst is geweest, en of een andere inzet van Nederland tot een andere uitkomst had geleid, is daarom zelden vast te stellen.

Overkoepelende strategieën behoeven verdere uitwerking om resultaatgericht te kunnen werken.

Een rode draad door de onderliggende evaluaties is dat de overkoepelende strategieën voor internationale veiligheid voor Nederland – de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS), de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) en de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden – onvoldoende zijn uitgewerkt op een operationeel niveau. Op de onderliggende subthema's ontbreekt een expliciete uitwerking van een heldere strategie voor de langere termijn met daarin duidelijk geformuleerde doelstellingen. Dit draagt bij aan fragmentatie van initiatieven en bemoeilijkt de sturing op resultaten en de coördinatie tussen betrokken directies en departementen.

- **Aanbeveling 1: Breng in de geplande Buitenland en Veiligheidsvisie (BVV) en andere strategieën de oorzaak-gevolgketen tussen activiteiten en einddoelstellingen beter in kaart.** Maak daarbij een duidelijk onderscheid tussen enerzijds de kaderschepende, strategische hoofddoelen voor de lange termijn, en anderzijds de meer concrete, evalueerbare subdoelen. Schenk ook aandacht aan de geopolitieke kaders en de mate van handelingsvrijheid in internationale verbanden. Benoem – en, waar mogelijk, onderbouw – de veronderstellingen die aan de beleidskeuzes ten grondslag liggen, zoals bondgenootschappelijke afhankelijkheden.

Er wordt, met name voor missies, steeds meer aandacht gegeven aan het dichten van de kloof tussen de beleidsambities en de invloedssfeer van het ministerie.

Verschillende evaluaties constateerden een kloof tussen de politieke en beleidsmatige ambities enerzijds en de reikwijdte van de activiteiten die daaronder worden uitgevoerd anderzijds. Naar aanleiding hiervan zijn er, met name rondom deelname aan militaire missies, concrete acties ondernomen om doelstellingen realistischer te formuleren en voortgang beter te monitoren. Tegelijkertijd blijven het zoeken naar draagvlak en aansluiten bij wensen van de Kamer onherroepelijk een onderdeel van de totstandkoming van missies; een proces dat soms resulteert in de formulering van onhaalbare doelen. Toch zouden binnenlandse politieke overwegingen de formulering van realistische doelen niet in de weg mogen staan.

- **Aanbeveling 2: Blijf realistische doelstellingen formuleren die binnen de invloedssfeer van Nederland liggen en zorg voor realistische rapportages over de voortgang.**

Zorgdragen voor coherent beleid vormt een continue uitdaging.

Evaluaties constateren dat er doorgaans goede samenwerking en relaties zijn tussen de betrokken directies en tussen BZ en andere departementen. Een complicerende factor voor de coherentie of samenhang van beleid is dat veiligheid door de jaren heen een steeds breder gedefinieerd begrip is geworden. Er zijn nieuwe onderwerpen bijgekomen, die ook raken aan het werk van verschillende directies binnen BZ, maar ook van meerdere departementen binnen de Rijksoverheid. Op thema's als contraterrorisme, cyberveiligheid, economische veiligheid en hybride dreigingen worden er initiatieven ontplooid bij verschillende directies en departementen. Soms vanuit verschillende belangen, en onder de verantwoordelijkheid van verschillende directeuren-generaal en ministers. Daarom vraagt dit om veel actievere samenwerking tussen departementen en (centrale) sturing op samenhang van beleid.

- **Aanbeveling 3: Directies en departementen moeten gezamenlijk constant aandacht blijven besteden aan de coherentie van beleid en de wijze waarop daar organisatorisch zo effectief mogelijk sturing op wordt gegeven.**
- **Aanbeveling 4: In de relatie met andere departementen is het van belang dat BZ duidelijk uitdraagt wat de meerwaarde van BZ is. Daarbij moet BZ aansluiting zoeken bij de belangen van andere departementen.**

| 2 |

De binnen BZ aanwezige kennis en menskracht is wisselend.

Evaluaties constateren dat er op bepaalde dossiers, zoals ontwapening en cyberveiligheid, veel expertise in huis is. Tegelijkertijd zien veel evaluaties ook een gebrek aan menskracht, wat samenhangt met het grote aantal dossiers waarop gewerkt wordt. Wanneer op specifieke thema's en dossiers meer menskracht en expertise wordt ingezet, werpt dit vaak ook vruchten af. Wel constateren evaluaties herhaaldelijk dat het rotatiesysteem – waarbij personeel tussen de twee en vier jaar van functie verandert – een grote barrière vormt voor de opbouw en het behoud van kennis. Ook werkt het nadelig voor het onderhouden van netwerken en relaties met partijen buiten BZ. 'Domeinsturing' door op specifieke thema's (domeinen) carrièreperspectieven te ontwikkelen kan helpen om kennisbehoud te stimuleren. Hier is nu echter geen formeel beleid voor: er wordt slechts in beperkte mate invulling aan gegeven, op basis van informele afspraken.

- **Aanbeveling 5: Zoek naar manieren om het personeelsbeleid van BZ beter aan te laten sluiten bij de specialistische kennis die nodig is op verschillende deel terreinen van veiligheid en stabiliteit.** Dit kan bijvoorbeeld door lopende pilots op het gebied van kennisopbouw en domeinsturing – als deze succesvol zijn – formeel vast te leggen en uit te breiden.

Er is onvoldoende aandacht voor monitoring, evaluaties en leren.

Er wordt op veel onderwerpen weinig geïnvesteerd in resultaatgericht management, monitoring en evaluatie. Er is hierdoor in veel gevallen weinig bewijs beschikbaar voor de effectiviteit van programma's en beleid. Sinds kort wordt hier specifiek bij missies wel steeds meer aandacht aan gegeven.

- **Aanbeveling 6: Geef meer aandacht aan monitoring en evaluatie om resultaatgericht werken te versterken.** Het in kaart brengen van de verwachte oorzaak-gevolgketen tussen activiteiten en doelstellingen is daarvoor noodzakelijk.

Er zijn verschillende nieuwe inzichtbehoefte geïdentificeerd.

Sommige thema's hebben pas sinds kort meer aandacht gekregen in evaluatieonderzoek, en zijn daarom in deze rapportage nog niet meegenomen. Daarnaast zijn er thema's die onder deze PR onvoldoende zijn onderzocht. Zo is er niet specifiek gekeken naar de Nederlandse inzet op veiligheidsbeleid met betrekking tot de NAVO. Er is, in de periode waarop de rapportage betrekking heeft, evenmin onderzoek gedaan naar opkomende thema's – met uitzondering van cyberveiligheid – zoals hybride dreigingen en economische veiligheid. Daarnaast is niet onderzocht hoe organisatorisch het beste vorm kan worden gegeven aan beleid dat aan zoveel verschillende onderdelen van de Rijksoverheid raakt.

- **Aanbeveling 7: Geef invulling aan de in deze rapportage genoemde thema's (NAVO, hybride dreigingen, economische veiligheid en staatsopbouw) in de komende Strategische Evaluatie Agenda (SEA) en zoek daarvoor – waar relevant – samenwerking met andere betrokken ministeries.**

Inhoud

Samenvatting	1
1 Inleiding	5
2 Ontwikkeling van het beleid	8
3 Belangrijkste inzichten uit evaluaties	16
4 Doeltreffendheid van het beleid	22
5 Uitgaven en doelmatigheid van het beleid	28
6 Conclusies	32
7 De 20%-besparingsvariant	36
Referenties	42
Bijlage 1: Onderliggende studies en evaluaties	44
Bijlage 2: Methodologische verantwoording	46
Bijlage 3: Uitgaven BZ begrotingsartikel 2	49
Bijlage 4 Afkortingenlijst	52
Dankwoord	53

Fotografie

Voorkant: © Shutterstock / Anterovium

Hoofdstuk 1: © UN Photo / Stuart Price

Hoofdstuk 2: © EU 2014 - European Parliament

Hoofdstuk 3: © Shutterstock

Hoofdstuk 4: © Ministerie van Defensie

Hoofdstuk 5: © MINUSMA / Gema Cortes

Hoofdstuk 6: © UN Photo / Rick Bajornas

Hoofdstuk 7: © IND



Inleiding

Deze periodieke rapportage (PR) richt zich op het beleid onder het thema Veiligheid en Stabiliteit, dat is uitgevoerd onder begrotingsartikel 2 van Buitenlandse Zaken voor de periode 2015-2022. Het is gebaseerd op een synthese van eerder uitgevoerde evaluaties van programma's en beleid dat is uitgevoerd onder dit artikel.

De met evaluatieonderzoek verkregen inzichten op een beleidsthema moeten eens in de vier tot zeven jaar worden samengebracht in een periodieke rapportage.¹ Maar behalve deze verplichting, is het in de huidige tijd ook relevant om het beleid voor veiligheid en stabiliteit tegen het licht te houden. Veiligheid is door de jaren heen een steeds breder gedefinieerd begrip geworden. Voorheen werd veiligheid (internationaal) vooral vanuit een militair perspectief gezien en waren conflicten conventioneel van aard. Maar inmiddels zijn nieuwe (hybride) dreigingen en ontwikkelingen onderdeel geworden van het veiligheidsbeleid, zoals cyberveiligheid, economische veiligheid en kunstmatige intelligentie. Waar voorheen vooral statelijke actoren een rol speelden in het buitenlands veiligheidsbeleid, gaat er nu ook meer dreiging uit van niet-staatelijke actoren (in bijvoorbeeld terrorisme en internationale criminaliteit). Hoewel er nog altijd conventionele conflicten plaatsvinden, zoals in Oekraïne, gaan die in de regel gepaard met hybride dreigingen, zoals cyber en doelgerichte aanvallen op kritische infrastructuur om landen te ontwrichten (het energienet bijvoorbeeld). Veel van deze grensoverschrijdende dreigingen – waaraan ook Nederland bloot staat – zijn van een dusdanige omvang en complexiteit dat een geïntegreerde aanpak en samenwerking in internationaal verband geboden zijn. Daarbij kan er onderscheid

¹ Zie Ministerie van Financiën, 'Herziening Regeling periodieke evaluatie (RPE)', 8 december 2021. Beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/08/kamerbrief-over-herziening-regeling-periodieke-evaluatie-rpe>

worden gemaakt tussen drie typen activiteiten waarmee resultaten worden nagestreefd: diplomatieke inzet in internationaal verband, financiering van beleidsondersteunende programma's en projecten, en bijdragen aan militaire missies.

1.1 Methodologie en beperkingen

Deze PR is voor een groot deel gebaseerd op een synthese van onderliggende evaluaties die zijn uitgevoerd.² Voor de analyse zijn de evaluaties gecodeerd op basis van de onderzoeksvragen met behulp van het kwalitatieve analyseprogramma MaxQDA.³ De onderliggende evaluaties verschillen in abstractieniveau, aanpak en methodes, wat de PR enigszins beperkt. Daarnaast geven niet alle evaluaties antwoord op vragen die voor deze PR relevant zijn. Een voorbeeld hiervan zijn vragen die doeltreffendheid en doelmatigheid betreffen. Veel onderliggende evaluaties beperken zich, overigens om goede redenen, tot de voorwaarden daarvoor.

Een tweede beperking van deze PR is dat een aantal van de onderliggende evaluaties enige tijd geleden is gepubliceerd. Om dat te ondervangen is er, naast een synthese van de onderliggende evaluaties, ook aanvullend onderzoek uitgevoerd. Dit op basis van een analyse van recente beleidsdocumenten en 21 interviews met betrokken beleidsmakers.⁴ Dit aanvullende onderzoek had als doel om na te gaan of en hoe het beleid en de uitvoering ervan zijn aangepast op basis van evaluaties en als gevolg van veranderingen in de context. Daarbij is ook gekeken hoe deze wijzigingen zich verhouden tot aanbevelingen uit de evaluaties.

1.2 Hoofdvraag en opzet rapport

De centrale vragen van deze periodieke rapportage zijn:

Welke overkoepelende bevindingen en lessen kunnen er worden geformuleerd met betrekking tot de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van de onder BZ artikel 2 "Veiligheid en Stabiliteit" ingezette beleidsinstrumenten op basis van de onderliggende evaluaties en hoe is er opvolging gegeven aan de gedane aanbevelingen?

De hoofdvraag wordt verder uitgewerkt in dit rapport aan de hand van een aantal deelvragen⁵ die in de volgende hoofdstukken worden beantwoord:

- Hoofdstuk 2 beschrijft de ontwikkeling van het beleid en de beleidstheorie ten aanzien van veiligheid en stabiliteit, welke doelen er werden nagestreefd en met welke middelen.
- Hoofdstuk 3 beschrijft wat de belangrijkste inzichtbehoefte zijn geweest en welke evaluaties daaraan hebben bijgedragen. Daarnaast geeft het een overzicht van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen die uit deze evaluaties naar voren zijn gekomen en hoe die in het beleid verder zijn uitgewerkt.
- Hoofdstuk 4 presenteert de behaalde resultaten onder het beleid van begrotingsartikel 2 van het ministerie van Buitenlandse Zaken, conclusies over de (voorwaarden voor) doeltreffendheid van het beleid en oorzaken voor de mate van de gerealiseerde doeltreffendheid. Daarnaast wordt er specifiek ingegaan op relevantie en coherentie als voorwaarden voor doeltreffendheid.
- Hoofdstuk 5 beschrijft met welke uitgaven het beleid gepaard ging en wat kan worden geconcludeerd over de (voorwaarden voor) doelmatigheid van deze uitgaven.
- Hoofdstuk 6 presenteert de conclusies van de periodieke rapportage en de aanbevelingen voor toekomstig beleid onder begrotingsartikel 2 van het ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Hoofdstuk 7 presenteert een verkenning van beleidsopties bij 20% minder/meer beschikbare middelen. Deze vraag is door de betrokken beleidsdirecties beantwoord.

² Een lijst van deze studies en evaluaties is opgenomen in bijlage 1. Een methodologische verantwoording is opgenomen in bijlage 2.

³ MaxQDA biedt de mogelijkheid om kwalitatieve data in te voeren, om deze vervolgens in het programma te categoriseren, coderen en er analyses op uit te voeren.

⁴ Beleidsmedewerkers van het ministerie van BZ, Defensie, de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (NCTV) en het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSS).

⁵ Deze deelvragen sluiten ook aan op de onderdelen zoals benoemd in de herziene Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022.

1.3 Afbakening

Deze periodieke rapportage kijkt naar begrotingsartikel 2 van het ministerie van Buitenlandse Zaken 'Veiligheid en stabiliteit' en beperkt zich in principe tot het tijdvak 2015-2022.⁶

Het begrotingsartikel is onderverdeeld in de volgende vijf subartikelen of subthema's:

- 2.1 Goede internationale samenwerking ter bevordering van de eigen en bondgenootschappelijke veiligheid
- 2.2 Bestrijding internationale criminaliteit en terrorisme
- 2.3 Wapenbeheersing
- 2.4 Bevordering van veiligheid, stabiliteit en rechtsorde in internationaal verband
- 2.5 Bevordering van transitie in prioritaire gebieden

Het Nederlandse beleid ten aanzien van veiligheid en stabiliteit is een gedeelde verantwoordelijkheid van meerdere ministeries en organisaties en beperkt zich niet tot het werk van BZ. Naast de beleidsinstrumenten gefinancierd onder BZ artikel 2, wordt er onder andere ook bijgedragen aan veiligheid en stabiliteit door bijvoorbeeld defensie-uitgaven en personeelskosten van andere betrokken ministeries en organisaties. Deze PR beperkt zich echter tot de rol van BZ.

Uitzondering hierop zijn de beschikbare evaluaties naar verschillende missiebijdragen, die bevindingen en aanbevelingen bevatten die zich niet beperken tot BZ, maar die ook van toepassing zijn op andere ministeries, zoals Defensie en Justitie en Veiligheid. Hoewel vooral Defensie financieel en in personeel een bijdrage levert aan missies is BZ hier beleidsmatig nauw bij betrokken. Zo is BZ bijvoorbeeld penvoerder bij de artikel 100-brieven. Ook tijdens missies is BZ door haar deelname aan de Stuurgroep Missies en Operaties (SMO) beleidsmatig nauw betrokken bij missies. Daarnaast vallen de bijdragen aan VN-crisisbeheersingsoperaties onder begrotingsartikel 2 van BZ. Daarom is ervoor gekozen de beschikbare evaluaties van missies mee te nemen in deze PR.

Ook is voor deze PR de evaluatie van het Nederlandse beleid voor internationale rechtsorde (zijdelings) meegenomen. Hoewel 'Versterkte internationale rechtsorde' een BZ-begrotingsartikel (artikel 1) op zichzelf is en de evaluatie als bouwsteen dient voor de PR van artikel 1, is het ook van belang om deze evaluatie mee te nemen in deze PR van artikel 2. Versterking van internationale rechtsorde wordt namelijk in de veiligheidsstrategieën (zie hoofdstuk 2) nadrukkelijk genoemd en dan vooral het belang hiervan voor de Nederlandse veiligheid.

Verder beperkt deze PR zich inhoudelijk tot de ingezette beleidsinstrumenten onder BZ artikel 2 'Veiligheid en stabiliteit' en de vijf subthema's die hieronder vallen.

⁶ In enkele gevallen richten evaluaties zich ook op uitvoering van beleid van voor 2015. Wanneer de bevindingen in deze evaluaties relevant kunnen zijn in het kader van deze PR, worden deze alsnog meegenomen. Een voorbeeld is de post-missiebeoordeling Kunduz, gericht op de periode 2011-2013. Hoewel de post-missiebeoordeling zich op een periode buiten het tijdvak van de PR richt, is het onderzoek in 2020 afgerond, wat wel binnen het tijdvak valt. Bovendien zijn de lessen en conclusies, naast die van de andere missie-evaluaties, nog altijd relevant.



2 Ontwikkeling van het beleid

Dit hoofdstuk gaat in op de ontwikkeling van het beleid tussen 2015 en 2022.⁷ Hier wordt in paragraaf 2.1 nader op ingegaan. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) vraagt om de ontwikkeling van de gehanteerde beleidstheorie, maar op dit beleid is er geen sprake van een expliciete beleidstheorie. Hier zal aan de hand van het concept 'grand strategy' in paragraaf 2.2 uitgebreider op in worden gegaan, net als op de beleidsdoelen op het gebied van veiligheid en stabiliteit. Paragraaf 2.3 gaat in op de invloed van de buitenlandse context op de beleidsdoelen en de vormgeving van beleid. In paragraaf 2.4 worden de instrumenten toelichting waarmee uitvoering wordt gegeven aan het beleid en paragraaf 2.5 gaat in op de aannames onder het gevoerde beleid.

2.1 Beleidsontwikkeling

Het beleid dat onder het begrotingsartikel 2 Veiligheid en Stabiliteit valt, is uitgewerkt in twee strategieën: eerst in de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) in 2013 en later in de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) in 2018. De IVS en de GBVS zijn door de jaren heen nooit inhoudelijk aangepast. Van de IVS is er ook geen tussentijdse rapportage of evaluatie achteraf geweest. In 2020 is er wel, conform de toezegging die in de strategie staat, gerapporteerd over de voortgang van de implementatie van de

⁷ Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op onderzoeksvraag 1: Hoe heeft het beleid onder BZ artikel 2 zich tussen 2015 en 2022 ontwikkeld, welke doelen werden nagestreefd door middel van welke instrumenten, en hoe heeft de gehanteerde beleidstheorie zich ontwikkeld? (RPE a. + d.)

GBVS. In deze rapportage stelde de minister van Buitenlandse Zaken dat de “analyse en strategische doelen van de GBVS nog steeds relevant en actueel zijn. Er zijn positieve resultaten geboekt, er zijn ook zaken achtergebleven, er zijn onbedoelde bijeffecten opgetreden en er zijn zaken onmogelijk gebleken. In de huidige, uiterst complexe mondiale context is dat helaas niet verwonderlijk”.⁸ Ondanks deze conclusie is besloten de GBVS inhoudelijk niet te wijzigen. De minister nam wel een voorschot op de opvolger van de GBVS.⁹

Het resultaat is de in april 2023 gepubliceerde Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden.¹⁰ Deze strategie zet uiteen wat de Rijksoverheid de komende zes jaren (2023-2029) gaat doen ten behoeve van de nationale veiligheid. Omdat nationale veiligheid en internationale veiligheid met elkaar zijn verweven, heeft het kabinet met deze Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden de GBVS en de Nationale Veiligheid Strategie (NVS) uit 2019¹² samengevoegd. Volgens het kabinet vraagt “de nauwe verwevenheid van dreiging” namelijk “om een integrale strategische koers en urgente actie in het nationale en internationale domein”.¹³ Deze strategie is opgeknipt in drie delen. In deel 1 worden de dreigingen tegen de nationale veiligheid uiteengezet. Deel 2 behandelt de strategische koers voor de nationale veiligheid. Dit wordt gedaan aan de hand van drie hoofddoelstellingen en twaalf actielijnen die gelden voor de komende zes jaar. In deel 3 wordt tot slot kort ingegaan op hoe de integrale sturing en verantwoordelijkheidsverdeling op nationale veiligheid binnen het Koninkrijk eruitziet.¹⁴

Anders dan de IVS en GBVS is de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden een rijksbrede strategie. Hoewel hierin wel aandacht is voor het internationale domein is er door BZ toch besloten om dit verder te vertalen in de vorm van de Buitenland en Veiligheid Visie (BVV). De BVV is op het moment van schrijven echter nog niet gepubliceerd.

Hoewel de IVS en GBVS door de jaren heen als zodanig nooit inhoudelijk zijn aangepast, zijn er wel degelijk momenten geweest die hebben geleid tot veranderingen in het beleid. Door betrokkenen bij het beleid wordt de inval van Rusland in Oekraïne in 2022¹⁵ het vaakst genoemd als een kentering in het (buitenlandse) veiligheidsbeleid van Nederland. Dit heeft als gevolg gehad dat er meer nadruk is komen te liggen op de NAVO¹⁶ en op het beschermen van het eigen grondgebied en dat van bondgenoten.¹⁷ Dit terwijl vóór de oorlog in Oekraïne de focus meer lag op het bevorderen van de internationale rechtsorde en stabiliteit, met name in de ring van instabiliteit rondom Europa.¹⁹ ²⁰

Andere momenten of ontwikkelingen die eerder al van invloed zijn geweest op het veiligheidsbeleid zijn onder andere de inval van de Russen op de Krim in 2014 en het neerhalen van de MH17, de terroristische dreigingen en de uitreizigersproblematiek rond de periode 2014-2015, Brexit, het presidentschap van Trump in de VS (wat gevolgen had voor de trans-Atlantische betrekkingen en meer specifiek de NAVO), en politieke instabiliteit in Afrika en de vele coups die daar hebben plaatsgevonden.²¹ Het overgrote deel

⁸ Kamerstuk (Kst) 33 694-57, 17 april 2020, p.3, beschikbaar via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33694-57.pdf>

⁹ In de tussentijdse rapportage staat het volgende: “Om deze toegenomen verwevenheid van de interne en externe veiligheid beter tot uiting te laten komen, en om recht te doen aan samenwerking die op werkniveau vaak al vanzelfsprekend is, verkent het kabinet de mogelijkheid om in een volgende periode te kunnen komen tot een gezamenlijke veiligheidsanalyse ten behoeve van coherente strategie-bepaling.” Zie Kst 33 694-57, p.27.

¹⁰ De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden is in tegenstelling tot de IVS en de GBVS niet een document waar BZ het eigenaarschap over heeft. Dit document is onder de coördinatie van de NCTV en in samenwerking met de departementen tot stand gekomen.

¹¹ In de Terms of Reference van deze PR wordt de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden aangeduid als de Rijksbrede Veiligheidsstrategie.

¹² De Nationale Veiligheid Strategie is een beleidsdocument van de NCTV.

