

Vergaderjaar 2023–2024

31 271

Beleidsdoorlichting Buitenlandse Zaken

Nr. 38

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2024

Hierbij doe ik uw Kamer de beleidsreactie toekomen die is opgesteld naar aanleiding van de Periodieke Rapportage door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), over het Nederlandse veiligheids- en stabiliteitsbeleid van BZ in de periode 2015–2022. De PR is getiteld «Richting geven aan internationale veiligheid. Naar concretere doelstellingen en beter passende beleidskeuzes in het veiligheids- en stabiliteitsbeleid». Onafhankelijk onderzoek door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie naar het Nederlandse buitenlandbeleid is essentieel met het oog op correcte verantwoording én het kunnen verbeteren van beleid. De periodieke rapportage (PR) is gebaseerd op een synthese van eerder uitgevoerde evaluaties van programma's en beleid dat is uitgevoerd onder begrotingsartikel 2.

Het 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 begrotingsartikel 2, dragen ook andere ministeries en organisaties bij aan veiligheid en stabiliteit, bijvoorbeeld via uitgaven aan defensie en de inzet van personeel. Deze PR concentreert zich op de rol van BZ, maar de onderliggende evaluaties over missiebijdragen bevatten ook bevindingen en aanbevelingen voor Defensie, J&V en ten behoeve van interdepartementale samenwerking. Voor deze PR is bovendien de evaluatie van het Nederlandse beleid voor internationale rechtsorde zijdelings meegenomen.

De centrale vraag van deze PR 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?

De rapportage bevestigt dat Nederland de afgelopen jaren samen met bondgenoten en in breder internationaal verband resultaten heeft behaald en sterkt het Kabinet in de overtuiging dat we op de goede weg zijn om de Nederlandse internationale positie niet alleen te behouden maar ook verder te versterken. IOB komt met een aantal specifieke aanbevelingen ten aanzien van doelstellingen en beleidskeuzes. Hieronder zal worden ingegaan op de zeven aanbevelingen uit de PR:

• Aanbeveling 1: Breng in de geplande Buitenland en Veiligheidsvisie (BVV) en andere strategieën de oorzaak-gevolg keten tussen activiteiten en einddoelstellingen beter in kaart.

Volgens IOB is een rode draad door de onderliggende evaluaties van de PR dat de overkoepelende veiligheidsstrategieën – de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS), de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS, 2018–22) en de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden (VKNL, 2023–29) – onvoldoende zijn uitgewerkt op een operationeel niveau.

IOB stelt voor om bij een volgende strategie de elementen van een «grand strategy» te incorporeren. «Grand strategy» verwijst naar het managen van alle middelen (militair, diplomatiek, economisch) waar de staat over beschikt, in de richting van de gestelde doelen. Dit vereist een oorzaak-gevolg keten die beschrijft hoe en waarom de gekozen inzet moet bijdragen aan de beoogde doelen, hoe deze stappen zich tot elkaar verhouden en hoe zij uiteindelijk moeten leiden tot het bereiken van deze doelstellingen.

De VKNL 2023–2029 beschrijft de doelstellingen waarop Nederland met het veiligheidsbeleid van het gehele Koninkrijk zal inzetten. De geplande Buitenland en Veiligheidsvisie is een domeinspecifieke (departementale) uitwerking van de VKNL. In deze uitwerking zal rekening worden gehouden met de oorzaak-gevolg keten en zo concreet mogelijk geformuleerde doelstellingen.

In de jaarplannen en strategische meerjarenkaders wordt de specifieke inzet, beleidsmatig en programmatisch aan de te behalen doelstellingen gekoppeld. Zo wordt met de operationalisering van de doelstellingen zo goed mogelijk ingespeeld op de snel veranderende omstandigheden in de wereld.

Dit betreft zowel het jaarplan van de Directie Veiligheidsbeleid (DVB), de jaarplannen van relevante regio-, thema- en forumdirecties binnen BZ, de jaarplannen van relevante Nederlandse Vertegenwoordigingen in het buitenland en de strategische meerjarenkaders van de regionale veiligheidscoördinatoren.

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

Op het gebied van missies en andere inzet is er tegenwoordig meer aandacht voor het dichten van de kloof tussen de Nederlandse beleidsambities en de invloedssfeer. Er worden door BZ en Defensie concrete acties ondernomen om doelstellingen zo realistisch mogelijk te formuleren, zoals het opstellen van een schrijfwijzer die bijdraagt aan heldere formulering van doelstellingen in artikel 100 brieven. En er wordt gewerkt aan betere en onafhankelijke monitoring van missies.

