

Vergaderjaar 2022–2023

31 787

Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 augustus 2023

De Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een onderzoek afgerond naar het Nederlandse beleid in enkele van de meest fragiele contexten in de periode 2015–2022, welke als bijlage aan deze brief is toegevoegd. In deze brief bieden wij uw Kamer, mede namens de Minister van Defensie, de beleidsreactie van het kabinet op de evaluatie aan.

De IOB-evaluatie met als titel «*Inconvenient Realities*» heeft als hoofdvraag: «*To what extent has the Netherlands contributed to stability, security and rule of law in fragile contexts and what lessons can be learned for future policy formulation and implementation?*» IOB heeft een analyse gemaakt van de rol van Nederland in enkele van de meest fragiele contexten door middel van verdiepingsstudies van de Nederlandse inzet in Afghanistan, Mali en Zuid-Soedan. IOB benadrukt dat de evaluatie zich richt op de *meest fragiele contexten* en dat de bevindingen niet automatisch kunnen worden gegeneraliseerd naar andere *minder fragiele contexten*. De evaluatie richt zich op de gehele Nederlandse inzet, inclusief diplomatieke inspanningen, ontwikkelingssamenwerking en militaire en civiele bijdragen aan missies.

Het kabinet is IOB erkentelijk voor het rapport dat oog heeft voor de complexiteit van fragiele contexten en helder aangeeft wat goed heeft gewerkt en wat niet. IOB stelt dat het investeren in fragiele contexten belangrijk is, en blijft. De evaluatie bevat belangrijke aanbevelingen voor verbetering van de Nederlandse inzet in de meest fragiele contexten en is op een aantal gebieden ook ondersteunend aan een reeds ingezette koers voor inzet in andere fragiele contexten.

De onderstaande beleidsreactie schetst eerst een algemene context, en gaat vervolgens in op de conclusies en de aanbevelingen van de evaluatie.

Context

Het OESO «States of Fragility» rapport uit 2022¹ constateert dat 1,9 miljard mensen in fragiele contexten leven. In 2030 wonen naar verwachting 86% van alle mensen in extreme armoede in fragiele landen. Toenemende fragiliteit is dus een negatieve trend in de wereld waar we ons toe moeten verhouden. Dit begint dicht bij huis. Er is al enkele jaren sprake van een groeiende instabiliteit in landen en regio's rond Europa en het Koninkrijk² en ook de oorlog in Oekraïne heeft impact op de Europese veiligheid³ en vormt een bedreiging voor de mondiale veiligheid en internationale rechtsorde. Er is sprake van een directe relatie tussen de belangen van het Koninkrijk op het gebied van welvaart, gezondheid en veiligheid enerzijds, en het adresseren van mondiale uitdagingen als oorlog, klimaatverandering, migratie, armoede en ongelijkheid anderzijds.⁴ De hoofddoelstellingen van het Nederlandse buitenlandbeleid hangen eveneens met deze trends samen. Het aanpakken van de grondoorzaken van armoede, terreur, irreguliere migratie en klimaatverandering, en het bereiken van de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) van de VN staan daarom ook centraal in de BHOS-nota «Doen waar Nederland goed in is» (2022).⁵ Bondgenoten en internationale partners vragen ook regelmatig een Nederlandse bijdrage aan bredere internationale inzet in fragiele staten. Door bijdragen aan deze internationale inspanningen investeert Nederland in internationale partner- en bondgenootschappen en in de internationale rechtsorde als zodanig.

Reactie van het kabinet op de IOB-conclusies

IOB concludeert ten eerste in deze evaluatie dat (1) Nederland heeft bijgedragen aan positieve resultaten op lokaal niveau en in technische sectoren, maar de resultaten hebben geen effect gehad op het doorbreken van vicieuze cirkels van geweld en instabiliteit in Afghanistan, Mali en Zuid-Soedan. Dat laatste geldt volgens IOB voor de bredere inspanningen van de internationale gemeenschap. IOB constateert dat in de onderzochte contexten gebrek aan politieke wil en regelmatige escalatie van conflict negatieve effecten hadden op de duurzaamheid van resultaten.