¹³ Kst 30 821-178, 3 april 2023, p.2, beschikbaar via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-30821-178.pdf>

¹⁴ Rijksoverheid, De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden, 3 april 2023; p.7, beschikbaar via <https://www.nctv.nl/onderwerpen/veiligheidsstrategie-voor-het-koninkrijk-der-nederlanden/documenten/publicaties/2023/04/03/veiligheidsstrategie-voor-het-koninkrijk-der-nederlanden>

¹⁵ De GBVS bestrijkt de periode 2018-2022 Met de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden is er echter pas in 2023 een opvolger gekomen.

¹⁶ Naast de vergrote nadruk op de NAVO heeft de oorlog binnen de EU ook tot een nauwere samenwerking geleid, bijvoorbeeld door middel van de financiële (en militaire) steun aan Oekraïne uit de Europese Vredesfaciliteit.

¹⁷ Interviews.

¹⁸ Het beschermen van het eigen grondgebied en dat van bondgenoten is hoofdtak 1 van de Nederlandse krijgsmacht.

¹⁹ Het bevorderen van de (internationale) rechtsorde en stabiliteit is hoofdtak 2 van de Nederlandse krijgsmacht.

²⁰ Een ander direct gevolg van de oorlog in Oekraïne in relatie tot het Nederlandse veiligheidsbeleid is dat er meer geld beschikbaar is gekomen voor Defensie.

²¹ Interviews.

van de betrokkenen ziet echter vooral de oorlog in Oekraïne als een keerpunt in het beleid. Volgens respondenten is een andere grote verandering in het veiligheidsbeleid dat veiligheid niet alleen meer bestaat uit de traditionele thema's als wapenbeheersing, non-proliferatie en conventionele conflicten. Zo is er meer focus gekomen op thema's als weerbaarheid, cyber, hybride dreigingen en nieuwe technologieën. Ook is de focus verlegd naar Azië, meer specifiek China.²² Deze onderwerpen hebben dan ook een plek gekregen in de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden.

2.2 Strategie en beleidsdoelen

Strategie

De IVS, GBVS en de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden behandelen alle drie waar Nederland zich op in zal zetten en worden daarmee 'strategieën' genoemd. Maar in hoeverre zijn deze documenten eigenlijk strategisch? In de academische literatuur wordt dat wat bepaalt hoe de staat haar middelen (militair, diplomatiek en economisch) gebruikt om nationale belangen te bevorderen of doelen te bereiken op de langere termijn een 'grand strategy' genoemd.²³ Een definitie hiervan waar door academici regelmatig naar verwezen wordt is die van Posen. Hij stelt dat 'grand strategy' een politiek-militaire oorzaak-gevolg keten is die verklaart hoe de staat veiligheid kan bereiken.²⁴ De oorzaak-gevolgketen verduidelijkt dat wat redelijkerwijs aan resultaat verwacht kan worden en ook dat wat moeilijker te concretiseren is. De 'grand' in dit concept moet niet geïnterpreteerd worden als groots of ambitieus. Het verwijst naar het beheer of het managen van alle middelen waar de staat over beschikt in de richting van de door de staat gestelde doelen.²⁵

De IVS, GBVS en de recente Veiligheidsstrategie zijn strategieën bij naam, maar voldoen niet aan een belangrijk kenmerk van een grand strategy. De documenten laten namelijk alleen zien waar dreigingen van uitgaan en waar Nederland op inzet of zal gaan inzetten. Maar dit wordt in de documenten niet expliciet gekoppeld aan de gestelde doelen. Een oorzaak-gevolgketen²⁶ die schetst hoe en waarom de gekozen inzet bijdraagt aan de beoogde doelen, ontbreekt. Er wordt niet nagegaan hoe de verschillende stappen zich tot elkaar verhouden en hoe deze afzonderlijke stappen uiteindelijk moeten leiden tot het bereiken van de doelstellingen. (zie ook paragraaf 3.2).

Om dergelijke 'strategische' beleidsdocumenten overzichtelijk en strategisch(er) te maken moeten deze anders worden opgebouwd. Dit kan door de doelstellingen hiërarchisch te ordenen, met de kader-scheppende, strategische langetermijnprioriteiten, ofwel de hoofddoelstellingen, bovenaan. Binnen die hoofddoelstellingen vallen de doeleinden op de middellange termijn daar direct onder. Tot slot worden de kortetermijndoelen voor die doeleinden geformuleerd. De onderste trap heeft dan concrete doelen, met concretere verwachtingen, die vervolgens ook beter te beoordelen zijn.

In een strategie zouden ook de geopolitieke kaders waarbinnen Nederland opereert, en waar Nederland van afhankelijk is, en de Nederlandse invloedssfeer binnen die kaders moeten worden beschreven. Daarbij moet ook duidelijk worden gemaakt dat die kaders kunnen veranderen. Bijvoorbeeld van vrede in Europa naar oorlog in Oekraïne of van focus op NAVO-samenwerking naar een focus op zowel de EU als NAVO ten aanzien van veiligheid in Europa. In de volgende paragraaf zal nader worden ingegaan op de IVS, GBVS en de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden.

Beleidsdoelen

De IVS benoemt de Nederlandse "strategische belangen" en geeft aan welke "beleidsaccenten" het kabinet wilde leggen in zijn buitenland- en veiligheidsbeleid. De IVS schetst echter vooral de geopolitieke context, ontwikkelingen en dreigingen die er spelen en gaat nauwelijks in op de doelen en resultaten die worden nagestreefd. Zo wordt bijvoorbeeld "een goed functionerende internationale rechtsorde" een

²² Interviews.

²³ Over deze omschrijving van 'grand strategy' is het merendeel van academici het eens, maar: "The precise entity or phenomenon that manifests these characteristics is less clear, indicating deficiencies in the methods used by scholars—usually implicitly—to define and operationalize concepts." Zie Silove, Nina (2018). 'Beyond the Buzzword: The Three Meanings of 'Grand Strategy''. *Security Studies*. 27 (1), 27–57.

²⁴ Posen, B R. (1984). *The Sources of Military Doctrine: France, Britain and Germany Between the World Wars*. Ithaca and London: Cornell University Press, p.13.

²⁵ Van Hooft, P. *Grand strategy*. Oxford University Press, 2017.

²⁶ Bijvoorbeeld in de vorm van een interventielogica, beleidstheorie of Theory of Change genoemd.

strategisch belang genoemd waarbij beschreven wordt waarom dit zo is, maar er worden geen concrete doelen of resultaten aan gekoppeld. De IVS gaat bijvoorbeeld niet verder dan te stellen dat het Nederlandse buitenlandbeleid er op is gericht om landen zoveel mogelijk in te bedden in het multilaterale systeem.²⁷ Daarnaast valt op dat de zes beleidsaccenten niet worden gekoppeld aan de gestelde Nederlandse strategische belangen. Daardoor is niet direct duidelijk hoe ze zich tot elkaar verhouden.

Box 1: Internationale Veiligheidsstrategie

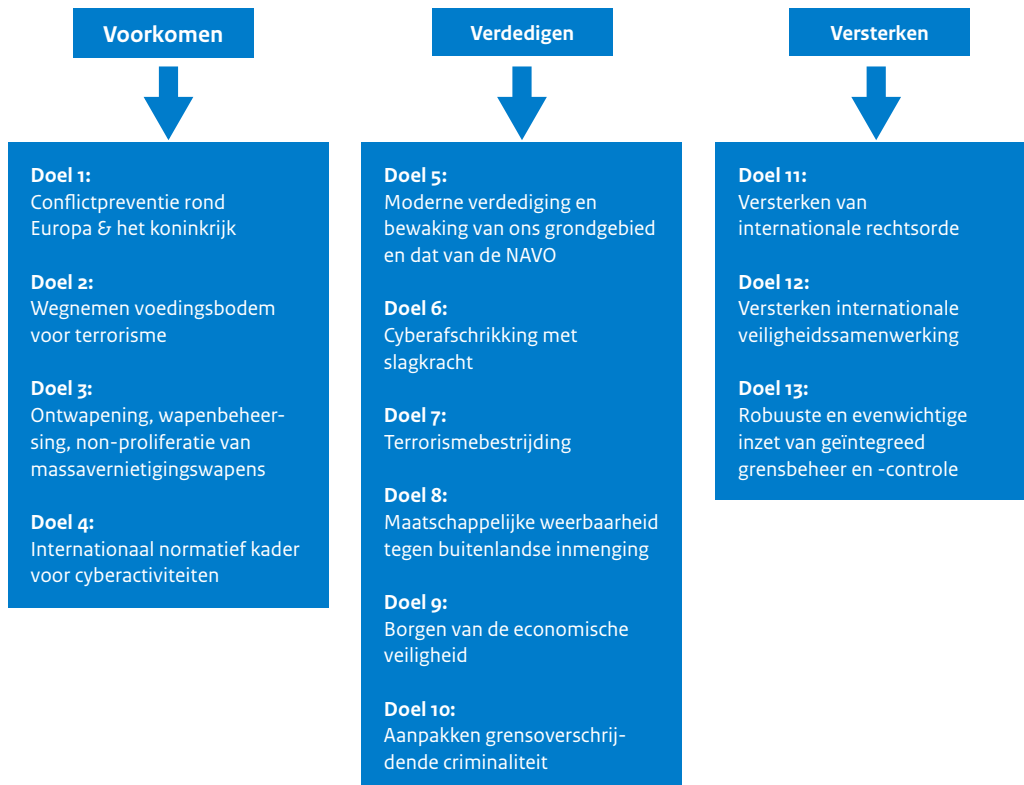
Strategische belangen IVS

- De verdediging van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied
- Een goed functionerende internationale rechtsorde
- Economische veiligheid

Beleidsaccenten IVS

- Meer Europese verantwoordelijkheid
- Focus op instabiele regio's in de nabijheid van Europa
- Preventie
- Ontwapening en wapenbeheersing
- Geïntegreerde benadering
- Samenwerking met de private sector

In de GBVS zijn er dertien doelen geformuleerd (zie hieronder). Daarnaast worden er trends beschreven die als context dienen voor concrete dreigingen waar Nederland volgens de schrijvers van de strategie "de komende jaren mee te maken kan krijgen, of nu al mee geconfronteerd wordt".²⁸ De doelen uit de GBVS zijn erg algemeen geformuleerd. Zo zijn sommige van deze doelen in feite operationele activiteiten zonder einddoel, zoals doel 7 'terrorisbestrijding'. Of het zijn strategische langetermijnprioriteiten (zie paragraaf 2.1) zonder dat daar concrete doelen aan worden gekoppeld, zoals doel 11 'versterken van internationale rechtsorde' en doel 12 'versterken internationale veiligheidssamenwerking'. Verder wordt er in de GBVS uiteengezet waar BZ zich op in zal gaan zetten, maar wordt niet expliciet duidelijk gemaakt hoe de voorgenomen inzet vervolgens zal bijdragen aan het bereiken van de doelen.



²⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken. 'Internationale Veiligheidsstrategie', kst 33 694-1, 21 juni 2013, p. 12.

²⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken. 'Wereldwijd voor Nederland. Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022', 14 mei 2018, p.19.

Zoals eerder beschreven is er in 2020 wel gerapporteerd over de voortgang van de implementatie van de GBVS. Hierin wordt echter niet gerapporteerd over in welke mate de doelen zijn bereikt. De rapportage gaat slechts in op de ‘resultaatgebieden’ waarin wordt aangegeven waar Nederland zich op heeft ingezet. Zo wordt onder het resultaatgebied ‘Militaire dreigingen’ benoemd dat Nederland heeft bijgedragen aan de *enhanced NATO Response Force* (eNRF, een snelle interventiemacht van de NAVO) door militaire eenheden gereed te stellen. Onder het resultaatgebied ‘Cyberdreigingen’ stelt de minister van Buitenlandse Zaken dat Nederland een voortrekkersrol heeft gespeeld in de totstandkoming van het EU-cybersanctieregime.²⁹ In deze rapportage wordt niet duidelijk hoe de resultaatgebieden zich verhouden tot de beleidsdoelen zoals die zijn geformuleerd in de GBVS.

Tot slot is er de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden uit 2023. Dit document beschrijft de “strategische koers voor de nationale veiligheid” die drie hoofddoelstellingen kent: 1. Een veilig Koninkrijk in een multipolaire wereld; 2. Een weerbare democratische rechtsorde; en 3. Een parate en veerkrachtige samenleving. Voordat de Veiligheidsstrategie ingaat op de strategische koers beschrijft het eerst de veiligheidsbelangen. Daarbij wordt geconcludeerd dat er verschillende dreigingen tegen de nationale veiligheid zijn die met elkaar verweven zijn. Naast de veiligheidsbelangen beschrijft de Veiligheidsstrategie daarnaast ook eerst zeven doorsnijpende thema’s waarin de samenhang tussen de dreigingen wordt aangetoond.³⁰ In de ‘strategische koers’ wordt vervolgens gesteld dat per hoofddoelstelling de samenhang tussen dreigingen en de nationale veiligheidsbelangen wordt geschetst, waarna met twaalf actielijnen uiteen wordt gezet hoe Nederland zijn weerbaarheid tegen dreigingen zal vergroten.³¹ Per actielijn worden prioriteiten geformuleerd voor de inzet voor de komende zes jaar.

Een aantal zaken valt op in de Veiligheidsstrategie. Allereerst worden de dreigingen en veiligheidsbelangen per hoofddoelstelling geformuleerd. Dit blijft echter vrij summier en algemeen. Verder valt op dat de twaalf actielijnen in een aantal gevallen veel prioriteiten bevatten. Daarnaast zijn deze prioriteiten zo geformuleerd dat het bijna doelen op zichzelf lijken te zijn.

Bijvoorbeeld:

- “Versterken van een overheidsbrede en maatschappijbrede aanpak ter bevordering van maatschappelijk stabiliteit, het herstellen van vertrouwen in de overheid en het tegengaan van maatschappelijk ongenoegen en ongewenste polarisatie.”
- “Mitigeren van risico’s van strategische afhankelijkheden van het Koninkrijk. In het bijzonder op het gebied van kritieke grondstoffen, (fossiele) energie, medische producten, kennis, technologie en voedselzekerheid. Europese coördinatie is daarin noodzakelijk.”
- “Intensiveren van de civiel-militaire samenwerking om met een verdere bundeling van de wederzijdse kennis en kunde (toekomstige) dreigingen beter het hoofd te kunnen bieden.”³²

Deze en ook veel van de andere prioriteiten zijn kaderscheppende prioriteiten, meer gericht op de lange termijn. De actielijnen bevatten weinig prioriteiten die gericht zijn op de korte of middellange termijn. Tot slot valt op dat in de Veiligheidsstrategie, net zoals in de IVS en GBVS, het niet duidelijk wordt hoe een bepaalde inzet bij zal dragen aan het realiseren van de geformuleerde doelen.

Ten aanzien van de IVS, GBVS en Veiligheidsstrategie zijn er nog twee belangrijke punten te benoemen. Ten eerste is het soms moeilijk om expliciet(er) te zijn, omdat het over veiligheid gaat. Het publiek delen van sommige doelen en activiteiten kan mogelijk kwetsbaarheden openbaren of veroorzaken. Het is daarom ook begrijpelijk dat BZ en andere betrokken actoren niet te veel prijs willen geven, en dat niet alles in een publieke strategie kan worden opgeschreven. Toch ontbreekt het in de IVS, GBVS en de huidige Veiligheidsstrategie überhaupt aan enige oorzaak-gevolgketens. Het is volgens IOB mogelijk om, zonder de Nederlandse veiligheidsbelangen in gevaar te brengen, explicieter te zijn dan nu het geval is over waarom een bepaalde inzet bijdraagt aan het behalen van gestelde doelen. Een tweede punt is het belang van het explicieter maken van de geopolitieke kaders waarbinnen Nederland opereert. Hierop zal in de volgende paragraaf verder worden ingegaan.

²⁹ Kst 33 694-57: pp.13 en 16.

³⁰ De veiligheidsbelangen, doorsnijpende thema’s en dreigingen worden in de Veiligheidsstrategie in een figuur gevat. Zie Rijksoverheid, ‘De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden’, 3 april 2023, figuur 1 p. 8. Beschikbaar via <https://www.nctv.nl/onderwerpen/veiligheidsstrategie-voor-het-koninkrijk-der-nederlanden/documenten>

³¹ Rijksoverheid, Veiligheidsstrategie, 2023, p. 21.

³² Rijksoverheid, ‘De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden’, 3 april 2023, pp. 23-25. Beschikbaar via <https://www.nctv.nl/onderwerpen/veiligheidsstrategie-voor-het-koninkrijk-der-nederlanden/documenten>

2.3 Invloed buitenlandse context

De beleidsaccenten in de IVS en de doelen die in de GBVS en de Veiligheidsstrategie worden gesteld zijn geschreven vanuit het Nederlands perspectief met als doel een ‘veilig Nederland’ of ‘veilig Koninkrijk’ te creëren.³³ De internationale context of geopolitieke kaders waarbinnen Nederland opereert, worden echter in grote mate bepaald door grootmachten in de wereld zoals de VS en China. Nederland kan een bijdrage leveren en proberen enige invloed uit te oefenen, maar is als middelgroot land alleen niet leidend op het wereldtoneel. In zowel de IVS als de GBVS wordt ook ingezien dat Nederland voor zijn veiligheid afhankelijk is van trans-Atlantische samenwerking.³⁴ Volgens de IVS en GBVS heeft een (relatief) klein land als Nederland daarnaast baat bij een goed functionerend multilateraal stelsel,³⁵ en dient Nederland aan te sluiten bij prioriteiten in de internationale kaders zoals de NAVO, EU en de VN.³⁶ Ook de Veiligheidsstrategie erkent dat Nederland “zich voor zijn veiligheid en welvaart afhankelijk weet van de VS en de spelregels van de internationale rechtsorde en stabiliteit”.³⁷ Ondanks deze afhankelijkheden zijn de doelen in de IVS, GBVS en Veiligheidsstrategie zodanig geformuleerd dat het overkomt alsof Nederland zijn eigen veiligheidsdoelen kan bepalen en alsof de invloed van de geopolitieke context op het bereiken van de doelen beperkt is.

Respondenten beamen de afhankelijkheid en stellen dat de Nederlandse doelen en het handelen hierop worden beïnvloed, of soms zelfs bepaald, door de samenwerkingsverbanden of bondgenootschappelijke organisaties waar Nederland deel van uitmaakt, zoals de NAVO en de EU.³⁸ Nederland kan gegeven de buitenlandse context en de organisaties en bondgenootschappen waar het onderdeel van is wel proberen de internationale agenda te beïnvloeden of te kiezen waar Nederland op in wil zetten.³⁹ IOB concludeert op basis hiervan dat er bij het formuleren van een nieuwe veiligheidsstrategie meer aandacht moet zijn voor de geopolitieke context waarbinnen Nederland opereert, en dat explicieter moet worden gemaakt wat de gevolgen hiervan zijn voor de beleidsaccenten of doelen die Nederland nastreeft.

2.4 Beleidsinstrumenten

BZ heeft een aantal instrumenten die het inzet om de door Nederland (of bondgenoten) gestelde doelen te bereiken. Een eerste instrument is personeel. BZ probeert via zijn diplomaten de internationale agenda te beïnvloeden en de eigen of bondgenootschappelijke standpunten te agenderen. Hiervoor worden Nederlandse diplomaten ingezet in internationale fora en sluiten zij aan bij multilaterale samenwerkingsverbanden of organisaties. Ze nemen deel aan (internationale) vergaderingen, bijeenkomsten of conferenties. Om standpunten te agenderen en te beïnvloeden, bekleedt Nederland voorzitterschappen en wordt het Nederlandse standpunt via *working papers*, *statements* en stemmingen overgebracht. Ook door middel van het (co-)sponsoren van resoluties kan Nederland de agenda of discussies proberen te beïnvloeden. Nederlandse diplomaten proberen echter niet alleen tijdens formele multilaterale bijeenkomsten de agenda te beïnvloeden, maar juist ook via informele kanalen door middel van bilaterale diplomatie en het voeren van consultaties met diplomaten uit andere landen.

Een tweede instrument dat BZ inzet zijn financiële middelen.⁴⁰ Onder begrotingsartikel 2 Veiligheid en Stabiliteit worden er bijvoorbeeld bijdragen gegeven aan internationale organisaties waarvan het werk de Nederlandse beleidsdoelen ondersteunt. Programma’s of projecten die bij moeten dragen aan het bereiken van de Nederlandse beleidsdoelen worden gefinancierd uit fondsen, bijvoorbeeld het Nederlands Fonds voor Regionale Partnerschappen (NFRP) en het Stabiliteitsfonds. Daarnaast wordt er een bijdrage geleverd aan VN-vredesmissies in de vorm van financiële afdrachten.

Een derde instrument is de inzet van militaire en civiele capaciteit in internationale missies (bijvoorbeeld militairen, politiepersoneel⁴¹ en civiele experts). Het ministerie van Buitenlandse Zaken werkt nauw samen met het ministerie van Defensie op het gebied van missies en operaties. Zo wordt in de Stuurgroep Militaire Operaties (SMO) door afgevaardigden van beide ministeries gesproken over

³³ Zie BZ, IVS, 2013, p.1; BZ, GBVS, 2018, p. 6; en Rijksoverheid, Veiligheidsstrategie, 2023, p. 7.

³⁴ BZ, IVS, 2013, p.25.

³⁵ BZ, IVS, 2013, p.25 en BZ, GBVS, 2018, p.9.

³⁶ BZ, GBVS, 2018, p.7.

³⁷ Rijksoverheid, Veiligheidsstrategie, 2023, p.13.

³⁸ Interviews.

³⁹ Interviews.

⁴⁰ Zie bijlage 2 voor een overzicht van de uitgaven onder begrotingsartikel 2.

⁴¹ Het ministerie van Justitie en Veiligheid speelt in dit geval ook een rol bij missies en operaties.

deelname aan en voortgang van missies. Nederland neemt bijvoorbeeld deel aan missies en operaties wanneer de Nederlandse veiligheid (of die van bondgenoten) en belangen in het geding zijn, om stabiliteit en veiligheid te herstellen, of om conflicten te voorkomen.⁴²

2.5 Aannames onder het beleid

Onder beleid zitten aannames waarom een bepaalde inzet leidt tot gewenste resultaten. In de IVS, GBVS en Veiligheidsstrategie worden de aannames die onder het veiligheidsbeleid zitten echter niet expliciet benoemd. Gevraagd naar de aannames onder het beleid van veiligheid en stabiliteit noemen betrokken beleidsmedewerkers een aantal voorbeelden.

Een van die aannames betreft het idee dat wanneer Nederland niets doet op het gebied van veiligheid de dreigingen voor Nederland en zijn bondgenoten toenemen.⁴³ Hoewel dit plausibel is, ontbreekt bewijs hiervoor en is het ook moeilijk na te gaan.

Een andere genoemde aanname is dat Nederland gebaat is bij een sterk multilateraal stelsel, internationale samenwerking en een sterke internationale rechtsorde. Immers, Nederland is niet groot genoeg om alles zelf te kunnen doen op veiligheidsgebied.⁴⁴ Deze assumptie komt ook terug in de IVS en de GBVS, waar het versterken van internationale veiligheidssamenwerking en van internationale rechtsorde als twee doelen zijn opgenomen. Zo stelt de GBVS bijvoorbeeld dat "internationale samenwerking een belangrijke voorwaarde voor onze veiligheid is. Nederland kan vrijwel geen enkele dreiging eigenstandig het hoofd bieden." Ook in de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden wordt het belang van internationale samenwerking benadrukt.⁴⁵ Verondersteld kan worden dat deze assumptie valide is maar, zoals ook beschreven in paragraaf 2.3, maken deze beleidsdocumenten niet expliciet bij welke beleidsaccenten of doelen Nederland het niet alleen kan en waarom niet.