Tevens wordt in het kader van de geplande BVV in het veiligheidsbeleid uitgegaan van een dosis realisme in de beleidsambities op het veiligheidsvlak en de beperkingen van de Nederlandse invloedssfeer. De beleidsambitie is het beschermen van de Nederlandse belangen, zoals territoriale veiligheid en het bevorderen van een internationale orde waarin we onze waarden op het vlak van internationaal recht, democratie,

mensenrechten en accountability (vastgelegd in internationale afspraken) weerspiegeld zien.

Rekening houden met de eigen beperkte invloedssfeer betekent dat Nederland altijd werkt aan bovenstaande in gezamenlijkheid met anderen. De Nederlandse inzet is het versterken van de NAVO, EU en het vormen van nieuwe bilaterale en multilaterale coalities in en buiten VN-verband, om gezamenlijke belangen beter te beschermen. Samen met partners ontwikkelt Nederland nieuwe instrumenten, standaarden en normen voor een zo sterk mogelijke positie in de veranderende wereldorde.

• 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.

In de evaluaties wordt geconstateerd dat er doorgaans goede samenwerking is tussen de betrokken directies en met andere departementen, zoals de Ministeries van Defensie en Justitie en Veiligheid (J&V). Het Nederlandse veiligheidsbeleid is gericht op bevordering van de Nederlandse en internationale veiligheid, de internationale rechtsorde en internationale stabiliteit. Het beleid is ook gericht op het verminderen van onze kwetsbaarheid en het zo goed mogelijk voorbereid zijn op onvoorspelbare ontwikkelingen. Bij thema's als contraterrore, cyber, economische veiligheid en hybride dreigingen, worden er daarom initiatieven ontplooid bij verschillende departementen. Op deze thema's wordt intensief samengewerkt.

De nationale veiligheid hangt nauw samen met ontwikkelingen buiten Nederland. Dit vraagt om actieve samenwerking tussen departementen en (centrale) sturing op samenhang van beleid. In de VKNL 2023–2029 is een poging gedaan om gezamenlijke actielijnen te ontwikkelen op deze onderwerpen, waarbij nationale en internationale veiligheid in elkaars verlengde worden gezien. In het najaar gaat u een brief tegemoet over de voortgang van de implementatie van de VKNL.

Een andere belangrijke ontwikkeling is bovendien de oprichting van een Nationale Veiligheidsraad (NVR) in september 2022. De NVR richt zich op de grootste dreigingen waarmee Nederland zich geconfronteerd ziet, of kan gaan zien. De NVR wordt regelmatig door de Minister-President bijeen geroepen. Hiermee wordt ervoor zorggedragen dat de verschillende dimensies van een onderwerp op het terrein van de nationale of internationale veiligheid op een snelle, geïntegreerde en gecoördineerde aanpak kunnen rekenen.

• 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.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is zich bewust van de eigen rol in de interdepartementale samenwerking op veiligheid en stabiliteit en zal dat waar nodig uitdragen. BZ is verantwoordelijk voor het versterken van ons veiligheidsfundament in internationaal verband, waaronder door internationaal optreden in coalities, en voor het voorkomen van onveiligheid middels internationale afspraken, normen en verdragen. BZ werkt nauw samen met Defensie, onder meer aan collectieve verdediging. Ook draagt BZ samen met Defensie bij aan het bevorderen van de internationale rechtsorde via missies en operaties. Samen met J&V (incl. NCTV) zorgt BZ voor het bestrijden van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit. Interdepartementaal wordt samengewerkt aan het verhogen

van nationale weerbaarheid tegen (nieuwe) dreigingen. BZ is bovendien verantwoordelijk voor de aansturing van het postennet.

• Aanbeveling 5: Zoek naar manieren om het personeelsbeleid van BZ beter aan te laten sluiten bij de specialistische kennis die nodig is op verschillende deelterreinen 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.

Domeinsturing door carrièreperspectieven te ontwikkelen op specifieke thema's kan helpen om kennisbehoud te stimuleren. Dit wordt momenteel in het veiligheidsdomein ontwikkeld.