Het kabinet erkent dat hoewel Nederland heeft bijgedragen aan positieve resultaten op het lokale niveau, dit de cycli van geweld en instabiliteit in Afghanistan, Mali en Zuid-Soedan niet kon doorbreken. Het is van belang de lange termijn doelen op *impact*-niveau⁶, zoals het aanpakken van grondoorzaken van armoede, conflict en terrorisme, beter te vertalen naar landen-specifieke, concrete en realistische doelen op *outcome*-niveau op middellange termijn. Tegelijkertijd is het ook realistisch te constateren, zoals het kabinet regelmatig met uw Kamer heeft besproken, dat in veel fragiele contexten soms niet verder achteruitgaan al veel waard is. Helaas is het een grote empirische uitdaging om dit effect van onze inspanningen goed te kunnen meten. In reactie op deze aanbeveling gaat het kabinet, in

¹ OECD States of Fragility, 2022. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) characterises fragility as the combination of exposure to risks and insufficient coping capacity of the state, systems and/or communities to manage, absorb or mitigate those risks. It identifies six dimensions of fragility: economic, environmental, political, security, societal and human capital.

² Kamerstuk 33 694, nr. 12.

³ Kamerstuk 30 821, nr. 178.

⁴ Kamerstuk 36 200 V, nr. 72.

⁵ Kamerstuk 36 180, nr. 1.

⁶ Definitie impact-niveau OECD: positieve en negatieve, primaire en secundaire, lange termijn effecten die voortkomen uit ontwikkelingssamenwerking interventies. Definitie outcome-niveau OECD: De te verwachten of bereikte korte en middellange termijn verandering en het effect van de outputs van de interventie. OECD: What are results?.

samenwerking met IOB, met betrokken implementerende partners bezien hoe deze vertaling beter vorm te geven. IOB benoemt ook positieve resultaten op lokaal niveau dankzij de Nederlandse inzet, zoals op het gebied van sociale cohesie en weerbaarheid. Het kabinet hecht eraan te benoemen dat dit alleen mogelijk is dankzij de voortdurende inzet van de (lokale, nationale, internationale en multilaterale) implementerende partners, die veelal werken onder zeer moeilijke omstandigheden.

Ten tweede concludeert IOB dat (2) er grenzen zijn aan de maakbaarheid van samenlevingen in fragiele contexten en dat er een kloof bestaat tussen beleidsambities en de invloedssfeer van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. IOB constateert dat ambitieuze beleidsdoelen passend in de Nederlandse politieke context een discrepantie vertonen met de beperkte mate van invloed van Nederlands beleid in de praktijk.

Het kabinet herkent dat Nederland beperkte invloed heeft, en dat deze invloed soms niet goed aansluit bij de gestelde beleidsambities en doelen. Nederland gebruikt diverse instrumenten om bij te dragen aan thematische beleidsdoelen in fragiele landen. Overkoepelende doelen blijven nodig om het grotere kader te schetsen waar Nederland samen met anderen een bijdrage aan wil leveren. IOB constateert terecht dat deze doelen zo realistisch mogelijk moeten zijn. Het kabinet wil bovendien transparanter zijn over de ruimte tussen de gestelde beleidsambities en doelen, en de te behalen resultaten op *outcome* niveau. Ook heeft het kabinet de lijn ingezet om frequenter en met meer openheid te spreken over de dilemma's van het engageren in contexten van conflict en fragiliteit. Het kabinet paste deze benadering reeds toe, zoals beschreven in diverse Kamerstukken.⁷ Realiteitszin en bescheidenheid zijn daarbij kernwoorden. Het kabinet betracht hierom expliciet realisme in de doelstellingen in fragiele landen, en bespreekt dit ook zo met uw Kamer.⁸ We realiseren ons ten zeerste dat de wereld niet maakbaar is, zeker in fragiele staten. Tegelijk willen we, net als onze internationale partners, ook onze verantwoordelijkheid nemen om bij te dragen aan stabiliteit daar.

Ten derde concludeert IOB dat (3) interne politieke en institutionele barrières het ministerie hinderden op geïntegreerde wijze te handelen en om programma's en beleid op effectieve wijze aan te passen aan veranderende contexten. IOB constateert dat de Nederlandse inzet grotendeels gedreven werd door in Den Haag bepaalde prioriteiten, in plaats van door de lokale context en behoeften. Ook was sprake van beperkt lokaal eigenaarschap. IOB concludeert ten slotte dat (4) er onvoldoende structurele aandacht was voor conflict-sensitiviteit en het risico op negatieve effecten van interventies. Het kabinet herkent conclusies 3 en 4 ten dele, en gaat hier in de reactie op de aanbevelingen verder op in.

⁷ Voorbeelden hiervan zijn de Nederlandse Afrikastrategie (2023–2032) (Kamerstuk 29 237, nr. 183), de Kamerbrief langetermijnvisie Nederlandse inzet in Afghanistan (juli 2022) (Kamerstukken 34 952 en 27 925, nr. 177), de Kamerbrief Stand van zaken rondom het verbod op werken door vrouwen werkzaam voor ngo's in Afghanistan (januari 2023) (Kamerstuk 34 952, nr. 184), de Beleidsreactie op de eindevaluatie Nederlandse bijdrage Resolute Support in Afghanistan (2023) (Kamerstuk 27 925, nr. 941), de Kamerbrief over aanbidding rapport Commissie van onderzoek NLA-programma in Syrië (2022) (Kamerstuk 32 623, nr. 321), en de jaarlijkse artikel 100-brieven inzake EUFOR Althea en Irak.

⁸ Voorbeelden hiervan zijn het commissiedebat «toekomstige inzet en hulp aan Afghanistan» op 27 januari 2022, het commissiedebat «voortgang evaluaties missies» op 3 november 2022, het commissiedebat «verlenging Nederlandse bijdrage aan de anti-ISIS-coalitie en de bredere veiligheidsinzet in Irak in 2023,» en het commissiedebat «artikel 100 bijdrage aan EUFOR Althea» op 21 juni 2023 (Kamerstukken 27 925 en 34 952, nr. 888, Kamerstuk 29 521, nr. 452, Kamerstuk 27 925, nr. 931 en Kamerstuk 29 521, nr. 463).

Meerdere van de hierboven behandelde vier conclusies komen overeen met conclusies en geleerde lessen van eerdere (IOB-)evaluaties die raken aan het werk van Nederland in fragiele gebieden.⁹ Daarbij tekent het kabinet aan dat de voorliggende IOB-evaluatie de periode tot 2022 omvat en dat het kabinet sinds zijn aantreden in 2022 diverse beleidswijzigingen heeft doorgevoerd die een deel van de aanbevelingen reeds adresseren. Deze beleidswijzigingen zijn hiervoor beschreven en komen neer op meer realisme, het transparant en frequent spreken over dilemma's en risico's, en bescheidenheid over de invloed die Nederland op veelal endogene processen in fragiele landen kan hebben. We moeten eerlijk zijn over de mate van invloed van Nederlandse interventies. Daarbij moeten we goed kijken hoe we wel zo effectief mogelijk onze instrumenten in kunnen zetten om te helpen de situatie in fragiele staten te verbeteren. Het kabinet spreekt op deze wijze met uw Kamer over Nederlandse inzet in fragiele staten en communiceert hierover in diverse Kamerstukken.¹⁰ Wel ziet het kabinet, aan de hand van de aanbevelingen, dat nog een slag kan worden gemaakt om nieuw geformuleerd beleid beter te operationaliseren.

Reactie op beleidsaanbevelingen

Vanuit de vier conclusies komt IOB tot een overkoepelende aanbeveling die is uitgewerkt in zeven specifieke aanbevelingen waarop hieronder wordt ingegaan.

Overkoepelende aanbeveling 1: «Heroverweeg de doelstellingen en aanpak van Nederlandse interventies (diplomatie, ontwikkeling, defensie) in landen met een hoge mate van fragiliteit.»

Het kabinet verwelkomt deze hoofdaanbeveling en acht in deze snel veranderende wereld het regelmatig heroverwegen van doelstellingen essentieel, zeker in de context van landen met een hoge mate van fragiliteit. Engageren in fragiele contexten is onvermijdelijk, gegeven eerder geschetste doelen en belangen, maar brengt inherent risico's en ingewikkelde dilemma's met zich mee, zoals beschreven in deze IOB-evaluatie. Het bereiken van resultaten in fragiele landen is vaak een lang en weerbarstig proces, waarbij successen en tegenslagen elkaar afwisselen. Het kabinet wil ondanks de uitdagende context verantwoordelijkheid blijven nemen. De nieuwe geopolitieke uitdagingen en de veranderende realiteit maken een aanscherping van de Nederlandse inzet noodzakelijk en urgent. Ook de toenemende rol van grootmachten zoals Rusland en China dwingt ons tot een herziening van de wijze waarop we ons engageren met landen.¹¹ Al met al is een breed palet aan instrumenten nodig om Nederlandse en Europese belangen op het gebied van veiligheid te blijven behartigen, en bij te dragen aan de weerbaarheid en ontwikkeling van de bevolking en instituties in fragiele contexten. De Nederlandse inzet is weliswaar ambitieus maar tegelijk ook realistisch en transparant over de dilemma's en mogelijkheden voor resultaten.

⁹ IOB evaluatie «Less Pretension, More Realism», juli 2019; IOB evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA (2014–2019), september 2022; IOB evaluatie Nederlandse beleid voor internationale rechtsorde (2015–2021), september 2022; Rapport Commissie van onderzoek NLA-programma in Syrië (2015–2018), december 2022; IOB Evaluatie Nederlandse bijdrage aan Resolute Support (2015–2021), mei 2023.

¹⁰ Deze wijzigingen zijn bijvoorbeeld verwoord in de eerder genoemde BHOS-nota (2022, o.a. vier werkwijzen in fragiele contexten) en de Nederlandse Afrikastrategie (2023–2032), in de Kamerbrief langetermijnvisie Nederlandse inzet in Afghanistan (2022), de Samenhangbrief Missies en Operaties (2022) (Kamerstuk 29 521, nr. 446), het beleidskader Mondiaal Multilaterale (2022–2026) en de beleidsnota Mensenrechten, Democratie en Internationale Rechtsorde (2023).

¹¹ Zie ook de Nederlandse Afrikastrategie (2023–2032).

Het kabinet onderschrijft daarbij de noodzaak van een strategische discussie over de realistische doelen en inzet, en ziet de processen rondom het opstellen van meerjaren landenstrategieën en de jaarplannen daarvoor als de geëigende fora. Ook de scenario-sessies over fragiele landen die regelmatig georganiseerd worden in samenwerking met partners bieden hiertoe mogelijkheid. Het kabinet is niet voornemens een nieuw fragiele staten «beleid» te formuleren omdat het van mening is dat de werkwijzen en instrumenten om effectief in fragiele staten te opereren in bestaande processen kunnen worden uitgevoerd. Daarbij blijft Nederland in nauw overleg met gelijkgezinde donoren en partnerorganisaties om geleerde lessen en *best practices* uit te wisselen, juist waar het gaat om de bepaling van te behalen strategische doelen in fragiele landen en hoe dit het beste gezamenlijk en op een coherente manier te doen. Deze benadering versterkt het gezamenlijk optreden in coalities en met partnerorganisaties. Onderdeel hiervan zijn ook discussies over de risico's van werken in fragiele staten en hoe die kunnen worden gemitigeerd.