Nog een aanname is dat het in het belang van Nederland is om zich in te zetten voor de NAVO, omdat het voor veiligheid afhankelijk is van de NAVO, en daarbinnen met name van de VS. Daarbij noemt een aantal respondenten tegelijk dat de aanname dat de Europese Unie (EU) zelf voor haar veiligheid kan zorgen, zeker op de korte termijn, een verkeerde is.⁴⁶ Dit wordt ook onderschreven in de IVS, de GBVS en de Veiligheidsstrategie: "De trans-Atlantische samenwerking blijft cruciaal voor de brede veiligheid van Nederland."⁴⁷ "Juist vanwege toegenomen dreiging blijft afschrikking door de NAVO essentieel."⁴⁸ "De NAVO is de hoeksteen van onze collectieve verdediging."⁴⁹

Ook wordt in de Veiligheidsstrategie gesteld dat Nederland "zich voor zijn veiligheid en welvaart afhankelijk weet van de VS en de spelregels van de internationale rechtsorde en stabiliteit."⁵⁰ Ook deze assumptie is heel plausibel. Maar waar die afhankelijkheid uit blijkt of waarom de EU niet in staat is voor de eigen veiligheid (en daarmee die van Nederland) te zorgen, blijft in de beleidsdocumenten impliciet. Daarbij moet worden aangetekend dat het niet in het veiligheidsbelang van Nederland en de EU is om daar verder over uit te wijden.

IOB erkent dat het ingewikkeld is om bepaalde aannames onder het veiligheids- en stabiliteitsbeleid te onderbouwen, omdat er weinig bewijs voorhanden is. Het voldoen aan bondgenootschappelijke afspraken, waarbij de relatie tussen doel en afspraak niet altijd een-op-een gespecificeerd kan worden, vormt daarnaast ook een logische beperking. Verder onderschrijft IOB dat veiligheidsbelangen niet geschaad mogen worden doordat er te veel informatie wordt prijsgeven in openbare strategieën. Daar staat tegenover dat wanneer de aannames onder het beleid explicieter gemaakt en onderbouwd worden, de gemaakte beleidskeuzes duidelijker worden. Ook verheldert dit de veronderstelde oorzaak-gevolgketens tussen inzet en doelstellingen.

⁴² Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationale-vrede-en-veiligheid/internationale-missies> en <https://www.defensie.nl/onderwerpen/missies/waarom-draagt-nederland-wereldwijd-bij-aan-veiligheid>

⁴³ Interviews.

⁴⁴ Interviews.

⁴⁵ BZ, 2013, IVS, p. 25; BZ, 2018, GBVS, pp.38-40; en Rijksoverheid, 2023, *Veiligheidsstrategie*, pp. 12-14, 22.

⁴⁶ Interviews

⁴⁷ BZ, IVS, 2013, p. 25.

⁴⁸ BZ, GBVS, 2018, pp.20-21.

⁴⁹ Rijksoverheid, *Veiligheidsstrategie*, 2023, p. 23.

⁵⁰ Rijksoverheid, *Veiligheidsstrategie*, 2023, p.13.

Evaluaties

In de onderliggende evaluaties is er weinig aandacht voor de aannames die ten grondslag liggen aan het veiligheidsbeleid. Vier van de eenentwintig onderliggende evaluaties gaan in op aannames en slechts drie daarvan hebben die aannames vervolgens ook expliciet getoetst. De vier evaluaties betroffen het EU Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB)⁵¹, het contraterrorismebeleid⁵², de Nederlandse bijdrage aan stabiliteit, veiligheid en rechtsorde in fragiele contexten en conflictgebieden⁵³, en het Middle East and North Africa Scholarship Programme⁵⁴.

In de evaluatie van het EU GVDB wordt geconcludeerd dat "de aanname dat de VS in alle scenario's de Europese landen snel en adequaat te hulp schieten, minder onomstreden is dan een aantal jaren geleden. Dat geldt ook voor de stelling dat meer Europese autonomie ten koste gaat van de veiligheidsrelatie met de VS. De realiteit is dat de Nederlandse en Europese veiligheidssituatie verslechteren, en dat er serieuze twijfels rijzen over de politieke cohesie van de NAVO."⁵⁵ IOB heeft de gevonden aannames niet zelf geëvalueerd, maar de aanbeveling aan het kabinet gedaan om te gaan onderzoeken of deze aannames nog valide zijn.⁵⁶

Wat opvalt in de drie evaluaties waarin de aannames wel zijn geëxpliciteerd én onderzocht, is dat deze nauwelijks valide blijken. De evaluatie van het contraterrorismebeleid benoemt de aanname dat capaciteitsopbouw van overheden en wetshandhaving in ontwikkelingslanden kan helpen om gewelddadig extremisme tegen te gaan, en dat training en technische assistentie effectieve methodes zijn om deze capaciteit over te dragen. Uit onderzoek blijkt echter dat training en workshops alleen succesvol kunnen zijn als onderdeel van langetermijninterventies. Daar was in dit geval geen sprake van. Daarnaast geldt dat elke interventie die tot doel heeft de capaciteit van wetshandavingsinstanties (zoals leger, politie of andere veiligheidsactoren) op te bouwen, implicaties kan hebben op het gebied van mensenrechten en het risico met zich mee brengt meer kwaad dan goed te doen. Dit geldt in het bijzonder op het gebied van contraterrorisme en het voorkomen en tegengaan van gewelddadig extremisme.⁵⁷

Andere voorbeelden worden genoemd in de evaluatie van stabiliteit in fragiele contexten, zoals de aanname dat lokale verbeteringen in sociale cohesie doorwerken naar het nationale niveau en daarmee helpen bij het doorbreken van de cycli van conflict en geweld. Deze assumptie blijkt echter niet valide.⁵⁸

Tot slot, worden nog enkele aannames benoemd en onderzocht in de evaluatie van het Middle East and North Africa Scholarship Programme, onderdeel van het Shiraka fonds. Allereerst de aanname dat snel en proactief reageren op politieke en maatschappelijke veranderingen en situaties door samenwerking met overheden en het maatschappelijk middenveld een katalyserende rol kan spelen in de regio. Een cruciaal kenmerk van de beoogde democratische transitie is het focussen op verandering van de relatie tussen de staat en zijn burgers. Op deze aanname is het gehele Shiraka-programma gebaseerd, maar de evaluatie constateert dat hiervoor geen enkel bewijs is.⁵⁹ Ten tweede is er de aanname dat het trainingsprogramma (MSP) niet alleen goed is voor de individuen die de training ontvangen maar ook voor hun werkgevers, omdat met de opgedane kennis en capaciteiten hun organisatie ook wordt versterkt. De bijdrage van het trainingsprogramma aan het versterken van de werkgevers blijkt echter beperkt te zijn.⁶⁰

⁵¹ IOB, *Pragmatisme voorbij. Het Nederlandse beleid ten aanzien van de rol van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid in de Europese veiligheidsarchitectuur*, 2020.

⁵² IOB, *Changing needs – need for change: integrating responses to extremist threats. An evaluation of the Dutch Ministry of Foreign Affairs' counterterrorism policy and operations*, 2021.

⁵³ IOB, *Inconvenient Realities. Evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan stabiliteit, veiligheid en rechtsorde in fragiele contexten en conflictgebieden*, 2023.

⁵⁴ Technopolis Group, *Evaluation of the Middle East and North Africa Scholarship programme (MSP)*, 2019.

⁵⁵ IOB, *Pragmatisme voorbij*, 2020, p. 34.

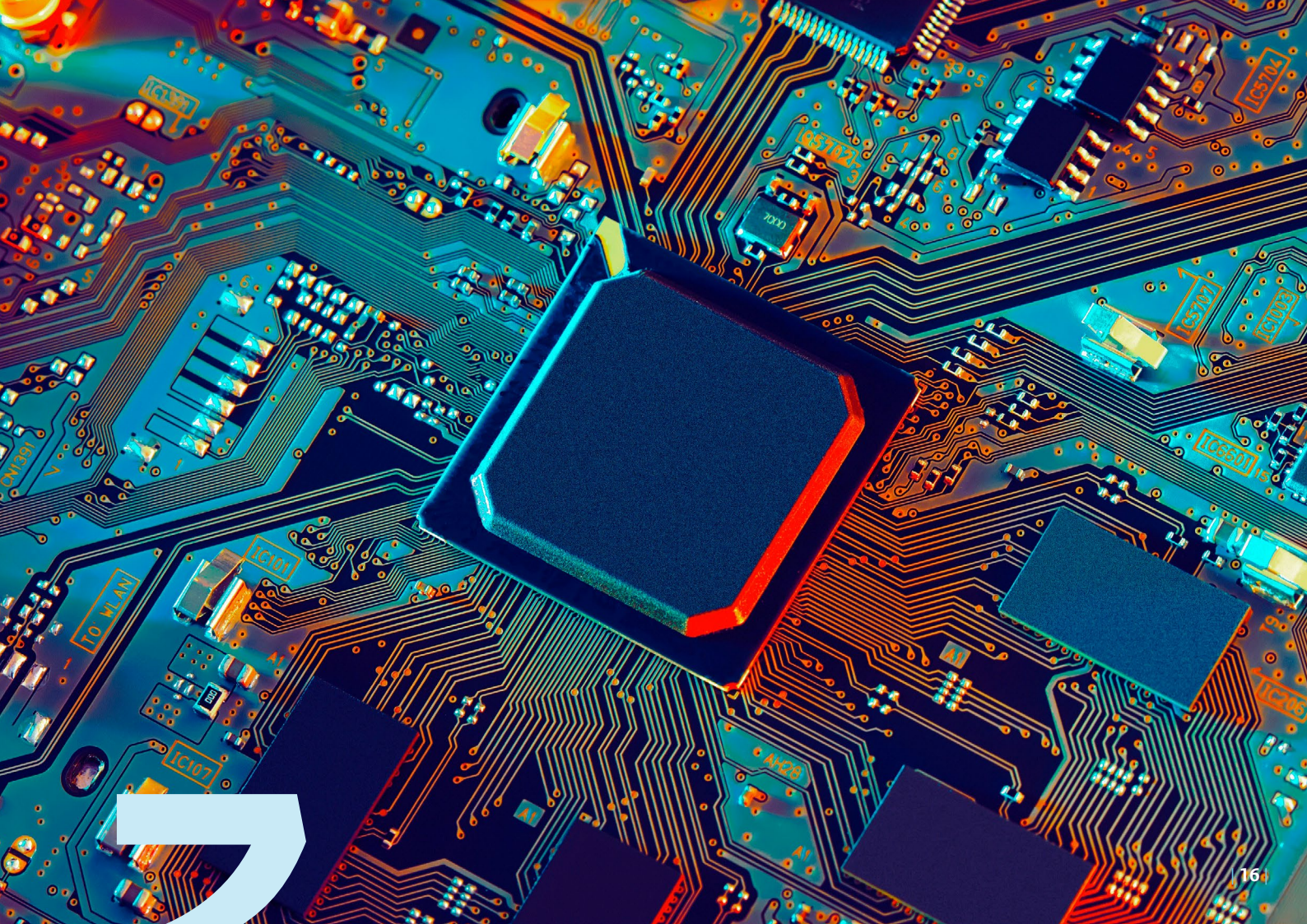
⁵⁶ IOB, *Pragmatisme voorbij*, 2020, p. 63. Voor deze PR is niet nagegaan in hoeverre er opvolging is gegeven aan deze aanbeveling.

⁵⁷ IOB, *Changing Needs*, 2021, p. 66.

⁵⁸ IOB, *Inconvenient Realities*, 2023: p. II. Zie pagina 18 in het rapport *Inconvenient Realities* voor een volledige lijst van de assumpties.

⁵⁹ Technopolis, *MSP*, 2019, pp.23 en 26.

⁶⁰ Technopolis, *MSP*, 2019, p.38.



3 Belangrijkste inzichten uit evaluaties

Dit hoofdstuk presenteert de belangrijkste verkregen inzichten uit evaluaties en onderzoek die zijn gesynthetiseerd voor deze PR.⁶¹ Paragraaf 3.1 bespreekt eerst waar onderliggende evaluaties naar hebben gekeken. Vervolgens wordt er ingegaan op enkele terugkerende onderwerpen uit de evaluaties, welke aanbevelingen er volgden, en – voor zover bekend – wat daarmee is gedaan. Paragrafen 3.2 tot en met 3.4 gaan respectievelijk in op: de kloof tussen strategie en uitvoering; capaciteit; en monitoring, evaluatie en leren. Samenhang van beleid, een ander terugkerend onderwerp, wordt in het volgende hoofdstuk besproken als voorwaarde voor doeltreffendheid. Paragraaf 3.5 kijkt vervolgens specifiek naar de rode draden uit evaluaties van militaire missies.

3.1 Waar is naar gekeken?

De evaluaties die zijn uitgevoerd onder begrotingsartikel 2 onderzochten met name de mate van effectiviteit, relevantie en coherentie. In evaluaties die zich richten op diplomatieke inzet, is ook veel aandacht gegeven aan de beschrijving van het beleid, de doelstellingen en de inzet van het ministerie van Buitenlandse Zaken, en het krachtenveld waarbinnen Nederland moest opereren. Slechts bij enkele evaluaties was het mogelijk om naar de efficiëntie van de Nederlandse inzet en middelen te kijken.

⁶¹ Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op onderzoeksvraag 2: Wat zijn de belangrijkste inzichtbehoefte geweest tussen 2015 en 2022, welke evaluaties hebben daaraan bijgedragen, wat zijn de conclusies en aanbevelingen die hieruit zijn voortgekomen, en hoe is daar in beleid verdere uitwerking aan gegeven? (RPE b. + e.)

Dit bleef beperkt tot vragen over de efficiëntie van enkele uitvoerende organisaties. Ook is er weinig gekeken naar de duurzaamheid van behaalde resultaten. Dit bleef beperkt tot de inzet in missies en programma's in fragiele contexten. Dit heeft deels te maken met het gegeven dat het met name voor diplomatieke inzet lastig is de effectiviteit vast te stellen, wat de beoordeling van de efficiëntie en duurzaamheid van die inzet compliceert.

3.2 Er zit ruimte tussen strategie en uitvoering

Zoals in paragraaf 2.2 is geconstateerd, vormden de IVS en de GBVS de basis van het gevoerde beleid, maar ontbrak in deze strategieën een uitwerking van de oorzaak-gevolgketen van hoe en waarom de gekozen inzet moest bijdragen aan de beoogde doelen. Verschillende evaluaties op de subthema's onder 'Veiligheid en stabiliteit' concluderen dat ook een operationele vertaalslag op deelreinen met duidelijk geformuleerde doelstellingen in veel gevallen ontbrak.

Bijvoorbeeld, de evaluatie van het EU GVDB constateert dat er geen concrete invulling werd gegeven aan het Nederlandse beleid ten aanzien van de rolverdeling tussen de EU en de NAVO. En ook de evaluaties van het internationale rechtsordebeleid, het contraterrorismebeleid, en het buitenlandse cyberbeleid stellen vast dat een uitgewerkte strategie voor deze subthema's ontbreekt.⁶² Daarmee is het soms niet duidelijk waarom er voor een bepaalde inzet is gekozen, wat de verwachte resultaten zijn, en hoe die moeten bijdragen aan de overkoepelende doelen voor veiligheid en stabiliteit.

Dit gebrek aan een uitgewerkte strategie biedt overigens wel de ruimte om flexibel te reageren op kansen in een snel veranderende wereld. Verschillende respondenten geven ook aan dat een kloof tussen een overkoepelende strategie als de GBVS en de activiteiten die daaronder plaatsvinden onvermijdelijk is, en dat die ruimte ook nodig is om beleid aan te passen aan veranderingen in de context.⁶³ Daar staat tegenover dat het ontbreken van een uitgewerkte strategie bijdraagt aan de fragmentatie van initiatieven. Het bemoeilijkt de sturing op resultaten en de coördinatie tussen directies en departementen. Ook gaat het ad hoc inspringen op kansen ten koste van duurzaamheid van resultaten op de lange termijn en het voortbouwen op eerdere inspanningen.

Verschillende evaluaties deden daarom de aanbeveling een heldere strategie te formuleren en ervoor te zorgen dat strategieën worden uitgewerkt in heldere doelstellingen met toelichting van de oorzaak-gevolgketen. Daar is soms gevolg aan gegeven door een strategie uit te werken, zoals bijvoorbeeld met de Nederlandse cybersecuritystrategie (NLCS)⁶⁴ en de Internationale Cyberstrategie (ICS).⁶⁵ In andere gevallen blijft de uitwerking meer impliciet, zonder dat dit wordt gedocumenteerd, of worden interne jaarplannen gebruikt om de vertaalslag te maken tussen de GBVS en activiteiten op subthema's.⁶⁶

Het ontbreken van een heldere uitwerking van strategieën op subthema's heeft eraan bijgedragen dat in meerdere gevallen een kloof is ontstaan tussen de politieke en beleidsmatige ambities enerzijds en de beperkte reikwijdte van de activiteiten die daaronder worden uitgevoerd anderzijds. Dit werd onder andere geconstateerd in de evaluaties van de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support, de inzet op stabiliteit in fragiele contexten, en de programma's Matra en Shiraka.⁶⁷

De hierboven genoemde evaluaties wezen daarom op de noodzaak om de ambities bij te stellen, om die beter aan te laten sluiten aan de invloedssfeer van Nederland en de ingezette middelen. Dit is een aanbeveling die door veel respondenten is aangehaald als iets waar men bewust mee bezig is.⁶⁸ Met name rondom de deelname aan militaire missies zijn hier concrete stappen op gezet. Zo is er voor

⁶² IOB, *Pragmatisme voorbij*, 2020; IOB, *De kloof gedicht? Evaluatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van EU civiele en militaire capaciteitsontwikkeling*, 2020; IOB, *Changing Needs*, 2021; IOB, *Verbeter de verbinding — Evaluatie internationaal cybersecuritybeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken*, 2021; IOB, *Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid. Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde*, 2015; IOB, *Aan artikel 90 verplicht – naar een volwaardig beleid voor internationale rechtsorde*, 2022.

⁶³ Interviews

⁶⁴ <https://www.ncsc.nl/onderwerpen/nederlandse-cybersecurity-strategie/documenten/publicaties/2022/oktober/10/nlcs-2022>

⁶⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/06/09/internationale-cyberstrategie-2023-2028>

⁶⁶ Interviews

⁶⁷ IOB, *Tussen wens en werkelijkheid. Eindevaluatie Nederlandse Bijdrage aan Resolute Support*, 2023; IOB, *Inconvenient Realities*, 2023

⁶⁸ Interviews

artikel 100-brieven⁶⁹ een schrijfwijzer ontwikkeld, en geven respondenten aan dat de doelstellingen bewust realistischer zijn omschreven in recente artikel 100-brieven voor missies in Bosnië en Irak. Ook was de operationele doelstelling van de bijdrage van een C-130-vliegtuig aan de United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA) helder verwoord.⁷⁰ Evaluaties bevelen daarnaast aan om transparanter en realistischer te rapporteren, en om monitoring en evaluatie te versterken. Betere onafhankelijke evaluaties dragen hieraan bij. Het vooraf duidelijker formuleren van de doelstellingen zorgt ervoor dat het beleid beter te evalueren is.⁷¹

Tegelijkertijd blijkt uit interviews dat er altijd politieke druk blijft – werkelijk of ervaren – om draagvlak voor beleid of missies te behouden en om aan te sluiten bij wensen van de Kamer, óók als dat resulteert in interventies die niet aansluiten bij de context waarin ze plaatsvinden.⁷² In reactie op wensen uit de Kamer en om draagvlak te krijgen voor beleid worden grote doelen geformuleerd, ook als duidelijk is dat die onrealistisch zijn. Daarmee blijft het zoeken naar een balans tussen realistische doelstellingen en rapportages enerzijds, en het aansluiten bij hoge politieke ambities en Haagse belangen anderzijds. Waar die balans komt te liggen, is in hoge mate afhankelijk van de ruimte die een bewindspersoon neemt om weerstand te bieden aan een vraag naar onrealistische doelstellingen.

3.3 Capaciteit is een constante schaarste

In veel evaluaties wordt het belang van voldoende capaciteit geconstateerd. Daarbij gaat het zowel om het aantal beschikbare mensen dat invulling moet geven aan de gestelde beleidsprioriteiten, als om de benodigde kennis van zaken en de borging van kennis binnen de organisatie.⁷³

In reactie op aanbevelingen over een gebrek aan capaciteit is op verschillende thema's geïntensiveerd.⁷⁴ Zo is met gebruik van de intensiveringsmiddelen uit het regeerakkoord van kabinet-Rutte IV extra personele capaciteit gekomen op cyberveiligheid en op economische veiligheid, wat eerder al gebeurde op wapenbeheersing en contrarriorisme. Ook is als gevolg van de evaluatie van de Nederlandse inzet op het GVDB evenredige capaciteit gecreëerd tussen de EU- en NAVO-clusters binnen DVB.⁷⁵ Waar er op bepaalde momenten capaciteit wordt vrijgemaakt voor specifieke initiatieven, kan dat bijdragen aan het behalen van resultaten. Zo stelt de evaluatie van de Nederlandse inzet op het GVDB vast dat de menskracht en middelen tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de EU hebben bijgedragen aan de beïnvloeding van de agenda, en dat Nederland door heldere prioritering en intensivering van aandacht en capaciteit een stempel heeft gedrukt op het proces rond de EU Global Strategy.⁷⁶ Datzelfde gold ook voor de Nederlandse inzet voor het Strategisch Kompas.⁷⁷ Een ander voorbeeld is de verstevigde internationale positie van Nederland op het gebied van contrarriorisme als gevolg van het co-voorzitterschap van het Global Counterterrorism Forum en het ontplooiën van een netwerk van regionale veiligheidscoördinatoren op ambassades wereldwijd.⁷⁸ Dit laat zien dat prioritering en een stevige capaciteitsinzet kunnen bijdragen aan het verbeteren van de resultaten.

Het capaciteitsgebrek op het gebied van menskracht, dat verschillende evaluaties benoemen, heeft daarmee ook te maken met de ambitie van BZ om op veel verschillende dossiers actief te zijn. Die ambitie hangt samen met het feit dat het moeilijk is om prioriteiten te stellen. Ook het afstemmen van dossiers op de beschikbare capaciteit vormt een uitdaging. In reacties op dit onderwerp zijn respondenten verdeeld.⁷⁹

⁶⁹ In artikel 100 van de Grondwet staat dat het kabinet het parlement vooraf moet informeren over de inzet van de krijgsmacht bij de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, tenzij dwingende redenen dit beletten. De brief waarmee de Kamer hierover wordt geïnformeerd wordt daarom ook wel een 'artikel 100-brief' genoemd.

⁷⁰ IOB, *Vlucht verzekerd. De Nederlandse C-130-bijdrage aan MINUSMA (2021-2022)*, 2023.

⁷¹ IOB, *Op zoek naar draagvlak: de geïntegreerde politietrainingsmissie in Kunduz, Afghanistan*. Post-missiebeoordeling, 2019; IOB, *Inconvenient Realities*, 2023; IOB, *Tussen wens en werkelijkheid*, 2023, pp. 8-9 & 57-58.

⁷² Interviews

⁷³ IOB, *Verbeter de verbinding*, 2021; IOB, *Pragmatisme voorbij*, 2020; IOB, *De kloof gedicht?*, 2020; IOB, *Inconvenient Realities*, 2023; IOB, *Vreedzame geschillenbeslechting*, 2015; IOB, *Aan artikel 90 verplicht*, 2022; IOB, *Laveren met een vaste koers. Beleidsdoorlichting non-proliferatie, wapenbeheersing en exportcontrole van strategische goederen*, 2018.

⁷⁴ Groslijst fte intensivering Rutte IV, intern document; Interviews.