In 2021 heeft IOB het internationale cyberbeleid dat wordt uitgevoerd door de Task Force Cyber geëvalueerd. In de IOB evaluatie werd geconstateerd dat ten tijde van evaluatie BZ een tekort had aan kennis op cyber en deed verschillende aanbevelingen om dit kennistekort te verhelpen. In de domeinen cyber en space is inmiddels een aantal specialisten geworven, waarmee een eerste stap richting kennisopbouw door BZ genomen. Om deze stap om te zetten in duurzaam kennisbehoud is echter meer nodig. Om specialisten te kunnen aantrekken en als organisatie optimaal gebruik te maken van de kennis van de specialistische beleidsmedewerkers, is het van belang carrièremogelijkheden en -paden voor specialisten te creëren. Door het aanwijzen van specialistische functies op verschillende plekken en met verschillende schaalniveaus, creëert de organisatie kenniscircuits, die specialisten de mogelijkheid bieden hun specialisatie op een specifiek terrein of op aanpalende beleidsterreinen te blijven verdiepen en zich binnen de organisatie te ontwikkelen. Dit geldt voor bijvoorbeeld ruimteveiligheid, (nucleaire) wapenbeheersing en ontwapening en exportcontrole.

Voor specialistische beleidsmedewerkers op verschillende deelterreinen van veiligheid en stabiliteit is het evenals voor generalistische beleidsmedewerkers van belang dat zij de organisatiekennis en vaardigheden opbouwen die nodig zijn in bilaterale en multilaterale context. Dit kan door een deel van de algemene opleiding open te stellen voor de specialisten.

Daarnaast is het belangrijk dat de specialistische kennis up-to-date blijft en verder uitgebouwd wordt. Dit geldt in het bijzonder voor onderwerpen die een snelle ontwikkeling doormaken, zoals cyber, nieuwe technologieën of ruimteveiligheid. Specialisten moet daarom de mogelijkheid geboden worden relevante opleidingen te volgen. Deze trainingen, cursussen en opleidingen worden veelal aangeboden door specialistische kennisinstututen, multilaterale organisaties, bedrijven of universiteiten. Om zowel de kennis, expertise als het netwerk van de specialistische beleidsmedewerker te vergroten, worden detacheringen binnen het specifieke werkterrein bij een externe partij sterk aangemoedigd. Hierbij kan worden gedacht aan een NGO, kennisinstituut, denktank of bedrijf. Daarbij kan het nadrukkelijk ook gaan om korte termijn uitwisseling: zelfs een periode van enkele maanden kan al zeer relevante kennis en netwerken opleveren. Daarnaast dient BZ uitwisseling binnen de overheid en met bondgenoten actief te blijven stimuleren en faciliteren.

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

Zoals genoemd onder aanbeveling 2 wordt gewerkt aan betere en onafhankelijke monitoring van missies. Ook op andere terreinen worden Monitoring, Evalueren en Leren (MEL) agenda's opgesteld. De beoogde

verbeteringen gaan in op kwaliteit en kwantiteit van de output, waaronder inhoudelijke samenhang tussen thema's en verbeterde wendbaarheid. Verbetering van de kennisagenda en kennisbehoud wordt beoogd met het kenniscircuit zoals beschreven onder aanbeveling 5. Tenslotte zal evaluatie plaatshebben op meer en nieuwe thema's, zoals hieronder staat bij aanbeveling 7.

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

IOB heeft in de PR verschillende nieuwe inzichtbehoefte geïdentificeerd. Er zijn thema's die onder de huidige PR onvoldoende zijn onderzocht. Zo is er niet specifiek gekeken naar de Nederlandse inzet op veiligheidsbeleid met betrekking tot de NAVO. Evenmin is er door IOB – met uitzondering van cyberveiligheid -onderzoek gedaan naar opkomende thema's zoals hybride dreigingen en economische veiligheid. In de volgende SEA worden daarom de volgende thema's opgenomen.

Beleidsvaluatie 2025:

- Nederlandse inzet in de NAVO en EU ter bevordering van bondgenootschappelijke veiligheid

Beleidsvaluatie 2026:

- Nederlandse inzet op terrorismebestrijding
- Nederlandse inzet op het gebied van bevorderen van economische veiligheid en strategische autonomie

Beleidsvaluatie 2027:

- Nederlands wapenexportbeleid
- Nederlandse inzet op het gebied van cyber veiligheid
- Nederlandse inzet op internationale samenwerking op het gebied van nieuwe technologieën (AI, kwantum, Space, etc)

Met dank voor deze PR neemt het kabinet de overkoepelende bevindingen en lessen met betrekking tot de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van de onder BZ artikel 2 «Veiligheid en Stabiliteit» ingezette beleidsinstrumenten zeer ter harte, in het bijzonder de aanbevelingen voor realistische doelstellingen, beleidscoherentie en specialistische kennisopbouw.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot