



IOB | Samenvatting

Richting geven aan internationale veiligheid

Naar concretere doelstellingen en beter passende beleidskeuzes in het
veiligheids- en stabiliteitsbeleid

Periodieke rapportage Buitenlandse Zaken begrotingsartikel 2
'Veiligheid en stabiliteit'

Mei 2024

| IOB | Richting geven aan internationale veiligheid | IOB | Richting geven aan internationale veiligheid | IOB | Richting geven aan internationale veiligheid | IOB | Richting geven aan internationale veiligheid | IOB | Richting geven aan internationale veiligheid



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.

Verschuivende 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.**

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 deelreinen 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.**