⁷⁵ Interviews

⁷⁶ IOB, *Pragmatisme voorbij*, 2020, p29+68

⁷⁷ IOB, *Evaluatie Nederlandse EU-beïnvloeding: casestudie EU Strategisch Kompas. Casestudie bij de IOB-evaluatie van de Nederlandse invloed op het Europese beleidsproces*, Den Haag, Internationaal Onderzoek en Beleidsvaluatie (IOB), 2024.

⁷⁸ IOB, *Changing Needs*, 2021, p 11, 48, 56

⁷⁹ Interviews.

Door de meeste respondenten wordt het gebrek aan prioritering – en met name posterioritering – erkend. Ze stellen dat scherpere keuzes noodzakelijk zijn voor een effectievere inzet van de beschikbare capaciteit. Dit raakt daarmee aan het hierboven gesignaleerde gebrek aan een helder geformuleerde strategie, wat sturing en het maken van keuzes bemoeilijkt. Dit draagt eraan bij dat er soms reactief invulling wordt gegeven aan beleid, en dat er meer aandacht is voor kortetermijnactiviteiten en zichtbaarheid, ten koste van capaciteit voor de lange termijn en strategische ontwikkeling. Respondenten wijzen erop dat er in sommige gevallen wel degelijk voor wordt gekozen om dossiers af te stoten, maar dat er tegelijkertijd factoren zijn die prioritering en het maken van keuzes bemoeilijken. Bijvoorbeeld bij internationale gebeurtenissen en crises waarop een response verwacht wordt, bij langdurige committeringen in internationaal verband, en bij verzoeken van de Kamer om op onderwerpen actief te worden of te blijven. Ook het feit dat het thema Veiligheid en stabiliteit verbreed is, speelt een rol. Waar dit voorheen voornamelijk gericht was op conventionele dreigingen, bevat het inmiddels cyberveiligheid, hybride dreigingen, economische veiligheid, en niet-staatelijke dreigingen zoals terrorisme (zie paragraaf 2.1 en 4.3).

Naast het beschikbare aantal mensen dat op een dossier kan werken, gaat capaciteit in verschillende evaluaties nadrukkelijk ook over de aanwezigheid van de benodigde kennis en de borging daarvan binnen de organisatie.⁸⁰ Aanbevelingen die worden gedaan gaan over het ontwikkelen van kennis door het faciliteren van opleidingen en aantrekken van personeel met benodigde expertise, betere kennisdeling tussen directies, en het explicieter inzetten op de opbouw van kennis over lokale contexten en organisatiestructuren (zoals binnen de EU, de NAVO en de VN). Na evaluaties zijn daar stappen in gezet met bijvoorbeeld externe werving en opleidingen op het gebied van cyberveiligheid⁸¹ en conflictsensitiviteit⁸².

Wat echter een grote barrière is voor kennisopbouw en -borging, is het rotatiesysteem op basis van permanente overplaatsbaarheid van personeel.⁸³ Dit betekent in de praktijk dat ambtenaren van BZ doorgaans na twee tot vier jaar van functie wisselen. Dit ondermijnt structureel het institutioneel geheugen en het zicht op de lange termijn, en vormt met name een risico voor functies die afhankelijk zijn van specialistische kennis en/of het kunnen inzetten van een netwerk. Binnen het thema Veiligheid en stabiliteit valt daarbij te denken aan onderwerpen als ontwapening, cyberveiligheid en economische veiligheid. Er wordt binnen BZ echter slechts beperkt afgeweken van het personeelsbeleid waardoor het vaak niet mogelijk is om mensen op een specialistische functie een carrièreperspectief te bieden. Domeinsturing kan helpen om binnen het rotatiesysteem kennisbehoud te stimuleren, door bijvoorbeeld op het domein ontwapening doorgroeimogelijkheden te creëren via verschillende plaatsingen in Den Haag en op relevante ambassades.⁸⁴ Hier is momenteel echter geen formeel beleid voor; er wordt slechts in beperkte mate en op basis van informele afspraken invulling aan gegeven.⁸⁵

Tot slot wordt er in evaluaties ook geconstateerd dat er verbetering geboekt kan worden door een meer doordachte inzet op strategische posities in missies en internationale organisaties.⁸⁶ Die kan onder andere worden bereikt door een beter inzicht in organisatiespecifiek personeelsbeleid, functie-eisen, en het selecteren van sterke kandidaten aan de voorkant. Ook meer duidelijkheid over wat er strategisch met een plaatsing bereikt kan worden, en het beter gebruikmaken van de kennis en toegang van geplaatst personeel kunnen hieraan bijdragen.

⁸⁰ IOB, *Inconvenient Realities*, 2023; IOB, *Pragmatisme voorbij*, 2020; IOB, *De kloof gedicht?*, 2020; IOB, *Verbeter de verbinding*, 2021; IOB, *Laveren met een vaste koers*, 2018; IOB, *Een missie in een missie. De Nederlandse bijdrage aan de VN Multidimensionale Geïntegreerde Stabilisatie Missie in Mali (MINUSMA) 2014-2019*, 2022; IOB, *Op zoek naar draagvlak*, 2019.

⁸¹ Interviews

⁸² Kamerbrief reactie op evaluatie Nederlands veiligheidsbeleid in fragiele contexten, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/08/28/kamerbrief-inzake-beleidsreactie-op-iob-evaluatie-nederlands-beleid-stabiliteit-veiligheid-en-rechtsorde-in-enkele-van-de-meest-fragiele-contexten>

⁸³ Dit kwam onder andere naar voren in: *Stabiliteit in fragiele contexten, wapenbeheersing, cyberveiligheid*, GVDB,

⁸⁴ Interviews.

⁸⁵ Interviews.

⁸⁶ IOB, *Een missie in een missie*, 2022; IOB, *Inconvenient Realities*, 2023; IOB, *Pragmatisme voorbij*, 2020; IOB, *De kloof gedicht?*, 2020.

3.4 Monitoring, evaluatie en leren

Verschillende evaluaties zien ruimte voor verbetering van monitoring, evaluatie en leren (MEL).⁸⁷ Op veel onderwerpen is er weinig geïnvesteerd in resultaatgericht management en adequate sturing op monitoring en evaluatie. Hierdoor is er in veel gevallen maar weinig bewijs beschikbaar voor de effectiviteit van programma's en beleid. Zo is er bijvoorbeeld voor gesteunde interventies op contraterroreisme nauwelijks bewijs voor effectiviteit beschikbaar, en wordt er ook weinig aandacht gegeven aan het onderzoeken van de effectiviteit.⁸⁸ Verder wordt MEL bemoeilijkt doordat, zoals hierboven beschreven, er vaak een expliciete uitwerking mist tussen de overkoepelende beleidsdoelen en de activiteiten die daaronder worden uitgevoerd. Daardoor is het niet altijd duidelijk of aannemelijk dat de activiteiten kunnen bijdragen aan de gestelde doelen.⁸⁹ Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk of en in hoeverre de activiteiten onder Matra en Shiraka bijdragen aan een politieke transitie in de regio.

Een aantal factoren speelt hierbij een rol. Zo is er binnen de hoek van de directeur-generaal Politieke Zaken (DGPZ), in vergelijking met bijvoorbeeld ontwikkelingssamenwerking, een minder lange traditie van MEL, waardoor er minder aandacht en capaciteit voor is. Daarnaast worden, zoals eerder aangegeven, doelstellingen vaak op macroniveau geformuleerd, zowel in reactie op wensen uit de Kamer als om draagvlak te krijgen voor beleid, ook als duidelijk is dat die doelstellingen onrealistisch zijn.⁹⁰ Dat resulteert vaak in doelstellingen die niet SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) geformuleerd zijn en op afstand staan van activiteiten. Ook kan het ertoe leiden dat in tussentijdse monitoring een te rooskleurig beeld wordt geschetst om aan onrealistische doelen te kunnen voldoen (zie volgende paragraaf). Tegelijkertijd moet erkend worden dat de aandacht voor monitoring en evaluatie de afgelopen jaren is gegroeid, en er met name met betrekking tot militaire missies veel sterker op wordt ingezet.

3.5 Militaire missies

In de periode die deze PR bestrijkt zijn verschillende evaluaties van Nederlandse bijdragen aan militaire missies geëvalueerd: de geïntegreerde politietrainingsmissie in Kunduz (Afghanistan), de European-led Maritime Awareness in the Strait of Hormuz (EMASoH), MINUSMA (Mali), de C-130-bijdrage aan MINUSMA en de bijdrage aan Resolute Support (Afghanistan).⁹¹ Uit die evaluaties is een aantal rode draden te destilleren met betrekking tot de doelstellingen van missies, de rapportage van resultaten, en capaciteiten en kennis.

In veel gevallen zijn de doelstellingen van de Nederlandse inzet erg ambitieus, niet in lijn met de inzet zelf en zijn de gronden voor deelname aan missies onvoldoende onderbouwd. Ook ontbreekt het aan heldere operationele doelstellingen. Een gevolg daarvan is dat de doelen niet bereikt zijn of dat de inzet niet duurzaam is geweest. Verschillende factoren droegen bij aan de formulering van onrealistische doelstellingen. Ten eerste worden doelstellingen in de artikel 100-brieven deels ingegeven door politieke wensen uit de Tweede Kamer. Zo was de invulling van de Nederlandse inzet in Kunduz, EMASoH, de C-130-bijdrage en voor een deel ook de eerdere inzet in MINUSMA het resultaat van binnenlandse partijpolitieke discussies, waardoor er minder nadruk kwam te liggen op aansluiting bij de context. In het geval van Resolute Support lagen de missiedoelen al vast, en werden er geen expliciete vragen gesteld bij de haalbaarheid van die doelen. Wel werden er, om draagvlak te krijgen voor de Nederlandse bijdrage in de Tweede Kamer, gronden voor deelname aan gekoppeld die erg ver weg lagen van de inzet zelf.

Naast de doelstellingen die formeel waren opgenomen in artikel 100-brieven, waren er vaak doelstellingen die impliciet bleven maar voor betrokkenen vaak wel als van wezenlijk belang werden gezien. Dergelijke achterliggende doelstellingen, die uit de onderliggende evaluaties naar voren kwamen, waren onder andere het tonen van bondgenootschappelijke solidariteit of verantwoordelijkheid, het verkrijgen van invloed binnen de VN, het intensiveren van de samenwerking met Duitsland, en het laten opdoen van ervaring door defensiepersoneel. Veel van deze achterliggende doelstellingen zijn wel behaald, al is het uiteindelijke effect daarvan niet onderzocht.⁹²

⁸⁷ IOB, *Inconvenient Realities*, 2023; IOB, *Op zoek naar draagvlak*, 2019; IOB, *Tussen wens en werkelijkheid*, 2023; IOB, *Een missie in een missie*, 2022; IOB, *Changing Needs*, 2021; Transtec & Transition International, *Evaluation of the mine action and cluster munitions programme of the Netherlands 2016-2020*, 2019; C-130

⁸⁸ IOB, *Changing Needs*, 2021, pp. 63-64.

⁸⁹ IOB, *Tussen wens en werkelijkheid*, 2023; IOB, *Inconvenient Realities*, 2023.

⁹⁰ Stabiliteit, Kunduz, IOB, *Tussen wens en werkelijkheid*, 2023, pp. 42-43 & 54.

⁹¹ IOB, *Op zoek naar draagvlak*, 2019; HCSS, *Evaluatie EMASoH*, 2021; IOB, *Vlucht verzekerd*, 2023; IOB, *Een missie in een missie*, 2022.

⁹² Bijvoorbeeld, door de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support heeft Nederland bondgenootschappelijke solidariteit getoond binnen de NAVO. Echter, wat dat betekent voor de positie van Nederland in de NAVO is niet onderzocht. Zie IOB, *Tussen wens en werkelijkheid*, 2023, p. 41.

Een andere constante is het gebrek aan adequate en onafhankelijke monitoring en rapportage.⁹³ De evaluaties van de bijdragen in Kunduz, aan Resolute Support en aan MINUSMA concluderen dat er te positief werd gerapporteerd over de voortgang van de missie en dat er prikkels aanwezig waren om positief te rapporteren aan de Kamer. In het geval van Kunduz werden cijfers over getrainde agenten opgeklopt en werd er druk ervaren om positieve rapportages te schrijven. Bij Resolute Support werd de voortgang van de missie te positief voorgesteld door zowel de NAVO als Nederland. Bij MINUSMA was de presentatie van een geïntegreerde benadering gekunsteld en viel op dat de ministeries graag een positief evoluerend verslag wilden uitbrengen.

Tot slot werden in veel evaluaties problemen met capaciteiten en kennis benoemd. In het geval van MINUSMA en de C-130 speelde er een gebrekkige kennis van VN-structuren, maar ook van de lokale context en de Franse taal. En bij trainingsmissies in Kunduz en Resolute Support was de hoge frequentie waarin personeel roteerde een hinderende factor voor het opbouwen van relaties met de lokale counterparts en adequate kennisoverdracht. Daarnaast speelde ook in Kunduz een beperkte kennis van de lokale context.

Zoals hierboven onder paragraaf 3.4 al toegelicht, is er sinds de publicatie van de hier besproken evaluaties nadrukkelijk meer aandacht gegeven aan monitoring en evaluatie van missies. Een schrijfwijzer moet bijdragen aan een helderdere formulering van doelstellingen in artikel 100-brieven, er zijn toezeggingen om doelstellingen realistischer te formuleren, en er wordt gewerkt aan betere en onafhankelijke monitoring van missies.⁹⁴ Tegelijkertijd blijft de ontwikkeling en sturing van missies politiek, en zal het effect van de genomen maatregelen nog moeten blijken bij toekomstige missies.

⁹³ IOB, *Op zoek naar draagvlak*, 2019; IOB, *Tussen wens en werkelijkheid*, 2023; IOB, *Een missie in een missie*, 2022; IOB, *Inconvenient Realities*, 2023.

⁹⁴ Interviews



4 Doeltreffendheid van het beleid

Dit hoofdstuk synthetiseert de bevindingen van onderliggende evaluaties over de doeltreffendheid van het beleid.⁹⁵ Daarbij kan er onderscheid worden gemaakt tussen drie typen activiteiten waarmee resultaten worden nagestreefd: diplomatieke inzet, financiering van beleidsondersteunende projecten en bijdragen aan militaire missies. Paragraaf 4.1 gaat in grote lijnen in op behaalde resultaten, waarbij ook wordt gekeken naar factoren die ondersteunend of juist belemmerend waren voor het behalen van resultaten. Paragraaf 4.2 gaat in op de relevantie van het beleid, en kijkt daarbij zowel naar de relevantie voor de doelgroep van het beleid, als naar de onderbouwing van het beleid. Paragraaf 4.3 analyseert vervolgens de samenhang van het beleid.

4.1 Resultaten

Bijna alle evaluaties onder artikel 2, waarbij gekeken is naar de diplomatieke inzet, constateren dat Nederland een actieve rol speelt en initiatieven neemt.⁹⁶ De inzet op een specifiek onderwerp is vaak ook

⁹⁵ Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op onderzoeksvraag 3: Wat is er bekend over de resultaten van het beleid dat onder BZ artikel 2 is gevoerd en wat kan er worden geconcludeerd over de (voorwaarden voor) doeltreffendheid van het beleid, en wat is er bekend over oorzaken voor de mate van gerealiseerde doeltreffendheid? (RPE f. + g.) M.b.t voorwaarden voor doeltreffendheid wordt er specifiek gekeken naar relevantie en coherentie: 3a. In hoeverre was het beleid relevant voor het bevorderen van de Nederlandse en internationale veiligheid? En 3b. In hoeverre was het beleid gericht op samenhang tussen de vijf subthema's, en met het bredere Nederlandse buitenlandbeleid?

⁹⁶ IOB, *Changing Needs*, 2021; IOB, *The Dutch contribution to the European Neighbourhood Policy 2011-2017*, 2019; IOB, *Pragmatisme voorbij*, 2020; IOB, *De kloof gedicht?*, 2020; IOB, *Inconvenient Realities*, 2023; IOB, *Verbeter de verbinding*, 2021.

consistent. Nederland neemt initiatief door bijvoorbeeld deel te nemen aan diverse samenwerkingsverbanden, verklaringen op te stellen en voorzitterschappen aan te gaan.

Wat daarbij opvalt, is dat in het beleid veel nadruk wordt gelegd op activiteiten en outputs (wat meer het handelen van BZ zelf beschrijft) in plaats van op de mogelijke resultaten van dat handelen (zoals bijvoorbeeld Nederlandse standpunten die in internationaal verband zijn overgenomen). Ook wanneer betrokken beleidsmedewerkers gevraagd wordt om belangrijke resultaten te noemen, geven de reacties voornamelijk resultaten van activiteiten of outputs weer.⁹⁷ Dan gaat het bijvoorbeeld om het uitdragen van standpunten of het opstellen van verklaringen in internationale fora zoals de EU. Ook kan het gaan om het verkrijgen van zichtbaarheid, zoals bijvoorbeeld het uitdragen van een mensenrechtenbenadering op het gebied van contraterorisme.⁹⁸ Deze nadruk op outputresultaten is begrijpelijk, omdat ze tastbaarder zijn dan de grote doelstellingen. Echter, dit zijn vooral tussenresultaten die moeten bijdragen aan de uiteindelijke doelen op outcome- en impactniveau.

Nederland heeft internationaal invloed, maar de mate waarin is moeilijk vast te stellen

Met de diplomatieke inzet heeft BZ het doel om invloed te krijgen. De mate van invloed die verkregen is, is in de meeste gevallen lastig te duiden. Verschillende evaluaties noemen diplomatieke successen. Omdat veel van die resultaten tot stand komen in een multilaterale diplomatieke context waarin Nederland slechts één van de vele actoren is, is het logischerwijs zelden mogelijk om vast te stellen wat de exacte bijdrage van de Nederlandse inzet was aan een behaald resultaat. Zo beschrijft de evaluatie van het beleid op wapenbeheersing bijvoorbeeld hoe Nederland globaal heeft bijgedragen aan internationale afspraken met betrekking tot wapenexportcontrole en de beheersing van chemische wapens en nucleaire ontwapening.⁹⁹ En met betrekking tot het GVDDB heeft Nederland bijgedragen aan de totstandkoming van Permanente Gestructureerde Samenwerking (PESCO) rondom Europese defensie, en projecten gelanceerd om die samenwerking verder vorm te geven.¹⁰⁰ Ook constateert de evaluatie van de Nederlandse EU-beïnvloeding dat Nederland aanzienlijke invloed heeft gehad op het Strategisch Kompas voor het EU GVDDB.¹⁰¹

Respondenten noemen ook de voortrekkersrol die Nederland heeft genomen in de steun aan Oekraïne, en de ondersteuning van zowel de rol van de NAVO als de EU. Hierbij wordt geconstateerd dat de NAVO beter functioneert dan enkele jaren geleden, en dat de EU langzaamaan een sterkere rol pakt; wat beide ten gunste is van de veiligheid van Nederland.¹⁰² Daarbij moet worden opgemerkt dat vooral de veranderende geopolitieke context en daarnaast ook het handelen van andere leden van de EU en de NAVO hier een belangrijke rol hebben gespeeld. De evaluatie van het internationale cyberbeleid constateert dat Nederland een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de EU Cyber Diplomacy Toolbox en het cyber-sanctieregime.¹⁰³ Respondenten geven ook aan dat Nederland in enkele jaren een toonaangevende positie heeft opgebouwd op het gebied van cyberveiligheid. Dit uit zich in zichtbaarheid in internationale fora, inzet op internationale afspraken over normering, investeringen in capaciteitsverbetering, maar ook een vergrote capaciteit om te reageren op cyberdreigingen.¹⁰⁴ ¹⁰⁵ Dit zijn echter vooral tussenresultaten, die moeten bijdragen aan het realiseren van de uiteindelijke doelstellingen op veiligheid en stabiliteit.

Nederland is in veel gevallen in staat om de inzet aan te passen aan een veranderende context of ten behoeve van een compromis in een onderhandelingsproces, om zo toch een resultaat te behalen. Bijvoorbeeld, in het geval van het Arms Trade Treaty (ATT) is met een stemverklaring ingestemd met de opname van een consensusregel, zodat deze ATT doorgang kon vinden.¹⁰⁶ Bij het GVDDB is Nederland uiteindelijk meegegaan met de steun voor de oprichting van de Military Planning and Conduct Capability.¹⁰⁷ En rondom het Europees Defensie Fonds heeft Nederland uiteindelijk de veranderende rol van de Europese Commissie op veiligheid ondersteund.

⁹⁷ Interviews.

⁹⁸ IOB, *Changing Needs*, 2021.

⁹⁹ BD ontwapening

¹⁰⁰ IOB, *Pragmatisme voorbij*, 2020; IOB, *De kloof gedicht?*, 2020.

¹⁰¹ IOB, *Casestudie EU Strategisch Kompas*, 2024.

¹⁰² Interviews

¹⁰³ IOB, *Verbeter de verbinding*, 2021.

¹⁰⁴ Interviews.

¹⁰⁵ Nederland neemt momenteel de zesde positie in op de Cyber Power Index. Zie: Voo, Julia, Irfan Hemani and Daniel Cassidy. "National Cyber Power Index 2022." Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, September 2022.

¹⁰⁶ IOB, *Laveren met een vaste koers*, 2018.

¹⁰⁷ IOB, *Pragmatisme voorbij*, 2020; IOB, *De kloof gedicht?*, 2020.

Weinig bekend over effectiviteit van projecten

Bij projecten die ondersteunend zijn aan het beleid onder artikel 2 is doorgaans weinig bekend over de effectiviteit. Evaluaties noemen wederom met name resultaten op outputniveau. Zo stelt de evaluatie van de Atlantische Commissie bijvoorbeeld dat deze organisatie door middel van bijeenkomsten een platform voor discussie en kennisuitwisseling vormde.¹⁰⁸ En als onderdeel van de programma's Matra en Shiraka zijn trainingen gegeven en heeft er 'government-to-government' (overheid-naar-overheid) uitwisseling van kennis plaatsgevonden. De evaluaties constateren dat dit heeft bijgedragen aan een verbeterde capaciteit van betrokken individuen, maar konden geen impact aantonen op de verbeterde capaciteit van overheidsinstellingen en de bijdrage aan een duurzame democratische transitie – de uiteindelijke doelstelling van het programma.¹⁰⁹ Ook over de effectiviteit van projecten voor het tegengaan van terrorisme en extremisme is weinig bekend.¹¹⁰

Beperkte invloed op staatsopbouw

De evaluaties van de Nederlandse bijdrage aan stabiliteit in fragiele contexten en de missie-evaluaties bevatten wel bevindingen over effectiviteit.¹¹¹ ¹¹² Zo droeg de Nederlandse inzet in Afghanistan, Mali en Zuid-Soedan bij aan positieve resultaten op het gebied van veiligheid, sociale cohesie en levensonderhoud op lokaal niveau. Tegelijkertijd geldt dat deze resultaten, in combinatie met de inspanningen van internationale partners, de spiraal van geweld in deze landen niet hebben kunnen doorbreken: het beoogde doel om meer stabiliteit te bewerkstelligen kon niet worden bereikt. Op het gebied van capaciteitsopbouw en hervorming van de overheid en de veiligheidsector werden nauwelijks resultaten behaald.¹¹³ De evaluatie van de missie in Kunduz vond wel verbeteringen van de capaciteit van de politie en de dienstverlening in de rechtsketen.¹¹⁴ De evaluatie van de bijdrage aan Resolute Support zag een verbetering in de capaciteit van getrainde individuen.¹¹⁵ De resultaten van deze missiebijdragen waren echter niet duurzaam. Deze evaluaties laten zien dat er grote beperkingen zijn wat betreft de maakbaarheid van een samenleving binnen fragiele contexten, en dat staatsvorming zich moeilijk van buitenaf laat sturen. Dat is in lijn met wetenschappelijke literatuur over 'liberal peacebuilding', waarin de assumptie dat liberalisering van de economie en democratisering automatisch bijdraagt aan vrede en stabiliteit al langer wordt weerlegd.¹¹⁶

Factoren die het behalen van resultaten ondersteunden of juist belemmerden

Evaluaties benoemen een aantal factoren die hebben bijgedragen aan het behalen van positieve resultaten. Zo dragen de formulering van heldere doelen en kaders, met name ook voor de samenwerking tussen directies en departementen, en een duidelijke prioritering daaraan bij. In veel gevallen was daar geen sprake van, maar er waren op enkele deelterreinen wel duidelijke instructies, zoals bijvoorbeeld m.b.t. de Coordinated Annual Review on Defence (CARD), PESCO en het Europees Defensiefonds (wat betreft het Strategisch Kompas), en ook rondom nucleaire ontwapening en het Arms Trade Treaty (ATT).¹¹⁷ Ook voor het Europees Nabuurschapsbeleid waren de instructies helder.¹¹⁸ Voor thema's als contraterrorisme en cyberveiligheid werd er geconstateerd dat er goede structuren waren voor overleg, afstemming en positiebepaling, waar hier rondom het GDVB verbetering in nodig was.¹¹⁹ Op onderwerpen waar expliciet op werd gefocust en waarvoor meer personele capaciteit beschikbaar werd gemaakt, werden gemakkelijker positieve resultaten behaald.¹²⁰

¹⁰⁸ Kluit, S. et al., *Evaluation of the Netherlands Atlantic Association*, 2020.

¹⁰⁹ Kluit, S. et al., *Evaluatie NFRP politieke partijen programma, 2020*; MDF, *Evaluatie van de STP- en G2G componenten van het Shiraka Programma (2016-2021)*, 2022; Technopolis, MSP, 2019.

¹¹⁰ IOB, *Changing Needs*, 2021

¹¹¹ IOB, *Inconvenient Realities*, 2023; IOB, *Op zoek naar draagvlak*, 2019; IOB, *Tussen wens en werkelijkheid*, 2023; IOB, *Een missie in een missie*, 2022.

¹¹² Daarbij moet worden aangetekend dat de activiteiten waar deze evaluaties naar keken maar deels onder BZ begrotingsartikel 2 valt.

¹¹³ IOB, *Inconvenient Realities*, 2023.

¹¹⁴ IOB, *Op zoek naar draagvlak*, 2019.

¹¹⁵ IOB, *Tussen wens en werkelijkheid*, 2023.

¹¹⁶ See for instance: Leeuwen van, M., Verkoren, W. & Boedeltje, F. Thinking beyond the liberal peace: From utopia to heterotopias. *Acta Politica* 47, 292–316 (2012). <https://doi.org/10.1057/ap.2012.1>; Paffenholz, T. (2021) Perpetual Peacebuilding: A New Paradigm to Move Beyond the Linearity of Liberal Peacebuilding, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 15:3, 367–385

¹¹⁷ IOB, *Pragmatisme voorbij*, 2020; IOB, *De kloof gedicht?*, 2020; IOB, *Casestudie EU Strategisch Kompas*, 2024; IOB, *Laveren met een vaste koers*, 2018.

¹¹⁸ IOB, *European Neighbourhood Policy*, 2019

¹¹⁹ IOB, *Changing Needs*, 2021; IOB, *Verbeter de verbinding*, 2021; IOB, *Pragmatisme voorbij*, 2020; IOB, *De kloof gedicht?*, 2020.

¹²⁰ IOB, *Pragmatisme voorbij*, 2020; IOB, *De kloof gedicht?*, 2020; IOB, *European Neighbourhood Policy*, 2019; IOB, *Verbeter de verbinding*, 2021; IOB, *Changing Needs*, 2021; IOB, *Casestudie EU Strategisch Kompas*, 2024.

Daarnaast zijn er verschillende factoren die het behalen van resultaten juist in de weg stonden. Ten eerste zijn dat interne factoren, waar BZ invloed op uit kan oefenen. Zo bemoeilijkte het in het vorige hoofdstuk beschreven gebrek aan een vertaling van beleidsambities naar concrete en meetbare doelen in de praktijk het behalen van resultaten. Dit gold bijvoorbeeld voor het netwerk van regionale veiligheids-coördinatoren op het contraterrorismebeleid¹²¹, het cyberveiligheidsbeleid,¹²² en de verhouding tussen het GVDB van de EU en de trans-Atlantische relatie met betrekking tot de NAVO.¹²³ Wel zijn hier naar aanleiding van evaluaties stappen op ondernomen.¹²⁴ Ook belemmerde dit gebrek aan vertaling de samenwerking tussen directies en departementen om gezamenlijk doelen na te streven. Daarnaast zijn er veel activiteiten en projecten gestart met een beperkte looptijd, waar vervolgens niet op is voortgebouwd. Het gaat hier bijvoorbeeld om kleinschalige projecten voor het bestrijden van terrorisme of in de uitvoering van trainingen onder Matra en Shiraka.¹²⁵ Door de kleinschaligheid van deze projecten en doordat deze zelden worden opgeschaald of doorgezet, blijft de impact logischerwijs zeer beperkt.

Ook waren er externe factoren waar Nederland weinig tot geen invloed op kon uitoefenen die het behalen van resultaten in de weg stonden. (Zie ook paragraaf 2.2. met betrekking tot de geopolitieke kaders waarbinnen Nederland opereert, en waar Nederland van afhankelijk is.) Zo hebben geopolitieke verhoudingen en de ontwikkelingen daarin een invloed op de positie die Nederland in kan nemen, en had Nederland te maken met posities van grote landen als de VS, China en Rusland die bijvoorbeeld op wapenbeheersing vaak tegengesteld zijn aan die van Nederland.¹²⁶ In de EU heeft Nederland ook te maken met tegengestelde belangen en posities van andere lidstaten en beperkte informatiedeling tussen landen, wat het gezamenlijk handelen in de weg staat.¹²⁷ Daarnaast veroorzaakte de COVID-19-pandemie vertragingen en beperkte deze de mogelijkheden voor activiteiten en contact. Verder bemoeilijkten structurele problemen zoals corruptie, onveiligheid en etnische spanningen de resultaten van programma's en missies in fragiele contexten.

4.2 Relevantie¹²⁸

Relevantie wordt in dit rapport gezien als de mate waarin activiteiten 'van betekenis' waren voor de doelstelling van programma's en beleid. Hierbij wordt gekeken naar de mate waarin het verband tussen beleid en maatregelen enerzijds en gewenste effecten anderzijds wordt aangetoond, plausibel wordt gemaakt, of met behulp van monitoring en evaluatie wordt onderzocht.

De uiteindelijke doelstelling van het beleid onder artikel 2 'Veiligheid en stabiliteit' is een veiliger Nederland. Vanuit het perspectief dat voor zover het beleid aansluit bij de IVS en de GBVS, het ook bijdraagt aan doelen voor een veiliger Nederland, is het al snel als relevant te beoordelen. Echter, zoals geconcludeerd is in hoofdstukken 2 en 3, is de relatie tussen de gekozen inzet en de uiteindelijke doelstellingen – de veronderstelde 'oorzaak-gevolgketen' – vaak niet helder onderbouwd. Daarmee is ook de relevantie van de uitgevoerde activiteiten niet altijd duidelijk. Zo waren projecten voor het tegengaan van terrorisme en extremisme soms relevant voor de kennispositie van Nederlandse diplomaten, maar was de bijdrage van projecten aan Nederlandse veiligheid vaak verwaarloosbaar.¹²⁹ Ondanks dat de oorzaak-gevolgketen vaak niet expliciet is onderbouwd, kan in andere gevallen echter wel worden geconstateerd dat de uitvoering van het beleid bijdraagt aan de doelstellingen voor Nederlandse veiligheid. Zo zijn cyberdreigingen voor Nederland zeer reëel, en werkt de Cyber Task Force op relevante thema's.¹³⁰ En internationale en nationale initiatieven voor ontwapening en exportcontrole zijn essentieel voor het reduceren van spanningen en het aanpakken van veiligheidsdreigingen.¹³¹

¹²¹ IOB, *Changing Needs*, 2021

¹²² IOB, *Verbeter de verbinding*, 2021.

¹²³ IOB, *Pragmatisme voorbij*, 2020; IOB, *De kloof gedicht?*, 2020.

¹²⁴ Interviews.

¹²⁵ IOB, *Changing Needs*, 2021; Kluit, S. et al., *Evaluatie NFRP politieke partijen programma*, 2020; MDF, *Evaluatie van de STP- en G2G componenten van het Shiraka Programma (2016-2021)*, 2022; Technopolis, *MSP*, 2019.

¹²⁶ IOB, *Laveren met een vaste koers*, 2018.

¹²⁷ IOB, *Pragmatisme voorbij*, 2020; IOB, *De kloof gedicht?*, 2020.

¹²⁸ Daarmee geeft deze paragraaf antwoord op onderzoeksvraag 3a, die in de Terms of Reference als volgt is geformuleerd: 'In hoeverre was het beleid relevant voor het bevorderen van de Nederlandse en internationale veiligheid?' Deze paragraaf kijkt naar 1) wat er bekend is over de relatie tussen de inzet en de beoogde doelen t.a.v. Nederlandse veiligheid, en 2) de mate waarin de inzet relevant is voor doelgroepen in andere landen waar Nederland interveent.

¹²⁹ IOB, *Changing Needs*, 2021, p. 11.

¹³⁰ IOB, *Verbeter de verbinding*, 2021.

¹³¹ IOB, *Laveren met een vaste koers*, 2018.

Bij de relevantie van interventies in fragiele en door conflict geteisterde gebieden wringt het vaak. Hier sloten activiteiten niet altijd voldoende aan bij de behoeften van lokale doelgroepen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de evaluatie van ontmijningprogramma's, de Nederlandse bijdrage aan stabiliteit in fragiele contexten, en verschillend emissie-evaluaties.¹³² Ook zijn, zoals eerder gesteld, interventies soms niet alleen ingegeven door prioriteiten op de grond, maar ook door politieke wensen uit de Tweede Kamer, wat de relevantie van interventies in de context waar deze plaatsvinden in de weg kan staan.¹³³ Daarnaast was er onvoldoende aandacht voor conflict-sensitief programmeren, en voor het risico dat activiteiten een negatief effect kunnen hebben op de politieke economie van het conflict.¹³⁴ Voor het goed aansluiten op lokale noden in een veranderende context is adaptief programmeren noodzakelijk, maar politieke en organisatorische barrières beperken de capaciteit van BZ om te leren en beleid aan te passen.¹³⁵ Daarbij is er hoofdzakelijk aandacht voor tactisch leren (doen we de dingen goed?) en is er minder ruimte voor strategisch leren (doen we de juiste dingen?).

4.3 Samenhang van beleid¹³⁶

Veiligheid is door de jaren heen een steeds veelomvattender thema geworden. Er zijn nieuwe onderwerpen bijgekomen, die raken aan het werk van verschillende directies binnen BZ, maar ook aan het werk van andere departementen binnen de Rijksoverheid. Dat betekent dat de samenhang tussen beleid en uitvoering vanuit de verschillende ministeries en organisaties niet evident is. Er wordt veel geïnvesteerd in het creëren van samenhang van beleid. In veel gevallen lukt dat, maar zeker niet altijd. Het blijft daarom een proces dat constant aandacht vraagt. De evaluatie van het beleid over wapenbeheersing constateert bijvoorbeeld dat er een duidelijke beleidsmatige samenhang is gecreëerd tussen de exportcontrole van strategische goederen, cyberveiligheid en contraterrorisme.¹³⁷ Andere evaluaties zijn kritischer. Zo kan het beleid over gastlanderschap leiden tot situaties die de positie van Nederland als pleitbezorger voor het internationaal recht verzwakken,¹³⁸ en vraagt de evaluatie van het GVDB om aandacht voor coherentie tussen enerzijds beleid ten aanzien van CARD en EU-defensie en anderzijds beleid ten aanzien van de NAVO.¹³⁹ Ook is de inzet op diplomatie en nationale vredesprocessen in fragiele contexten heel beperkt in verhouding tot de inzet op ontwikkelingssamenwerking en militaire missies, ondanks het belang van nationale vredesprocessen voor de effectiviteit en duurzaamheid van resultaten die worden behaald met ontwikkelingssamenwerking en militaire missies.¹⁴⁰

Samenhang van beleid komt tot stand in de samenwerking tussen directies binnen BZ en tussen BZ en andere ministeries. Uit de evaluaties blijkt dat die samenwerking wisselend van kwaliteit is. Doorgaans is de werkrelatie goed, maar niet op alle terreinen is er voldoende samenwerking en uitwisseling van kennis. Zo constateert de evaluatie van het GVDB bijvoorbeeld dat de afstemming tussen de Permanente Vertegenwoordiging (PV) NAVO, PV EU en Den Haag kan worden verbeterd.¹⁴¹ En de evaluatie van het internationale cyberbeleid stelt vast dat – ondanks de bestaande overlegstructuren en verbeteringen over de jaren – er nog veel langs elkaar heen gewerkt wordt door ministeries en men onvoldoende op de hoogte is van elkaars werk. Ook wordt er niet altijd voldoende gebruik gemaakt van aanwezige expertise bij andere departementen, wordt er niet altijd voldoende medewerking gegeven aan elkaar en wordt er niet altijd goed afgestemd. Een gevolg van deze samenwerkings- en afstemmingsproblemen is dat er inefficiënt wordt gewerkt en beleid niet altijd coherent is.¹⁴² Naar aanleiding van deze evaluatie is er door betrokken departementen een nieuwe strategie ontwikkeld, waarmee ook gewerkt is aan meer samenhang.¹⁴³

¹³² Transtec, *Evaluation of the mine action*, 2019; IOB, *Inconvenient Realities*, 2023; IOB, *Op zoek naar draagvlak*, 2019; IOB, *Tussen wens en werkelijkheid*, 2023.

¹³³ IOB, *Op zoek naar draagvlak*, 2019; HCSS, *Evaluatie EMASoH*, 2021; IOB, *Een missie in een missie*, 2022.

¹³⁴ IOB, *Inconvenient Realities*, 2023.

¹³⁵ IOB, *Inconvenient Realities*, 2023.

¹³⁶ Daarmee geeft deze paragraaf antwoord op onderzoeksvraag 3b. In hoeverre was het beleid gericht op samenhang tussen de vijf subthema's, en met het bredere Nederlandse buitenlandbeleid?

¹³⁷ IOB, *Laveren met een vaste koers*, 2018, p 11.

¹³⁸ IOB, *Vreedzame geschillenbeslechting*, 2015; IOB, *Aan artikel 90 verplicht*, 2022.

¹³⁹ IOB, *Pragmatisme voorbij*, 2020; IOB, *De kloof gedicht?*, 2020.

¹⁴⁰ IOB, *Inconvenient Realities*, 2023.

¹⁴¹ IOB, *Pragmatisme voorbij*, 2020; IOB, *De kloof gedicht?*, 2020.

¹⁴² IOB, *Verbeter de verbinding*, 2021

¹⁴³ Interviews

Er zijn verschillende factoren die samenhang van beleid in de weg staan. Ook hier is de snelle wisseling van personeel binnen BZ een nadeel. Daarnaast hangt de kwaliteit van samenwerking af van persoonlijkheden, en kan de aansturing op samenwerking verschillen.¹⁴⁴ Maar belangrijker nog is het feit dat de belangen tussen directies en departementen kunnen verschillen, en zelfs tegenstrijdig kunnen zijn. Zo kunnen economische belangen botsen met veiligheidsbelangen, als het bijvoorbeeld gaat om buitenlandse investeringen in kritieke infrastructuur.¹⁴⁵ En waar op cyberbeleid encryptie belangrijk wordt gevonden voor vrije communicatie voor burgers, hebben veiligheidsdiensten er belang bij om opsporing via digitale middelen mogelijk te maken, wat door encryptie wordt bemoeilijkt.¹⁴⁶ Dat verschil in belangen tussen ministeries draagt er bijvoorbeeld ook aan bij dat de rapportages van regionale veiligheidscoördinatoren maar beperkt relevant zijn voor ketenpartners.¹⁴⁷

Ook is er niet altijd overeenstemming over de rolverdeling tussen verschillende departementen. Zo wordt BZ bij vakdepartementen soms bijvoorbeeld gezien als de actor die het Nederlandse standpunt op het beleid van dat vakdepartement uitdraagt in het buitenland. Medewerkers van BZ zien echter daarnaast ook het uitdragen en het wegen van bredere buitenlandse belangen van Nederland als hun taak, en het daarvoor aangaan van samenwerking met actoren in het internationale veld. Tegelijkertijd zijn vakdepartementen ook steeds vaker zelf internationaal actief. Het schuurt daarmee soms in de afstemming over wie Nederland op bepaalde dossiers in het buitenland vertegenwoordigt en hoe bepaalde belangen worden gewogen.¹⁴⁸ Tegelijkertijd constateren verschillende respondenten dat Nederland als relatief klein land wel goed in staat is tussen departementen de samenwerking te vinden. Structuren zoals de Stuurgroep Missies en Operaties (SMO) en de Nationale Veiligheidsraad worden hierbij als positieve voorbeelden gegeven van departementoverstijgende samenwerking en coördinatie.¹⁴⁹

Een complicerende factor voor de samenhang van beleid is dat 'veiligheid' over de jaren een steeds breder gedefinieerd begrip is geworden. Voorheen werd veiligheid in het internationale domein vooral bekeken vanuit een militair perspectief en als een thema wat zich afspeelde tussen statelijke actoren. Daar zijn inmiddels onderwerpen bijgekomen die te maken hebben met niet-statelijke actoren (terrorisme, internationale criminaliteit) en hybride dreigingen (cyberveiligheid, economische veiligheid, technologische ontwikkelingen zoals artificiële intelligentie, de inzet van drones, et cetera). Dit bredere perspectief op veiligheid brengt ook met zich mee dat beleidsthema's steeds meer met elkaar vervlochten raken, en dat er ook steeds meer samenwerking en afstemming nodig is tussen directies binnen BZ en tussen de verschillende departementen binnen de Rijksoverheid. Opkomende thema's op het gebied van veiligheid worden op verschillende plekken binnen de Rijksoverheid gelijktijdig opgepakt. Zo zijn er binnen BZ twee *taskforces* (taakgroepen) voor Oekraïne onder respectievelijk DGPZ en de directeur-generaal Internationale Samenwerking (DGIS). En op het terrein van economische veiligheid zijn beleidsmedewerkers onder DGPZ, DGIS en de directeur-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DGBEB) actief. Tegelijkertijd hebben de NCTV, het ministerie van Defensie, het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ook beleidsmedewerkers die zich hiermee bezighouden.¹⁵⁰ Een ander gevolg van het bredere perspectief op veiligheid is dat er steeds meer nationale overlegorganen bijkomen, waar ook BZ geacht wordt aan deel te nemen. Dit kost echter veel capaciteit.¹⁵¹ Samenhang van beleid is daarmee geen gegeven, maar een constante zoektocht naar de meest effectieve en efficiënte rolverdeling, afbakening en sturing tussen betrokken directies en departementen.

¹⁴⁴ Interviews.

¹⁴⁵ IOB, *Verbeter de verbinding*, 2021, p14. Interviews

¹⁴⁶ IOB, *Verbeter de verbinding*, 2021, p13.

¹⁴⁷ IOB, *Changing Needs*, 2021.

¹⁴⁸ Interviews

¹⁴⁹ Interviews

¹⁵⁰ Interviews

¹⁵¹ Interviews



5 Uitgaven en doelmatigheid van het beleid

Dit hoofdstuk gaat in op de uitgaven onder begrotingsartikel 2 Veiligheid en Stabiliteit in paragraaf 5.1. Vervolgens wordt er in paragraaf 5.2 voor zover mogelijk ingegaan op de (voorwaarden voor) doelmatigheid van de uitgaven onder dit beleidsartikel.¹⁵²

5.1 Uitgaven

De middelen die onder artikel 2 van de BZ-begroting vallen zijn grotendeels juridisch verplichte uitgaven (zie voor alle uitgaven in de periode 2015-2022 bijlage 2). Het gaat dan om lidmaatschapscontributies of verplichte bijdragen aan internationale organisaties zoals de NAVO, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), het IAEA, de OPCW, en de VN (crisisbeheersingsoperaties). Onderstaande tabel geeft de verhouding tussen verplichte uitgaven en de totale uitgaven van begrotingsartikel 2 weer.

¹⁵² Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op onderzoeksvraag 4: Met welke uitgaven ging het beleid gepaard, en wat kan worden geconcludeerd over de (voorwaarden voor) doelmatigheid van deze uitgaven? (RPE c.)

Bedragen x € 1.000)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Verplichtingen	274.108	294.824	219.236	233.786	240.018	229.165	220.289	259.524
Programma- uitgaven totaal	245.493153	318.845	253.968	238.286	247.238	233.297	226.178	266.588

Naast de verplichtingen wordt er uit artikel 2 een aantal subsidies verstrekt aan organisaties die zich bezighouden met het thema Veiligheid en stabiliteit. Daarnaast staan er een aantal fondsen op dit begrotingsartikel, zoals het Stabiliteitsfonds, Matra en Shiraka, waaruit projecten worden gefinancierd die aan veiligheid en stabiliteit zouden moeten bijdragen.

Concreet vallen onder subartikel 2.1 onder andere de bijdragen aan de NAVO en het EU Veiligheidsfonds. Subartikel 2.2 bevat uitgaven op cyberveiligheid en contraterorisme. Onder subartikel 2.3 vallen onder meer de bijdragen aan het Internationaal Atoomagentschap (IAEA), de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens (OPCW) en andere ontwapeningsorganisaties. Subartikel 2.4 behelst onder andere de bijdragen aan VN-crisisbeheersingsoperaties en het Stabiliteitsfonds. Subartikel 2.5 bevat het Nederlands Fonds voor Regionale Partnerschappen (Matra en Shiraka).

De Directie Veiligheidsbeleid (DVB) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het merendeel van het beleid en de daarbij horende uitgaven onder artikel 2. Wel werkt DVB samen met andere directies binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken op een aantal terreinen die onder dit begrotingsartikel vallen, zoals het Stabiliteitsfonds met de Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH)¹⁵⁴, het Matra-programma met de Directie Europa (DEU) en het Shiraka-programma met de Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten (DAM). Ook wordt er nauw samengewerkt met Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland. Voor de uitvoering en het realiseren van de doelen op het beleidsthema Veiligheid en stabiliteit maakt BZ behalve van de financiële middelen die onder begrotingsartikel 2 hangen ook gebruik van menskracht. Echter, de personele uitgaven vallen niet onder dit begrotingsartikel maar onder de apparaatskosten van het ministerie.¹⁵⁵ Omdat naast DVB ook personeel van diverse beleidsdirecties en Nederlandse vertegenwoordigingen betrokken is bij activiteiten onder begrotingsartikel 2, is het erg lastig om een volledig overzicht te maken van het exacte aantal fte en daarmee dus van de menskracht die wordt ingezet op dit beleidsterrein.

5.2 Doelmatigheid

Deze Periodieke rapportage is gebaseerd op evaluaties die zijn uitgevoerd onder begrotingsartikel 2. Deze evaluaties doen vooral uitspraken over de voorwaarden voor de doelmatigheid¹⁵⁶ van het gevoerde beleid. Deze evaluaties zijn veelal gericht op programma's (Humanitair Ontmijnen, het NFRP Politieke Partijen Programma, het beurzenprogramma gefinancierd uit Shiraka en de evaluatie Stabiliteit in fragiele contexten). Daarnaast is er bij een aantal evaluaties ook aandacht voor efficiëntie van (inter) nationale organisaties (zoals in de evaluaties van de Atlantische Commissie, evaluatie non-proliferatie, wapenbeheersing en exportcontrolebeleid).

¹⁵³ De verplichtingen voor 2015 waren op 232.482 begroot, echter "de hogere realisatie van het verplichtingenbudget wordt veroorzaakt doordat eind 2015 overeenstemming is bereikt over het Nederlands aandeel in de VN-crisisbeheersingsoperaties. Omdat de uitkomst nog voor het einde van het kalenderjaar 2015 bekend is gesteld dient begrotingstechnisch gezien de verplichting nog te worden aangegaan in dat jaar, terwijl in eerdere ramingen nog uit was gegaan van begin 2016." Zie Kst. 34 475-V-1, 2016, Jaarverslag van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2015, pp.31-32. Beschikbaar via <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-8c510a24-f8ce-42e4-abb8-50411c5cd197/pdf>

¹⁵⁴ DSH is budgethouder van het Stabiliteitsfonds.

¹⁵⁵ In 2022 waren de personele uitgaven van het gehele ministerie van Buitenlandse Zaken 610.262.000. Zie Kst 36 360-V-1, 2023, Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Buitenlandse Zaken 2022. Beschikbaar via https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/kamerstuk_pdf/kst-36360-V-1_o.pdf

¹⁵⁶ Doelmatigheid kan op meerdere manieren geanalyseerd worden. Er is economische doelmatigheid (*economic efficiency*), operationele doelmatigheid (*operational efficiency*), en er is 'tijdigheid' (*timeliness*). Zie voor een verdere uitleg hierover hoofdstuk 4 uit OECD, 'The six criteria: Their purpose and role within evaluation', in *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*, OECD Publishing, Paris, 2021. Beschikbaar via <https://doi.org/10.1787/dedc34d7-en>.

Slechts één evaluatie gaat rechtstreeks in op de doelmatigheid van het gevoerde beleid (de evaluatie van het exportcontrolebeleid). In algemene zin kan dan ook geconcludeerd worden dat maar beperkt uitspraken over de doelmatigheid van het beleid onder artikel 2 gedaan kunnen worden. Zoals eerder beschreven (zie paragraaf 4.1) is het door de internationale context waarbinnen Nederland opereert lastig om resultaten (doeltreffendheid) aan individuele landen als Nederland toe te schrijven, laat staan om te bepalen of er met een andere inzet (minder of meer financiën, personele capaciteit, et cetera) van Nederland meer of wellicht minder resultaten zouden zijn geboekt.

Programma's

Uit de onderliggende evaluaties over programma's komt een aantal programmaspecifieke conclusies over (randvoorwaarden voor) doelmatigheid naar voren. Zo concludeerde de evaluatie over humanitair ontmijnen dat het concentreren van de uitgaven in minder landen kan leiden tot een grotere effectiviteit. Daarnaast levert het schaalvoordelen op omdat vaste overheadkosten van een programma, bijvoorbeeld voor een landenkantoor, gebruikt zouden kunnen worden voor andere middelen.¹⁵⁷ Een andere conclusie was dat meerjarige financiering leidt tot meer efficiëntie, omdat er minder overheadkosten nodig zijn in vergelijking tot wanneer jaarlijks voorstellen moeten worden geschreven voor financiering. Daarnaast zorgt dit voor meer continuïteit, bijvoorbeeld in personeel dat betrokken is bij het programma. Wel is het zo dat wanneer er in een volatiele politieke en veiligheidscontext gewerkt wordt, flexibiliteit gewenst is. Dit was bij meerjarige financiering niet altijd het geval.¹⁵⁸ De conclusie over het verlagen van de overheadkosten door middel van meerjarige financiering wordt ook in de evaluatie naar de bijdrage aan stabiliteit in fragiele contexten onderschreven. Kortlopende contracten met uitvoerders hebben vaak een negatief effect op de impact van de interventies en op een duurzame planning van toekomstige operaties.¹⁵⁹

Verder worden er in de evaluatie van het MENA¹⁶⁰ Scholarship Programme (MSP), gefinancierd uit het Shirakafonds, conclusies getrokken over de doelmatigheid van het programma. Dit programma wordt als efficiënt beoordeeld. De investering in het programma stond volgens de evaluatie in verhouding tot de resultaten, waarbij individuele capaciteitsopbouw als goed werd beoordeeld. De resultaten voor capaciteitsopbouw van de organisaties waar de getrainde individuen werkzaam waren, waren minder goed. De evaluatie concludeerde dat met relatief kleine extra inspanningen de capaciteitsopbouw van de organisaties zou kunnen worden verhoogd. Dit vereist dat er beter gebruik gemaakt wordt van het alumninetwerk van het MSP om zo bijvoorbeeld het MSP te promoten. Daarnaast dient er beter samengewerkt te worden met de werkgevers van de getrainde mensen om ervoor te zorgen dat het programma ook organisatorische capaciteitsopbouw ondersteunt.¹⁶¹ Hoewel het een zeer beperkte interpretatie van efficiëntie is werd, tot slot, in de evaluatie van het NFRP Politieke Partijen Programma geconcludeerd dat op basis van het percentage overheadkosten het programma als relatief efficiënt kon worden beoordeeld. Daarnaast werd geconcludeerd dat hogere uitgaven van subsidiebedragen in een land leidden tot een groter bereik in dat land.¹⁶²

Concluderend kan er in algemene zin maar beperkt een uitspraak worden gedaan over de doelmatigheid van de door BZ gefinancierde programma's binnen het geheel gevoerde beleid op veiligheid en stabiliteit. Beperkende factoren hiervoor zijn onder meer dat de evaluaties van de door BZ gesteunde programma's zelden hebben onderzocht of ze economisch efficiënt of tijdig waren.¹⁶³

Organisaties

Een aantal onderliggende evaluaties van deze PR gaat in op de doelmatigheid van (inter)nationale organisaties. Zo concludeerde de evaluatie van de subsidie die verstrekt wordt aan de Atlantische Commissie dat de organisatie efficiënt omging met de verkregen middelen.¹⁶⁴ Verder werd in de evaluatie van het non-proliferatie-, wapenbeheersings- en exportcontrolebeleid gesteld dat efficiëntie door de jaren heen een aandachtspunt was in het Nederlandse beleid ten aanzien van internationale organisaties als het IAEA en de OPCW. Nederland heeft steeds aangedrongen op nominale nulgroei van hun budget en gehamerd op efficiënt(er) gebruik van de beschikbare middelen. Voor het IAEA was Nederland ook *chef de*

¹⁵⁷ Transtec, *Evaluation of the mine action*, 2019, pp.14-15.

¹⁵⁸ Transtec, *Evaluation of the mine action*, 2019, P.9.

¹⁵⁹ IOB, *Inconvenient Realities*, 2023, p. 44.

¹⁶⁰ Middle East and North Africa (Midden-Oosten en Noord-Afrika).

¹⁶¹ Technopolis, *MSP*, 2019, pp.35-36.

¹⁶² Kluit, S. et al., *Evaluatie NFRP Politieke Partijen Programma*, 2020, pp.24 en 39.

¹⁶³ IOB, *Inconvenient Realities*, 2023, p. 44.

¹⁶⁴ Kluit, S. et al., *Evaluation of the Netherlands Atlantic Association*, 2020, pp.44-45.

file (leider) voor de EU op het programma- en budgetdossier. Voor de onderzochte periode bleek dat, hoewel de OPCW haar kosten omlaag had gebracht, de overheadkosten nog altijd erg hoog waren. Ook het IAEA had stappen gezet om efficiënter te werken, maar ten tijde van de evaluatie was nog niet bekend wat de resultaten hiervan waren.¹⁶⁵

Doelmatigheid van het beleid

Zoals in het bovenstaande beschreven, is er in de onderliggende evaluaties minimale aandacht voor de doelmatigheid van het gevoerde beleid als geheel. Enkel in de evaluatie van het non-proliferatie, wapenbeheersing en exportcontrolebeleid worden enkele conclusies getrokken ten aanzien van (voorwaarden voor) beleidsdoelmatigheid. Zo werd geconcludeerd dat in de onderzochte periode het exportcontrolebeleid door de jaren heen efficiënter en effectiever was geworden. Een belangrijke reden hiervoor was het versterken van de samenwerking tussen de bij exportcontrole betrokken partijen, zowel binnen BZ als erbuiten.¹⁶⁶ Ook was de personele bezetting, zowel kwalitatief (technische expertise) als kwantitatief versterkt bij BZ en bij de Centrale Dienst voor in- en uitvoer (CDIU). Tegelijkertijd bleef de werkdruk onverminderd hoog door een toename van het aantal exportvergunningaanvragen, de groeiende complexiteit hiervan en de sancties waar rekening mee gehouden moest worden. Ten aanzien van de sancties werd dan ook aanbevolen om de verschillende betrokken partijen "al in een vroeg stadium bij de voorbereiding op exportcontrolemaatregelen in te schakelen. Alleen dan kan de beleidsuitvoering effectief en in een vroeg stadium worden ingericht en kan worden voorkomen dat de administratieve kosten van het exportcontrolesysteem onnodig verder stijgen".¹⁶⁷ Tot slot werd er geconcludeerd dat naast de nauwere samenwerking tussen betrokken partijen ook het geautomatiseerde registratiesysteem (Aanvraag Beheer Vergunningen) van het CDIU beter ging functioneren (na een valse start) wat de efficiëntie en effectiviteit van het exportcontrolebeleid heeft doen verbeteren.¹⁶⁸

Op basis van de onderliggende evaluaties concludeert IOB dat er maar beperkt uitspraken over de doelmatigheid van het gevoerde beleid op veiligheid en stabiliteit gedaan worden, laat staan over de doeltreffendheid ervan. Wat wel geconcludeerd kan worden is dat het binnen BZ lastig is om prioriteiten, dan wel posterioriteiten, te stellen (zie paragraaf 3.3). Dit is een belangrijke voorwaarde voor doelmatigheid, want door het gebrek aan prioritering – en met name posterioritering – van het beleid, boet BZ aan doelmatigheid in. Voor een effectievere inzet van de beschikbare capaciteit is het noodzakelijk om scherpere keuzes te maken over waar BZ zich op inzet.

¹⁶⁵ IOB, *Laveren met een vaste koers*, 2018, pp. 16, 55 en 76.

¹⁶⁶ Structureler en frequenter formeel en informeel overleg en korte communicatielijnen tussen de bij wapenexportcontrole betrokken partijen.

¹⁶⁷ IOB, *Laveren met een vaste koers*, 2018, pp.104 en 129-130.

¹⁶⁸ IOB, *Laveren met een vaste koers*, 2018, pp.103, 105 en 130.



6 Conclusies

Dit hoofdstuk presenteert de belangrijkste conclusies uit de evaluaties die zijn uitgevoerd onder het thema ‘Veiligheid en stabiliteit’, en de lessen die daaruit kunnen worden getrokken.¹⁶⁹ Deze lessen kunnen worden meegenomen in de geplande Buitenland en Veiligheidsvisie (BVV), waarin de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden verder wordt uitgewerkt voor het buitenland-beleid. Op basis van de analyse van evaluaties en gesprekken met betrokken beleidsmedewerkers wordt er ook gereflecteerd op nieuwe inzichtbehoefte onder dit thema.¹⁷⁰

Nederland heeft resultaten behaald, samen met bondgenoten en in breder internationaal verband.

Nederland is internationaal op het gebied van veiligheid en stabiliteit een actieve speler. Daarbij worden er resultaten nagestreefd door diplomatieke inzet, financiering van beleidsondersteunende projecten, en bijdragen aan militaire missies. De verschillende diplomatieke initiatieven dragen bij aan afspraken en inzet die in het belang zijn van Nederland. Nederland oefent invloed uit, waarmee wordt bijgedragen aan resultaten die zoveel als mogelijk in lijn zijn met de Nederlandse doelstellingen. Resultaten komen echter tot stand in een multilaterale diplomatieke context, waarbinnen ook veel externe factoren en actoren invloed hebben op het eindresultaat. Wat de exacte invloed van Nederland op een uitkomst is geweest, en of een andere inzet van Nederland tot een andere uitkomst had geleid, is daarom zelden vast te stellen.

¹⁶⁹ Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op onderzoeksvraag 5: Welke lessen kunnen geformuleerd worden om de resultaten van het beleid te verbeteren en deze resultaten beter te monitoren/evalueren? (RPE h.)

¹⁷⁰ Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op onderzoeksvraag 6: Gelet op uit de evaluaties blijvende kennishiaten: welke inzicht behoefte zou er moeten worden opgenomen in de volgende SEA? (RPE i.)

Overkoepelende strategieën behoeven verdere uitwerking om resultaatgerichter te kunnen werken.

Een rode draad door de onderliggende evaluaties is dat de overkoepelende strategieën voor internationale veiligheid voor Nederland – de IVS, GBVS en de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden – onvoldoende zijn uitgewerkt op een operationeel niveau. Op de onderliggende subthema's ontbreekt een expliciete uitwerking van een heldere strategie voor de langere termijn met daarin duidelijk geformuleerde doelstellingen. In andere woorden: de veronderstelde oorzaak-gevolgketen tussen acties en doelstellingen wordt onvoldoende uitgewerkt en toegelicht. Dit geeft enerzijds ruimte voor flexibiliteit en aanpassing van activiteiten aan veranderingen in de wereld. Maar anderzijds draagt het bij aan fragmentatie van initiatieven en bemoeilijkt het de sturing op resultaten en de coördinatie tussen betrokken directies en departementen. Het uitwerken van de veronderstelde oorzaak-gevolgketen kan daarnaast ook de bijdragen aan een verhoogde relevantie van activiteiten voor de veiligheid van Nederland en de lokale doelgroepen, en ervoor zorgen dat bestaande kennis over 'wat werkt' (effectiviteit) beter wordt meegenomen in beleidskeuzes.

- **Aanbeveling 1: Breng in de geplande Buitenland en Veiligheidsvisie (BVV) en andere strategieën de oorzaak-gevolgketen tussen activiteiten en einddoelstellingen beter in kaart.** Maak daarbij een duidelijk onderscheid tussen de kaderscheppende strategische hoofddoelen voor de lange termijn enerzijds en meer concrete doelen die onder de hoofddoelen vallen anderzijds. Schenk ook aandacht aan de geopolitieke kaders en de mate van handelingsvrijheid in internationale verbanden. Benoem – en, waar mogelijk, onderbouw – de veronderstellingen die aan de beleidskeuzes ten grondslag liggen, zoals bondgenootschappelijke afhankelijkheden.

Er wordt, met name voor missies, steeds meer aandacht gegeven aan het dichten van de kloof tussen de beleidsambities en de invloedssfeer van het ministerie.

Verschillende evaluaties constateerden een kloof tussen de politieke en beleidsmatige ambities enerzijds en de reikwijdte van de activiteiten die daaronder worden uitgevoerd anderzijds. Naar aanleiding hiervan zijn er, met name rondom deelname aan militaire missies, concrete acties ondernomen om doelstellingen realistischer te formuleren en voortgang beter te monitoren. Tegelijkertijd blijven het zoeken naar draagvlak en aansluiten bij wensen van de Kamer onherroepelijk een onderdeel van de totstandkoming van missies; een proces dat soms resulteert in de formulering van onhaalbare doelen. Toch zouden binnenlandse politieke overwegingen de formulering van realistische doelen niet in de weg mogen staan.

- **Aanbeveling 2: Blijf realistische doelstellingen formuleren die binnen de invloedssfeer van Nederland liggen en zorg voor realistische rapportages over de voortgang.**

Zorgdragen voor coherent beleid vormt een continue uitdaging.

Evaluaties constateren dat er doorgaans goede samenwerking en relaties zijn tussen de betrokken directies en andere departementen. Er wordt veel geïnvesteerd in het creëren van samenhang van beleid. Op verschillende thema's was Nederland ook in staat om een heldere positie en coherente standpunten te formuleren. Er zijn echter ook thema's, zoals cyberveiligheid of economische veiligheid, waar de belangen tussen directies en departementen van elkaar verschillen, of zelfs tegenstrijdig zijn. Dat gegeven, in combinatie met onduidelijkheden over rolverdeling en verantwoordelijkheden, kan samenhang van beleid in de weg staan.

Een complicerende factor voor de coherentie of samenhang van beleid is dat veiligheid door de jaren heen een steeds breder gedefinieerd begrip is geworden. Er zijn nieuwe onderwerpen bijgekomen, die ook raken aan het werk van verschillende directies binnen BZ, maar ook dat van meerdere departementen binnen de Rijksoverheid. Bij thema's als contraterorisme, cyberveiligheid, economische veiligheid en hybride dreigingen, worden er initiatieven ontplooid bij verschillende directies en departementen. Soms vanuit verschillende belangen, en onder de verantwoordelijkheid van verschillende directeuren-generaal en ministers. Daarom vraagt dit om veel actievere samenwerking tussen departementen en (centrale) sturing op samenhang van beleid.

- **Aanbeveling 3: Directies en departementen moeten gezamenlijk constant aandacht blijven besteden aan de coherentie van beleid en de wijze waarop daar organisatorisch zo effectief mogelijk sturing aan wordt gegeven.**
- **Aanbeveling 4: In de relatie met andere departementen is het van belang dat BZ duidelijk uitdraagt wat de meerwaarde van BZ is en daarbij aansluiting zoekt bij de belangen van andere departementen.**

De binnen BZ aanwezige kennis en menskracht is wisselend.

Een terugkerend thema in evaluaties onder artikel 2 'Veiligheid en stabiliteit' is capaciteit, wat gaat over zowel kennis als menskracht. Evaluaties constateren dat er op bepaalde dossiers, zoals ontwapening en cyberveiligheid, veel expertise in huis is. Tegelijkertijd zien veel evaluaties ook een gebrek aan menskracht, wat in relatie gezien kan worden tot het grote aantal dossiers waarop gewerkt wordt. Waar er op specifieke thema's en dossiers wordt geïntensiveerd in menskracht en expertise, werpt dit vaak vruchten af. Wel constateren evaluaties herhaaldelijk dat het rotatiesysteem – waarbij personeel tussen de twee en vier jaar van functie verandert – een grote barrière vormt voor de opbouw en het behoud van kennis. Ook werkt het nadelig voor het onderhouden van netwerken en relaties met partijen buiten BZ. 'Domeinsturing' door carrièreperspectieven te ontwikkelen op specifieke thema's kan helpen om kennisbehoud te stimuleren. Hier is momenteel echter geen formeel beleid voor; er wordt slechts in beperkte mate en op basis van informele afspraken invulling aan gegeven.

- **Aanbeveling 5: Zoek naar manieren om het personeelsbeleid van BZ beter aan te laten sluiten bij de specialistische kennis die nodig is op verschillende deelreinen van veiligheid en stabiliteit.** Dit kan bijvoorbeeld door lopende pilots op het gebied van kennisopbouw en domeinsturing – indien succesvol – te formaliseren en uit te breiden.

Er is onvoldoende aandacht voor monitoring, evaluaties en leren.

Er wordt op veel onderwerpen weinig geïnvesteerd in resultaatgericht management, monitoring en evaluatie. Er is hierdoor in veel gevallen weinig bewijsvoering beschikbaar voor de effectiviteit van programma's en beleid. Voor ondersteunde projecten is er weinig bekend over de effectiviteit verder dan het outputniveau. De evaluaties van de Nederlandse bijdrage aan stabiliteit in fragiele contexten en de missie-evaluaties hebben wel bevindingen over effectiviteit. Daaruit wordt duidelijk hoe beperkt de invloed van Nederland is op staatsopbouw en stabiliteit in fragiele landen. Want alhoewel een dergelijke inzet gericht kan zijn op Nederlandse veiligheidsbelangen, is het heel lastig om daar duurzame resultaten op te behalen.

Sinds kort wordt hier specifiek bij missies wel steeds meer aandacht aan gegeven. Door de oorzaak-gevolgketen tussen activiteiten en doelstellingen op de verschillende subthema's onder BZ artikel 2 beter in kaart te brengen (aanbeveling 2), en een duidelijk onderscheid te maken tussen strategische hoofdoelen en concrete kortetermijndoelen (aanbeveling 1), kan ook daar de effectiviteit van de inzet beter worden gemonitord en geëvalueerd. Ook ondersteunt dit het doel om niet alleen tactisch te leren (de dingen goed doen), maar ook strategisch te leren (de juiste dingen doen).

- **Aanbeveling 6: Geef meer aandacht aan monitoring en evaluatie om resultaatgericht werken te versterken.** Het in kaart brengen van de verwachte oorzaak-gevolgketen tussen activiteiten en doelstellingen is daarvoor essentieel.

Er zijn verschillende nieuwe inzichtbehoefte geïdentificeerd.

Enkele thema's hebben pas recentelijk meer aandacht gekregen in evaluatieonderzoek. Er zijn ook nog thema's die onder de huidige Periodieke rapportage onvoldoende zijn onderzocht. Deze thema's kunnen mogelijk worden meegenomen in de komende Strategische Evaluatie Agenda. Zo is er in de huidige Periodieke rapportage niet specifiek gekeken naar de Nederlandse inzet op veiligheidsbeleid met betrekking tot de NAVO, maar is het van belang om dit te doen voor de volgende periode. Onderwerpen ten aanzien van de NAVO die voor BZ van belang zijn, zijn onder andere het conflict in Oekraïne, oplopende spanningen in de Zuid-Chinese Zee, een veranderende geopolitieke orde, een teruggekeerde nadruk op het belang van de NAVO voor de Nederlandse veiligheid met tegelijkertijd een toenemende onzekerheid in de trans-Atlantische relatie, en de relatie tussen de NAVO en de EU op veiligheidsbeleid.¹⁷¹ Daarnaast is er – met uitzondering van cyberveiligheid – in de periode die door de huidige rapportage wordt bekeken evenmin onderzoek gedaan naar opkomende thema's zoals hybride dreigingen en economische veiligheid.¹⁷² Een vraagstuk dat daar onder andere bij opkomt is hoe organisatorisch het beste vorm te geven aan beleid dat raakt aan zoveel verschillende onderdelen van de Rijksoverheid.¹⁷³ Een ander

¹⁷¹ Interviews

¹⁷² Interviews

¹⁷³ Interviews

onderwerp is hoe Nederland bij kan dragen aan het ondersteunen van vredesopbouw en het verstevigen van de rechtsstaat in landen waar wordt bijgedragen aan stabiliteit.¹⁷⁴ Dit raakt aan de in paragraaf 4.1 genoemde kloof tussen wetenschappelijke inzichten over liberal peacebuilding en het beleid op staatsopbouw, en de vraag hoe en in welke mate stabiliteit en goed bestuur gefaciliteerd kunnen worden door externe actoren.

- **Aanbeveling 7: Geef invulling aan de hierboven genoemde thema's (NAVO, hybride dreigingen en economische veiligheid, en staatsopbouw) in de komende SEA, en zoek daarvoor – waar relevant – samenwerking met andere betrokken ministeries.**



De 20%-besparings-variant

Alle beleidsdoorlichtingen die vanaf 2015 worden opgesteld, moeten volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) een of meer zogenaamde 20%-besparingsvarianten bevatten: een beschrijving van beleidsopties voor het geval er significant minder middelen beschikbaar zijn.

In dit hoofdstuk worden twee varianten gepresenteerd die leiden tot een besparing van 20% in het kader van de periodieke rapportage van beleidsartikel 2. Het is opgesteld door de betrokken beleidsdirecties van het ministerie van Buitenlandse Zaken en IOB draagt hiervoor geen verantwoordelijkheid.

De grondslag

De grondslag van de 20%-exercitie wordt gevormd door middelen die beschikbaar zijn in de ontwerp-begroting 2024 van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het budget voor Artikel 2 bedraagt EUR 297,3 miljoen in 2028. Na vier jaar (2028) moet het besparingsvoorstel op minstens 20% uitkomen. Dit moet in 2028 leiden tot een budget dat EUR 59,5 miljoen lager ligt dan het budget in 2028 zoals opgenomen in de ontwerp-begroting 2024. De ontwerp-begroting 2024 van het ministerie van Buitenlandse Zaken is op het moment van schrijven nog niet goedgekeurd door de Kamers, wat maakt dat deze grondslag onder voorbehoud is van eventuele wijzigingen.

Variant 1: Generieke besparing op het gehele budget van artikel 2

De eerste variant is een gelijkmatige besparing over alle budgetten van Artikel 2. De budgetflexibiliteit binnen Artikel 2 is beperkt, vanwege verdragsrechtelijke verplichtingen aan internationale organisaties.

Deze verdragsrechtelijke bijdragen aan internationale organisaties (zoals NAVO, IAEA, OPCW, WEU of VN-crisisbeheersingsoperaties) staan op artikelonderdelen 2.1, 2.2 en 2.3 waarbij de hoogte van deze lidmaatschapsbijdragen per organisatie bepaald worden op basis van internationale verdelingsschalen.

Het bezuinigen op de verplichte verdragscontributies betekent dat Nederland in strijd met de aangegeven verdragsverplichtingen handelt, of het Nederlandse lidmaatschap van de betreffende internationale organisaties moet opzeggen. Het opzeggen van lidmaatschappen van internationale organisaties zoals de NAVO zou implicaties hebben voor de veiligheid van Nederland, en zeer waarschijnlijk leiden tot noodzakelijke extra uitgaven als gevolg van uittreding. Daarnaast is het tegenstrijdig met een van de hoofdpijlers van het buitenlandbeleid van de afgelopen decennia (bijdragen aan multilateralisme). Bovenstaande maakt het tot een zeer onrealistische invulling van een besparingsopgave.

Budgetomschrijving	Budget 2028	20%
2.1 Goede internationale samenwerking ter bevordering van de eigen en bondgenootschappelijke veiligheid	26.840	-5.368
2.2 Bestrijding internationale criminaliteit en terrorisme	13.451	-2.690
2.3 Wapenbeheersing	10.794	-2.159
2.4 Bevordering van veiligheid, stabiliteit en rechtsorde in internationaal verband	216.372	-43.274
2.5 Bevordering van transitie in prioritaire gebieden	29.822	-5.964
	297.279	-59.455

37 |

De exacte omvang van verdragsrechtelijke contributies voor de komende jaren zou kunnen afwijken van de huidige bijdragen. Deze contributies zijn afhankelijk van de vastgestelde begrotingen van de organisaties, van de samenstelling van het lidmaatschap per organisatie en van eventuele aanpassingen van de contributiepercentages, op basis waarvan de nationale bijdrage per verdragsorganisatie wordt vastgesteld. Ook wordt inflatie doorgaans doorgerekend in de contributies. Dergelijke fluctuaties zijn echter nooit grootschalig en vertonen over het algemeen een bescheiden dalende lijn naarmate het lidmaatschap van organisaties uitbreidt. In de praktijk zijn grote fluctuaties in de hoogte van contributies dus onwaarschijnlijk.

In multilateraal verband zet Nederland zich in voor doelmatige en efficiënte besteding van de toegekende budgetten, met aandacht voor resultaatgericht bestuur, goede interne evaluatie en transparantie. Bijdrages aan internationale organisaties vinden uitsluitend plaats wanneer deze in lijn zijn met de (financiële) regelgeving over bijvoorbeeld evaluaties, auditing en transparantie.

Variant 2: Besparen op programmabudget en ontzien van verdragsrechtelijke bijdragen

Bij deze variant worden verdragsrechtelijke bijdragen binnen Artikel 2 ontzien van de besparing, en wordt alleen bespaard op de overige programmabudgetten waaraan geen verdragsrechtelijke verplichtingen ten grondslag liggen. Het artikelonderdeel 2.3 is volledig verdragsrechtelijk verplicht en wordt dan ook niet meegenomen in deze variant. Op artikelonderdelen 2.1 en 2.4 is een groot deel van de uitgaven verdragsrechtelijk verplicht, waaronder de budgetten voor de NAVO, OVSE en VN-crisisbeheersingsoperaties. Deze uitgaven worden in deze variant uitgezonderd. Dit betekent dat de besparing op de overige budgetten circa 43,5% moet zijn om op het gehele artikel tot de benodigde besparing van 20% uit te komen.

	2024	2025	2026	2027	2028
Budget per artikelonderdeel					
2.1 Goede internationale samenwerking ter bevordering van de eigen en bondgenootschappelijke veiligheid	19.133	20.508	22.490	24.540	26.840
2.2 Bestrijding van internationale criminaliteit en terrorisme	15.027	14.222	13.251	13.451	13.451
2.3 Wapenbeheersing	10.982	10.794	10.794	10.794	10.794
2.4 Bestrijding van veiligheid, stabiliteit en rechtsorde in internationaal verband	195.834	201.090	204.932	212.727	216.372
2.5 Bevordering van transitie in prioritaire gebieden	31.822	29.822	29.822	29.822	29.822
	272.798	276.436	281.289	291.334	297.279
Waarvan niet verdragsrechtelijk verplicht budget					
2.1 POBB, Veiligheidsfonds, Atlantische Commissie					4.800
2.2 Cyber security, Contraterrorisme, Anti-terrorisme Instituut					12.900
2.3 n.v.t.					0
2.4 Stabiliteitsfonds, Training buitenlandse diplomaten, Nederlandse Helsinki Comité					89.255
2.5 Matra, Shiraka					29.822
					136.777

Artikel 2.1 Goede internationale samenwerking ter bevordering van de eigen en bondgenootschappelijke veiligheid.

- Totaal budget in 2028: EUR 26,8 miljoen
- Verplichte contributies: NAVO en WEU
- Overige budgetten: Programma Ondersteuning Buitenlands Beleid, Veiligheidsfonds en Atlantische Commissie

Het gros van de uitgaven onder art. 2.1 gaan naar verplichte, verdragsrechtelijke contributies. Enige flexibiliteit zit in de uitgaven aan het Programma Ondersteuning Buitenlands Beleid (POBB) en het Veiligheidsfonds. Middels het POBB en het Veiligheidsfonds wordt een brede waaier aan activiteiten gefinancierd.

Hieronder vallen onder meer bijdragen aan NAVO-fondsen gericht op het versterken van de weerbaarheid van NAVO-partnerlanden. Deze fondsen financieren projecten gericht op capaciteitsopbouw en versterking van de veiligheidssector, bijvoorbeeld op het gebied van ontminning of het tegengaan van wapensmokkel. Gezien de toenemende instabiliteit in de landen rondom de NAVO en het risico op spillovereffecten voor individuele bondgenoten, leveren deze projecten een belangrijke bijdrage aan de versterking van de bondgenootschappelijke veiligheid. Bovendien heeft Nederland de mogelijkheid om binnen deze fondsen eigen accenten te leggen, waarmee het ook een instrument is om onze bilaterale relatie met NAVO-partnerlanden te versterken. Een bezuiniging van 43,5% op de Nederlandse bijdrage kan tot gevolg hebben dat lopende projecten vroegtijdig moeten stoppen. Bovendien zou een besparing op de Nederlandse bijdrage aan de verschillende NAVO-fondsen ertoe leiden dat de Nederlandse invloed op de genoemde beleidsterreinen afneemt.

Tevens worden onder dit begrotingsartikel activiteiten gefinancierd die tot doel hebben om de veiligheid van Nederland te verbeteren op het vlak van hybride dreigingen en economische veiligheid door samenwerking te versterken rondom deze vraagstukken met gelijkgezinde landen in Europa, Noord-Amerika en de Indo-Pacific landen. Het gaat hier om kleinschalige projecten om de kennispositie te

versterken en internationale bijeenkomsten mogelijk te maken. Een bezuiniging van 43,5% op deze middelen zou leiden tot lagere realisatie van de mede door de Tweede Kamer ingegeven prioriteit (amendement Koopmans) om Nederland beter in te bedden in internationale coalities rondom deze thematiek.

Ook wordt een deel van het veiligheidsfonds ingezet voor onderzoek en activiteiten gericht op wapen-beheersing en ontwapening. Het gaat om onderzoeksprojecten en diplomatie aangaande strategische stabiliteit, nucleaire ontwapening en ruimteveiligheid. Deze projecten leveren een bijdrage aan het in stand houden van een multilaterale dialoog over deze onderwerpen. Bovendien zorgen deze bijdragen voor de huidige sterke Nederlandse (en bondgenootschappelijke) positie op deze beleidsterreinen, en dienen daarmee de Nederlandse veiligheid.

Artikel 2.2 bestrijding van internationale criminaliteit en terrorisme

- Totaal budget in 2028: EUR 13,5 miljoen
- Verplichte contributies: geen
- Overige budgetten: Cyber security, Contra-terrorisme en Anti-terrorisme Instituut

Het budget voor internationaal cyberbeleid bedraagt jaarlijks EUR 6,1 mln. De bestedingen zijn opgebouwd uit subsidies en bijdragen. De subsidies komen onder andere ten goede aan *Access Now* voor de organisatie van de jaarlijkse conferentie *Rightscon*, en aan *Freedom House* voor het opstellen van het *Freedom on the Net Report*. Bijdragen komen onder andere terecht bij het *United Nations Office on Drugs and Crime* gericht op het vergroten van de capaciteit van VN-leden bij het tegengaan van cybercriminaliteit. Een ander voorbeeld is een bijdrage aan de Wereldbank op dit gebied.

39

Afhankelijk van de lopende verplichtingen lijkt een evenredige verlaging van alle subsidies en bijdragen de meest werkbare bezuiningsoptie. Het belang van cyberveiligheid en digitaliseringsvraagstukken zal naar verwachting de komende jaren verder toenemen en Nederland heeft in de afgelopen jaren binnen dit domein een vooraanstaande rol kunnen innemen. Door veel landen wordt naar Nederland gekeken, hetgeen Nederland invloed oplevert. Die positie zou aan kracht verliezen op het moment dat het budget met 43,5% wordt verlaagd.

Onder begrotingsartikel 2.2 vallen naast de middelen voor cybersecurity de middelen voor terrorisme-bestrijding. Deze middelen zijn primair bedoeld voor beleid en interventies op gebied van Contraterrorisme en het voorkomen en bestrijden van gewelddadig extremisme. Nederland zet zich hierbij zowel in EU als VN verband in om terreurdreiging het hoofd te bieden.

Concreet zou een bezuiniging van deze omvang betekenen dat lopende CT-projecten moeten worden afgeschaald of stopgezet en nieuwe initiatieven worden beperkt. Onveiligheid is een factor die bijdraagt aan migratie. Daarnaast heeft een bezuiniging ook negatieve consequenties voor de impact op het gebied van CT in multilaterale fora. Nederland vervult internationaal een voortrekkersrol in het pleiten voor respect voor mensenrechten en betrekken van maatschappelijk middenveld in CT en ondersteunt hiertoe verschillende multilaterale initiatieven. Nederland draagt op dit moment bijvoorbeeld met succes bij aan de ontwikkeling van het VN-raamwerk voor de inclusie van het maatschappelijk middenveld in het maken van CT-beleid en (VN-)programma's. Bij een besparing zou er geen uitvoering gegeven kunnen worden aan de opvolging hiervan.

Tot slot beschikt BZ over een netwerk van regionale veiligheidscoördinatoren in voor Nederland prioritaire regio's, waar ook door gelijkgezinde landen naar gekeken wordt. Het netwerk speelt in deze strategische regio's een katalyserende rol in het tegengaan van geweldige extremisme en terrorisme. Mede dankzij innovatieve interventies en een versterkte informatiepositie draagt het netwerk bij aan de slagkracht van (multilaterale) CT-samenwerking. Deze slagkracht zou (zowel in capaciteit als in projecten) afnemen bij een besparing van 43,5% op het budget.

Artikel 2.3 Wapenbeheersing

- Totaal budget in 2028: EUR 10,8 miljoen
- Verplichte contributies: CTBTO, IAEA, OPCW en andere ontwapeningsorganisaties

Dit artikel bestaat alleen uit verdragsrechtelijke contributies en wordt daarom niet meegenomen in de uitwerking van deze variant.

Artikel 2.4 Bevordering van veiligheid, stabiliteit en rechtsorde in internationaal verband

- Totaal budget in 2028: EUR 216,4 miljoen
- Verplichte contributies: OVSE, VN-contributie voor crisisbeheersingsoperaties, Inzet hoog-risico posten
- Overige budgetten: Stabiliteitsfonds, Training buitenlandse diplomaten, Nederlands Helsinki Comité

De vaste contributies onder dit begrotingsartikel gaan onder meer naar de OVSE en de VN. Daarnaast valt hier de bescherming van hoog-risico ambassades onder, waarbij de hoge mate van bescherming een voorwaarde is voor de veiligheid van Nederlandse ambtenaren ter plaatse. Dit betekent dat in het bijzonder gekeken is naar het Stabiliteitsfonds als het grootse fonds onder art. 2.

Het Stabiliteitsfonds financiert projecten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkelingssamenwerking in landen en regio's waar een gewelddadig conflict dreigt, die zich in een conflict bevinden of waar zich een conflict voltrokken heeft. Het Stabiliteitsfonds richt zich specifiek op regio's waar stabiliteit voor Nederland van belang is, zoals aan de randen van Europa. Het Stabiliteitsfonds is uniek in de zin dat het de mogelijkheid biedt om snel en flexibel activiteiten te financieren. Het Stabiliteitsfonds is bovendien een belangrijk middel om 'bargaining power' te behouden in beleidsbeïnvloeding op beleidsterreinen zoals *security sector reform*, *preventing violent extremism* en humanitaire ontmijning. Het fonds is daarom een veelzijdig gebruikt instrument van onze posten in het buitenland om snel en effectief te reageren op opkomende dreigingen. Naast stabiliteit in deze regio's dragen de investeringen die vanuit de projecten worden gedaan bij aan de reputatie en positie van Nederland ter plaatse. Het fonds heeft daarom een positief effect op de Nederlandse onderhandelingspositie in de bredere bilaterale relatie met andere landen.

Een bezuiniging van 43,5% zou betekenen dat een aantal projecten niet kan worden uitgevoerd in landen waar gewelddadig conflict gaande is of een dreiging vormt. Voorbeelden hiervan zijn projecten gericht op humanitair ontmijnen in Oekraïne, bijdrages aan hervormingen in de veiligheidssector in Irak en het voorkomen van gewelddadig extremisme in de West-Afrikaanse kuststaten. Dergelijke projecten dragen bij aan de bevordering van stabiliteit van landen rond Europa. Dit is indirect van belang voor onze nationale veiligheid en een factor in migratiegolven vanuit deze gebieden naar Europa.

Verdere bezuinigingen zouden betekenen dat er niet voldoende middelen beschikbaar zijn voor verplichtingen die reeds zijn aangegaan of politiek wenselijke interventies, zoals bijdrages aan stabilisatietrustfonds van de NAVO. Daarbij zorgen de bijdragen aan het multilaterale trustfonds ervoor dat Nederland een grotere stem heeft in de besteding van middelen uit deze trustfonds. Dit betekent dat er meer geld gaat naar onderwerpen waaraan Nederland belang hecht.

Een bezuiniging in de periode 2023-2026 van EUR 28 miljoen heeft er toe geleid dat de flexibiliteit van dit fonds verlaagd is. Een verdere bezuiniging zou de effectiviteit van dit instrument in het Nederlandse buitenlandbeleid verder verminderen.

Artikel 2.5 Bevorderen van transitie in prioritaire gebieden

- Totaal budget in 2028: EUR 29,8 miljoen
- Verplichte contributies: geen
- Overige budgetten: Matra en Shiraka

De voorgestelde besparing van 43,5% op het Nederlands Fonds voor Regionale Partnerschappen (NFRP), waaronder Matra en Shiraka vallen, zou repercussies hebben voor de Nederlandse betrokkenheid op het gebied van rechtsstatelijkheid, democratisering, migratie en veiligheid in de doellanden in en aan de randen van Europa. Deze bezuiniging zou de invloed van Nederland beperken en de informatiepositie in deze doellanden verlagen, waardoor het vermogen afneemt om zelfstandig de stappen van deze landen in het EU-uitbreidingsproces te beoordelen.

Het Shiraka-programma is, ten tijde van instabiliteit in de Arabische wereld, het meest geschikte instrument om de banden met de Arabische landen aan te halen. Het handhaven van invloed in deze regio is van belang. Een bezuiniging van 43,5% zou betekenen dat dit programma ineffectief wordt. De relevantie van de interventies van het Shiraka-programma wordt in verschillende evaluaties onderstreept, meest recentelijk in een evaluatie uit 2022. Daarnaast leggen de recente geopolitieke ontwikkelingen in Europa, met name de Russische inval in Oekraïne, extra nadruk op de noodzaak om de rechtsstaat en democratie op het Europese continent te versterken. Een bezuiniging van 43,5% van het Matra-budget maakt het onmogelijk om daar een effectieve bijdrage aan te leveren. De relevantie en effectiviteit van het Matra-programma is het meest recent naar voren gekomen in een beleidsevaluatie uit 2015.¹⁷⁵

Naast de internationale impact van dergelijke bezuinigingen zouden die ook praktische en juridische complicaties met zich meebrengen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is geïnteresseerd in meerjarige toezeggingen aan instanties zoals RVO, Nuffic en de EU. Deze toezeggingen zouden bij dergelijke bezuinigingen in het gedrang komen, evenals toezeggingen aan de Tweede Kamer om specifieke programma's te ondersteunen, zoals het Politieke Partijen Programma (NPPP).

¹⁷⁵ IOB, *Evaluation of the Matra programme in the Eastern Partnership countries 2008-2014*, 2015; MDF/APE 'Evaluation of Matra-Programme (in pre-accession countries Western Balkans and Turkey) 2012-2014

Referenties

- HCSS, *Evaluatie EMASoH*, The Hague Centre for Security Studies (HCSS), The Hague, 2021.
- IOB, *Evaluation of the Matra programme in the Eastern Partnership countries 2008-2014*, 2015.
- IOB, *Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid. Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde*, Den Haag, Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), 2015, <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/beleidsdoorlichtingen/2015/12/01/410---iob-beleidsdoorlichting-internationale-rechtsorde-vreedzame-geschillenbeslechting-en-het-tegengaan-van-straffeloosheid>
- IOB, *Review of the monitoring systems of three projects in Syria: AJACS, White Helmets and NLA*, Den Haag, Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), 2018, <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/evaluaties/2018/08/01/423-%E2%80%93-iob-%E2%80%93-review-of-the-monitoring-systems-of-three-projects-in-syria-%E2%80%93-ajacs-white-helmets-and-nla>
- IOB, *Laveren met een vaste koers. Beleidsdoorlichting non-proliferatie, wapenbeheersing en exportcontrole van strategische goederen*, Den Haag, Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), 2019, <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/beleidsdoorlichtingen/2018/09/01/424-%E2%80%93-iob-%E2%80%93-beleidsdoorlichting-non-proliferatie-wapenbeheersing-en-exportcontrole-van-strategische-goederen-%E2%80%93-laveren-met-een-vaste-koers>
- IOB, *Op zoek naar draagvlak: de geïntegreerde politietrainingsmissie in Kunduz, Afghanistan. Post-missiebeoordeling*, Den Haag, Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), 2019, <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2019/11/19/432-kunduz>.
- IOB, *The Dutch contribution to the European Neighbourhood Policy 2011-2017*, Den Haag, Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), 2019, <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/beleidsdoorlichtingen/2019/09/01/425-iob-the-dutch-contribution-to-the-european-neighbourhood-policy-2011-2017>
- IOB, *Pragmatisme voorbij. Het Nederlandse beleid ten aanzien van de rol van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid in de Europese veiligheidsarchitectuur*, Den Haag, Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), 2020, <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2020/07/16/evaluatie-gvdb-beleid>
- IOB, *De kloof gedicht? Evaluatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van EU civiele en militaire capaciteitsontwikkeling*, Den Haag, Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), 2020, <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2020/07/16/evaluatie-gvdb-beleid>
- IOB, *Changing needs – need for change: integrating responses to extremist threats. An evaluation of the Dutch Ministry of Foreign Affairs’ counterterrorism policy and operations*, Den Haag, Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), 2021, https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2021/10/12/rapport_evaluatie_contraterrorismebeleid_20211012
- IOB, *Verbeter de verbinding — Evaluatie internationaal cybersecuritybeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken*, Den Haag, Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), 2021, https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2021/08/03/rapport_evaluatie_internationaal_cybersecuritybeleid_20210803
- IOB, *Aan artikel 90 verplicht – naar een volwaardig beleid voor internationale rechtsorde*, Den Haag, Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), 2022, <https://www.iob-evaluatie.nl/resultaten/publicaties/rapporten/2022/09/28/evaluatie-internationalerechtsordebeleid>
- IOB, *Een missie in een missie. De Nederlandse bijdrage aan de VN Multidimensionale Geïntegreerde Stabilisatie Missie in Mali (MINUSMA) 2014-2019*, Den Haag, Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), 2022, <https://www.iob-evaluatie.nl/resultaten/publicaties/rapporten/2022/09/30/evaluatie-nederlandse-bijdrage-minusma>.
- IOB, *Tussen wens en werkelijkheid. Eindevaluatie Nederlandse Bijdrage aan Resolute Support*. Den Haag, Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), 2023, <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2023/05/19/nederlandse-bijdrage-resolute-support>.
- IOB, *Inconvenient Realities. Evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan stabiliteit, veiligheid en rechtsorde in fragiele contexten en conflictgebieden*. Den Haag, Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), 2023, <https://www.iob-evaluatie.nl/resultaten/stabiliteit-fragiele-contexten>

- IOB, Vlucht verzekerd. De Nederlandse C-130 bijdrage aan MINUSMA (2021-2022), Den Haag, Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), 2023, <https://www.iob-evaluatie.nl/resultaten/publicaties/rapporten/2024/01/11/c-130-bijdrage>
- IOB, Evaluatie Nederlandse EU-beïnvloeding: casestudie EU Strategisch Kompas. Casestudie bij de IOB-evaluatie van de Nederlandse invloed op het Europese beleidsproces, Den Haag, Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), 2024.
- Keeley, R., R. Gasser and W. Wels, Evaluation of the Mine Action and Cluster Munitions Programme of the Netherlands 2016-2020 – Final Report, Transec/Transitional International, 2019, <https://www.government.nl/documents/reports/2019/10/31/evaluation-of-the-mine-action-and-cluster-munitions-programme-of-the-netherlands-2016-2020-%E2%80%93-final-report>
- Kluft, S. et al., Evaluation of the Netherlands Atlantic Association, Significant APE/Clingendael, 2020, <https://www.government.nl/ministries/ministry-of-foreign-affairs/documents/reports/2020/06/29/evaluation-of-the-netherlands-atlantic-association>
- Kluft, S. et al, Evaluatie NFRP Politieke Partijen Programma 2017-2019, Significant APE, 2021, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Zo6689&did=2021D14810
- MDF, Evaluatie van de STP- en GzG componenten van het Shiraka Programma (2016-2021), MDF, 2022, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/30/shiraka-evaluatie-van-de-stp-en-gzg-componenten-2016-2021>
- MDF/APE, Evaluation of Matra-Programme (in pre-accession countries Western Balkans and Turkey) 2012-2014.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Jaarverslag van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2015', kamerstuk 34 475-V-1, 2016. Beschikbaar via <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-8c510a24-f8ce-42e4-abb8-50411c5cd197/pdf>
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. 'Wereldwijd voor Nederland. Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022', 14 mei 2018. Beschikbaar via <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-70f34129-3e42-4ead-83f7-d33a71293ad9/pdf>
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Internationale Veiligheidsstrategie', kamerstuk 33 694, nr. 57, 17 april 2020. Beschikbaar via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33694-57.pdf>
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Buitenlandse Zaken 2022', kamerstuk 36 360-V-1, 2023. Beschikbaar via https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/kamerstuk_pdf/kst-36360-V-1_o.pdf
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Internationale Cyberstrategie 2023-2028', 1 juni 2023. Beschikbaar via <https://open.overheid.nl/documenten/07a5e3b3-1796-4102-91b6-e24040d6f69b/file>
- Ministerie van Financiën, ;Herziening Regeling periodieke evaluatie (RPE), 8 december 2021. Beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/08/kamerbrief-over-herziening-regeling-periodieke-evaluatie-rpe>
- Ministeries van Justitie en Veiligheid en Buitenlandse Zaken, 'Aanbiedingsbrief Veiligheidsstrategie Tweede Kamer', kamerstuk 30 821, nr. 178, 3 april 2023. Beschikbaar via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-30821-178.pdf>
- OECD, 'The six criteria: Their purpose and role within evaluation', in Applying Evaluation Criteria Thoughtfully, OECD Publishing, Paris, 2021. Beschikbaar via <https://doi.org/10.1787/dedc34d7-en>.
- Paffenholz, T. (2021) Perpetual Peacebuilding: A New Paradigm to Move Beyond the Linearity of Liberal Peacebuilding, Journal of Intervention and Statebuilding, 15:3, 367-385, DOI: 10.1080/17502977.2021.1925423
- Posen, B R. The Sources of Military Doctrine: France, Britain and Germany Between the World Wars. Ithaca and London: Cornell University Press, 1984.
- Rijksoverheid, 'De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden', 3 april 2023. Beschikbaar via <https://www.nctv.nl/onderwerpen/veiligheidsstrategie-voor-het-koninkrijk-der-nederlanden/documenten/publicaties/2023/04/03/veiligheidsstrategie-voor-het-koninkrijk-der-nederlanden>
- Silove, Nina. 'Beyond the Buzzword: The Three Meanings of 'Grand Strategy''. Security Studies, 27 (1): 27-57 (2018).
- Technopolis Group, Evaluation of the Middle East and North Africa Scholarship programme (MSP), 2019.
- Van Hooft, P. Grand strategy. Oxford University Press, 2017.
- Van Leeuwen, M., Verkoren, W. & Boedeltje, F. 'Thinking beyond the liberal peace: From utopia to heterotopias.' Acta Politica 47, 292-316 (2012). Beschikbaar via <https://doi.org/10.1057/ap.2012.1>
- Voo, Julia, Irfan Hemani and Daniel Cassidy. "National Cyber Power Index 2022." Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, September 2022.

Bijlage 1: Onderliggende studies en evaluaties

Sub-artikel	Titel / onderwerp	uitvoering	jaar van afronding
Centrale evaluaties - uitgevoerd door IOB			
<i>Sub-thema goede internationale samenwerking ter bevordering van de eigen en bondgenootschappelijke veiligheid</i>			
2.1	Pragmatisme voorbij: evaluatie Nederlandse inzet GVDB	IOB	2020
2.1	Evaluatie Nederlandse EU-beïnvloeding: casestudie EU Strategisch Kompas. Casestudie bij de IOB-evaluatie van de Nederlandse invloed op het Europese beleidsproces	IOB	2024
<i>Sub-thema bestrijding internationale criminaliteit en terrorisme</i>			
2.2	Evaluatie Buitenlandbeleid contra-terrorisme	IOB	2021
2.2	Cybersecurity Verbeter de verbinding — Evaluatie internationaal cybersecuritybeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken	IOB	2021
<i>Sub-thema wapenbeheersing</i>			
2.3	IOB Beleidsdoorlichting van ontwapening, wapenbeheersing, non-proliferatie van massavernietigingswapens en exportcontrole van strategische goederen	IOB	2019
<i>Sub-thema bevordering van veiligheid, stabiliteit en rechtsorde in internationaal verband</i>			
2.4	Tussen wens en werkelijkheid: Eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support	IOB	2023
2.4	Evaluatie Nederlandse inzet op stabiliteit in fragiele context (met BHOS art 4.3)	IOB	2023
2.4	MINUSMA	IOB	2022
2.4	Evaluatie Nederlandse C-130 bijdrage aan MINUSMA (2021-2022)	IOB	2023
2.4	Bevordering internationale rechtsorde (met BZ art. 1.1)	IOB	2022
2.4	Post-missiebeoordeling geïntegreerde politietrainingsmissie Kunduz – Op zoek naar draagvlak	IOB	2020
2.4	Evaluatie van de monitoringsystemen van drie door Nederland gesteunde projecten in Syrië Rapport Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) (iob-evaluatie.nl)	IOB	2018
2.4	Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid – Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde	IOB	2015
<i>Sub-thema bevordering van transitie in prioritaire gebieden</i>			
2.5	IOB Beleidsdoorlichting Europees Nabuurschapsbeleid (met BZ art. 3.2)	IOB	2019

Sub-artikel	Titel / onderwerp	uitvoering	jaar van afronding
Decentrale evaluaties en onderzoek - aansturing door beleidsdirecties			
<i>Sub-thema goede internationale samenwerking ter bevordering van de eigen en bondgenootschappelijke veiligheid</i>			
2.1	Netherlands Atlantic Association	DVB	2020
<i>Sub-thema bestrijding internationale criminaliteit en terrorisme</i>			
2.2	Subsidie: The International Centre for Counter-Terrorism (ICCT)	DVB	2019
<i>Sub-thema bevordering van veiligheid, stabiliteit en rechtsorde in internationaal verband</i>			
2.4	EMASoH	DVB	2022
2.4	Humanitair ontmijnen	DSH	2019
<i>Sub-thema bevordering van transitie in prioritaire gebieden</i>			
2.5	Shiraka overheidssamenwerking	DAM	2022
2.5	NFRP politieke partijprogramma	DAM/DEU	2021
2.5	MENA beurzenprogramma	DAM	2019

Bijlage 2: Methodologische verantwoording

Onderzoeksvragen

De centrale hoofdvraag van de Periodieke rapportage artikel 2 Veiligheid en Stabiliteit luidt als volgt: *Welke overkoepelende bevindingen en lessen kunnen er worden geformuleerd met betrekking tot de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van de onder BZ artikel 2 “Veiligheid en Stabiliteit” ingezette beleidsinstrumenten op basis van de onderliggende evaluaties en hoe is er opvolging gegeven aan de gedane aanbevelingen?*

De hoofdvraag is verder uitgewerkt aan de hand van de volgende deelvragen, die ook aansluiten op de onderdelen zoals benoemd in de herziene Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) 2022¹⁷⁶:

1. Hoe heeft het beleid onder BZ artikel 2 zich tussen 2015 en 2022 ontwikkeld, welke doelen werden nagestreefd door middel van welke instrumenten, en hoe heeft de gehanteerde beleidstheorie zich ontwikkeld? (RPE a. + d.)
2. Wat zijn de belangrijkste inzichtbehoefte geweest tussen 2015 en 2022, welke evaluaties hebben daaraan bijgedragen, wat zijn de conclusies en aanbevelingen die hieruit zijn voortgekomen, en hoe is daar in beleid verdere uitwerking aan gegeven? (RPE b. + e.)
3. Wat is er bekend over de resultaten van het beleid dat onder BZ artikel 2 is gevoerd en wat kan er worden geconcludeerd over de (voorwaarden voor) doeltreffendheid van het beleid, en wat is er bekend over oorzaken voor de mate van gerealiseerde doeltreffendheid? (RPE f. + g.) m.b.t. voorwaarden voor doeltreffendheid, wordt er specifiek gekeken naar relevantie en coherentie:
 - a. In hoeverre was het beleid relevant voor het bevorderen van de Nederlandse en internationale veiligheid?
 - b. In hoeverre was het beleid gericht op samenhang tussen de vijf sub-thema's, en met het bredere Nederlandse buitenlandbeleid?
4. Met welke uitgaven ging het beleid gepaard, en wat kan worden geconcludeerd over de (voorwaarden voor) doelmatigheid van deze uitgaven? (RPE c.)
5. Welke lessen kunnen geformuleerd worden om de resultaten van het beleid te verbeteren en deze resultaten beter te monitoren/evalueren? (RPE h.)
6. Gelet op uit de evaluaties blijken de kennishiaten: welke inzicht behoefte zou er moeten worden opgenomen in de volgende SEA? (RPE i.)

| 46 |

Bronnen

1. IOB heeft gebruikgemaakt van twee verschillende soorten bronnen voor de evaluatie: Alle beschikbare studies en evaluaties die zijn uitgevoerd onder BZ begrotingsartikel 2 (zie bijlage C).
2. Interviews (22) met bij het beleid betrokken beleidsmedewerkers van het ministerie van BZ, ministerie van Defensie, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid en het Nationaal Cyber Security Centrum.

In de Periodieke rapportage zijn de belangrijkste bevindingen uit deze twee onderdelen samengebracht.

¹⁷⁶ Zie conceptregeling van de Minister van Financiën, houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek 2022 (Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, artikel 4, lid 5, beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/08/conceptregeling-periodiek-evaluatieonderzoek-rpe-2022>)

Onderliggende evaluaties en studies

Voor het analyseren en vervolgens synthetiseren van de onderliggende evaluaties en studies is er gebruik gemaakt van het kwalitatieve analyseprogramma MaxQDA. In dit programma zijn de evaluaties en studies geüpload en aan de hand van een coderingsschema geanalyseerd. Het coderingsschema in MaxQDA zag er als volgt uit:

1. Beleid
 - a. Sub-thema: int.samenwerking
 - b. Sub-thema: Criminaliteit & CT
 - c. Sub-thema: Wapenbeheersing
 - d. Sub-thema: Veiligheid & stabiliteit
 - e. Sub-thema: Transitie-prio's
2. Beleidsdoel
 - a. Sub-thema: int.samenwerking
 - b. Sub-thema: Criminaliteit & CT
 - c. Sub-thema: Wapenbeheersing
 - d. Sub-thema: Veiligheid&stabiliteit
 - e. Sub-thema: Transitie-prio's
3. Beleidsinstrumenten
 - a. Sub-thema: int.samenwerking
 - b. Sub-thema: Criminaliteit & CT
 - c. Sub-thema: Wapenbeheersing
 - d. Sub-thema: Veiligheid & stabiliteit
 - e. Sub-thema: Transitie-prio's
4. Assumpties
 - a. Assumptie genoemd, niet getoetst
 - b. Assumptie genoemd, wel getoetst
5. Onderzoeksvragen
 - a. Relevantie
 - b. Coherentie
 - c. Effectiviteit
 - d. Efficiëntie
 - e. Impact
 - f. Duurzaamheid
6. Conclusies
 - a. Conclusies int. Samenwerking
 - b. Conclusies Int. Criminaliteit & CT
 - c. Conclusies wapenbeheersing
 - d. Conclusies Veiligheid & Stabiliteit
 - i. Conclusies militaire missies
 - e. Conclusies Transitie-prio's
 - f. Capaciteit
7. Aanbevelingen
 - a. Aanbevelingen militaire missies
 - b. Aanbevelingen strategie
 - c. Aanbevelingen M&E
 - d. Beleidsreactie
 - i. Beleidsreactie: geen opvolging
 - ii. Beleidsreactie: wel opvolging
8. Resultaten
 - a. Output
 - b. Outcome
 - c. Impact
 - d. Voorwaarden voor resultaten
 - e. Oorzaken geen/minder resultaten
9. Relevantie
 - a. Relevantie NL veiligheid
 - i. Wel relevant
 - ii. Niet relevant

- b. Relevantie int. Veiligheid
 - i. Wel relevant
 - ii. Niet relevant
- 10. Samenhang
 - a. Samenhang subthema's artikel 2
 - i. Samenhang negatief
 - ii. Samenhang positief
 - b. Samenhang buitenlandbeleid (BZ-breed)
 - i. Samenhang positief
 - ii. Samenhang negatief
- 11. Doelmatigheid/efficiëntie
 - a. Directe bevindingen doelmatigheid
 - b. Voorwaarden voor doelmatigheid

Interviews

Afname interviews

De interviews met de bij het beleid betrokken beleidsmedewerkers van het ministerie van BZ, ministerie van Defensie, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid en het Nationaal Cyber Security Centrum werden afgenomen door het onderzoeksteam van IOB. Bij de interviews waren in de regel twee personen aanwezig vanuit IOB: één die het gesprek leidde en een ander die notuleerde. In alle interviews werd één persoon tegelijk geïnterviewd, mede om het vertrouwelijke karakter van het interview te bewaken.

Vertrouwelijkheid en informed consent

Bij de uitnodiging om deel te nemen aan een interview ontvingen respondenten informatie over het onderzoek. Respondenten werden onder andere geïnformeerd over het doel van het onderzoek, dat deelname aan het onderzoek geschiedde op vrijwillige basis, dat de gespreksverslagen in een afgeschermd digitale omgeving zouden worden opgeslagen, en dat de interviews vertrouwelijk waren. Dit laatste betekent onder meer dat de namen van de respondenten niet in het rapport staan en dat er geen bevindingen herleidbaar naar personen zijn opgeschreven. Ook is er niet gebruikgemaakt van citaten van respondenten in het rapport. Enkel algemene bevindingen zijn opgeschreven, gebaseerd op meerdere bronnen.

Semigestructureerde, kwalitatieve interviews

De interviews duurden doorgaans één tot anderhalf uur en waren semigestructureerd. Dit betekent dat het onderzoeksteam voorafgaand aan elk interview een lijst met onderwerpen en vragen had opgesteld, maar dat de precieze inhoud van de uiteindelijke gesprekken enigszins kon afwijken, bijvoorbeeld op basis van de expertise van de respondent. Omdat niet aan iedereen volledig dezelfde vragen zijn gesteld kunnen de interviews niet gebruikt worden om kwantitatieve uitspraken te doen zoals "80% van de geïnterviewden vond X". In het rapport is dan ook niet aangegeven hoeveel geïnterviewden een bepaalde uitspraak deden, aangezien het misleidend zou zijn om te vermelden dat een X-aantal geïnterviewden een bepaald antwoord heeft gegeven, terwijl niet alle geïnterviewden dezelfde vraag kregen voorgelegd.

Bijlage 3: Uitgaven BZ begrotingsartikel 2¹⁷⁷

Beleidsartikel 2 Veiligheid en stabiliteit (bedragen x € 1.000)									
		Realisatie 2015	Realisatie 2016	Realisatie 2017	Realisatie 2018	Realisatie 2019	Realisatie 2020	Realisatie 2021	Realisatie 2022
Verplichtingen		274.108	294.824	219.236	233.786	240.018	229 165	220 289	259 524
Programma-uitgaven totaal		245.493	318.845	253.968	238.286	247.238	233 297	226 178	266 588
2.1 Goede internationale samenwerking ter bevordering van de eigen en bondgenootschappelijke veiligheid		22.582	16.919	17.493	12.038	12.767	16 458	13 504	15 688
Subsidies									
	Atlantische Commissie	501	500	500	500	475	555	563	576
	Programma ondersteuning buitenlandbeleid	4.437	1.721	1.671	1.150	1.176			
	Veiligheidsfonds			118	0	0			
Opdrachten									
	Programma ondersteuning buitenlandbeleid			435	0	110			
	Veiligheidsfonds			82	0	0			
Bijdragen (inter) nationale organisaties									
	NAVO	13.031	11.725	11.645	7.628	7.512	8 031	8 714	10 102
	WEU	673	522	616	609	612	653	651	750
	Programma ondersteuning buitenlandbeleid		1.374	372	851	697	5 620	2 136	2 333
	Veiligheidsfonds	3.940	1.077	1.099	1.300	2.185	1 599	1 440	1 927
Bijdrage aan ander begrotingshoofdstuk									
	Programma ondersteuning buitenlandbeleid			31					
	Veiligheidsfonds			924	0	0			
2.2 Bestrijding internationale criminaliteit en terrorisme		8.893	7.694	8.477	17.150	13.209	15 430	12 135	16 876
Subsidies									
	Anti-terrorisme instituut	700	425	313	444	1.499	484	877	744
	Contra-terrorisme		5.751	5.550	5.406	3.615	7 073	4 991	4 204

¹⁷⁷ Kst 35 470-V-1, 2020, Jaarverslag en slotwet Ministerie van Buitenlandse Zaken 2019. Beschikbaar via <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-bob528db-257d-4foo-afaz-05d937co3ef8/pdf>; Kst 36 100-V-1, 2022, Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Buitenlandse Zaken 2021. Beschikbaar via <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-d41869b8a75bc68f800a66826b3d75adcf69ccc8/pdf>; en Kst 36 360-V-1, 2023, Jaarverslag en Slotwet 2022.

Beleidsartikel 2 Veiligheid en stabiliteit (bedragen x € 1.000)									
		Realisatie 2015	Realisatie 2016	Realisatie 2017	Realisatie 2018	Realisatie 2019	Realisatie 2020	Realisatie 2021	Realisatie 2022
	Cyber security				1.832	1.459	2.143	1.497	2.027
	Opdrachten								
	Global Forum on Cyber Expertise	8.192	297	229	231	498	1.803	1.018	1.695
	Contra-terrorisme			924	1.080	0	519	73	
	Cyber security					440			
	Bijdragen (inter) nationale organisaties								
	Contra-terrorisme		1.220	1.461	7.068	3.799	2.872	2.650	5.023
	Cyber security				1.089	1.899	536	1.029	3.183
2.3	Wapenbeheersing	12.673	12.343	10.176	9.749	11.787	7.670	9.199	13.386
	Subsidies								
	OPCW en andere ontwapeningsorganisaties				106	396			
	Opdrachten								
	OPCW en andere ontwapeningsorganisaties								389
	Conferentie New Tech 2022								3.725
	Bijdragen (inter)nationale organisaties								
	IAEA	6.968	5.811	7.144	6.551	6.508	6.220	6.281	6.549
	OPCW en andere ontwapeningsorganisaties	3.997	4.897	1.514	1.392	3.318	1.450	1.334	1.219
	CTBTO	1.680	1.635	1.518	1.700	1.565	0	1.584	1.504
	Nuclear Security Summit	28	0	0	0				
2.4	Bevordering van veiligheid, stabiliteit en rechtsorde in internationaal verband	179.765	259.698	192.645	172.089	182.594	167.539	164.903	194.553
	Subsidies								
	Landenprogramma's veiligheid voor mensen (stabiliteitsfonds)	33.923	36.771	27.470	22.965	15.847			
	Stabiliteitsfonds						11.318	32.818	25.767
	Nederland Helsinki Comité	28	28	28	28	28	28	28	28
	Training buitenlandse diplomaten	0	1.050	2.500	2.500	2.250	2.500	1.400	1.943
	Regionale stabiliteit				200	0			
	Opdrachten								
	landenprogramma's veiligheid voor mensen (stabiliteitsfonds)			15.139	2.839	2.620			
	Makandra							585	434

Beleidsartikel 2 Veiligheid en stabiliteit (bedragen x € 1.000)									
		Realisatie 2015	Realisatie 2016	Realisatie 2017	Realisatie 2018	Realisatie 2019	Realisatie 2020	Realisatie 2021	Realisatie 2022
Bijdrage aan agentschappen									
	Makandra							131	153
Bijdragen (inter) nationale organisaties									
	landenprogramma's veiligheid voor mensen (stabiliteitsfonds)	66.975	77.964	55.094	50.257	58.460			
	Stabiliteitsfonds						67 737	51 815	80 805
	VN-contributie voor crisisbeheersingsoperaties	73.064	137.282	85.819	80.479	95.238	80 349	72 660	78 205
	OVSE	5.775	5.625	5.552	5.376	5.436	5 607	5 466	7 218
	Regionale stabiliteit				5.093	1.936			
Bijdragen aan ander begrotingshoofdstuk									
	landenprogramma's veiligheid voor mensen (stabiliteitsfonds)		979	1.043	2.352	779			
2.5	Bevordering van transitie in prioritair gebieden	21.580	22.191	25.177	27.260	26.881	26 200	26 437	26 085
Subsidies									
	Nederlands Fonds voor Regionale Partnerschappen (NFRP); «MATRA»	10.310	11.236	11.882	5.015	4.953	11 356	11 225	12 260
	Nederlands Fonds voor Regionale Partnerschappen (NFRP); «Shiraka»				3.176	3.992	7 536	4 796	3 084
Opdrachten									
	Nederlands Fonds voor Regionale Partnerschappen (NFRP); «Shiraka»						1 008	3 134	4 582
Bijdragen aan agentschappen									
	Nederlands Fonds voor Regionale Partnerschappen (NFRP); «Shiraka»							449	551
Bijdragen (inter)nationale organisaties									
	Nederlands Fonds voor Regionale Partnerschappen (NFRP); «MATRA»				7.598	7.197			
	Nederlands Fonds voor Regionale Partnerschappen (NFRP); «Shiraka»	2.660	10.984	13.295	11.471	10.739	6 300	6 833	5 608
Ontvangsten		6.733	2.760	0	3.226	227	0	0	18 361
2.10	Doorberekening Defensie diversen	167	182	0	212	227	0	0	
2.40	Restituties programma	6.566	2.578	0	3.014	0	0	0	18 361

Bijlage 4

Afkortingenlijst

ATT	Arms Trade Treaty
BVV	uitenland en Veiligheid Visie
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CARD	Coordinated Annual Review on Defence
CDIU	Centrale Dienst voor in- en uitvoer
DAM	Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten
DEU	Directie Europa
DGBEB	Directeur Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen
DGIS	Directeur Generaal Internationale Samenwerking
DGPZ	Directeur Generaal Politieke Zaken
DSH	Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp
DVB	Directie Veiligheidsbeleid
EMASoH	European-led Maritime Awareness in the Strait of Hormuz
EU	Europese Unie
GBVS	Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie
GVDB	Gemeenschappelijk Veiligheid en Defensiebeleid
IAEA	Internationaal Atoomagentschap
IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
IVS	Internationale Veiligheidsstrategie
Kst	Kamerstuk
MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MSP	MENA Scholarship Programme
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NFRP	Nederlands Fonds voor Regionale Partnerschappen
OPCW	Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PESCO	Permanente Gestructureerde Samenwerking
PR	Periodieke rapportage
PV	Permanente Vertegenwoordiging
RPE	Regeling periodiek evaluatieonderzoek
SMO	Stuurgroep Missies en Operaties
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten van Amerika

Dankwoord

Het rapport is geschreven door een onderzoeksteam van de inhoudelijk onafhankelijke directie Internationaal Onderzoek & Beleidsevaluatie op het ministerie van Buitenlandse Zaken, bestaande uit dr. Rens Willems (projectleider) en drs. Paul Westerhof. De 20%-besparingsvariant in hoofdstuk 7 is daarop een uitzondering: deze is opgesteld door de betrokken beleidsdirecties van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB bedankt iedereen die heeft bijgedragen aan de totstandkoming van dit evaluatierapport. Een speciaal woord van dank gaat uit naar alle geïnterviewden voor hun deelname aan dit onderzoek.

Voor de kwaliteitsbewaking heeft elke evaluatie die door IOB wordt uitgevoerd een referentiegroep met externe deskundigen en vertegenwoordigers van betrokken beleidsdirecties. IOB wil de leden van de referentiegroep graag bedanken voor hun inzet en constructieve feedback. De externe leden waren dr. Paul van Hooft (Senior Strategic Analyst, The Hague Centre for Strategic Studies), dr. Willemijn Verkoren (Associate Professor Conflict Studies & International Relations, Radboud Universiteit Nijmegen), dr. Niels van Willigen (Associate Professor International Relations in the Institute of Political Science, Universiteit Leiden). Namens het Ministerie van Buitenlandse Zaken namen dr. Ingeborg Denissen (DVB), mr. Lex Gerts (DSH) en drs. Jens Blom (FEZ) deel. Drs. Charlotte Koelemij nam zitting namens het Ministerie van Financiën.

Het onderzoeksteam heeft daarnaast baat gehad van feedback van een IOB-interne klankbordgroep, bestaande uit drs. Arjan Schuthof (voorzitter klankbordgroep), dr. Kirsten Lucas, dr. Wendy van der Neut, drs. Linde Verhoeven en dr. Martin van Vliet.

De directeur van IOB heeft dit rapport op 13 januari 2024 vastgesteld. De eindverantwoordelijkheid voor dit rapport (behoudens de 20%-besparingsvariant) berust bij IOB.