Gelijkgezinde donoren staan voor dezelfde uitdagingen. Samenwerking met landen als Duitsland en de VS is hierdoor ook een politieke en strategische keuze voor Nederland. In december 2022 publiceerde Duitsland een nieuwe geïntegreerde visie over werken in fragiele staten onder de titel *Shaping Stabilisation*.¹² Duitsland onderkent dat werken in fragiele staten significante risico's met zich meebrengt, maar dat geen actie ondernemen eveneens risicovol is. De Duitse visie stelt dan ook dat «*the goal of reducing violent conflicts is worth taking well-considered risks for if there is a chance of success*». De VS werkt via de *U.S. Strategy to Prevent Conflict and Promote Stability* in enkele geselecteerde landen en regio's¹³ aan conflictpreventie en stabilisatie. De Amerikaanse regering hanteert een lange tijdshorizon voor deze inspanningen en publiceerde onlangs tienjarenplannen voor de focuslanden en -regio's. Geïntegreerd werken, adaptief programmeren en bereidheid om weloverwogen risico's te nemen zijn sleutelbegrippen van de Amerikaanse aanpak. Ten slotte werkt de EU aan de operationalisering van het *Stabilisation Concept*, waarin recente geleerde lessen ten aanzien van stabilisatie-interventies zullen worden meegenomen. De aanpak van andere landen, evenals de geleerde lessen van andere donoren, gebruikt Nederland ook in de eigen inzet.

Nederland onderhoudt nauw contact met internationale organisaties die bijdragen aan vrede en stabiliteit in fragiele contexten. De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (VN) stelt een versterkte inzet voor op het gebied van conflictpreventie en vredesopbouw¹⁴ en consulteert lidstaten zoals Nederland in het opstellen van een VN *New Agenda for Peace*. We zien dat sommige instituties, zoals de Wereldbank Groep, in de afgelopen jaren de investeringen in fragiele contexten substantieel hebben geïntensiveerd, redenerend dat inspanningen in dergelijke landen in toenemende mate van belang zijn voor het tegengaan van extreme armoede en het bevorderen van wereldwijde welvaart.¹⁵

Op het gebied van defensie is een te hoog ambitieniveau voor de Nederlandse missiebijdrage ook een van de bevindingen uit de eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA en RSM. Bij de Nederlandse bijdrage aan de anti-ISIS coalitie en de brede veiligheidsinzet

¹² *Shaping Stabilisation*, 2022.

¹³ West-Afrikaanse kuststaten, Libië, Mozambique, Haïti en Papoea Nieuw-Guinea.

¹⁴ UN Common Agenda Report, 2021.

¹⁵ Zie *Scaling-up Support to Address Fragility, Conflict and Violence* | financingun.report t.a.v. de verhoging van het budget van de Wereldbank Groep in fragiele contexten, en de *World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict and Violence (2020–2025)*, 2020.

in Irak heeft het kabinet zich hier rekenschap van gegeven door realistisch en transparant te zijn over het bescheiden ambitieniveau van de inzet aldaar, onder meer vanwege de uitdagende context en vele beperkingen.¹⁶ Ook in de op 6 april jl. aan uw Kamer verzonden artikel 100-brief over de Nederlandse bijdrage aan EUFOR Althea is opvolging gegeven aan deze les.¹⁷ Hierin zijn een duidelijke formulering van het missie-mandaat en haalbare doelstellingen van specifiek de Nederlandse bijdrage aan de missie opgenomen.

Aanbeveling 2: «Adresseer het gat tussen ambitieuze beleidsdoelstellingen en de beperkte invloed van het Nederlandse beleid in deze landen.»

Het kabinet erkent het belang van het adresseren van het gat tussen ambitieuze beleidsdoelstellingen en de beperkte invloed van het Nederlandse beleid in fragiele landen. Aanbeveling 2 is grotendeels behandeld in de tekst over conclusies 1 en 2.

In het kort: realiteitszin en bescheidenheid zijn daarbij kernwoorden. Het kabinet betracht hierom expliciet realisme in de doelstellingen in fragiele landen, en bespreekt dit ook zo met uw Kamer. Tegelijk willen we ook onze verantwoordelijkheid nemen om bij te dragen aan stabiliteit daar.

In aanvulling daarop worden de aanbevelingen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking – zoals langere looptijd van programma's, exit-strategieën en verduurzaming – meegenomen in de lopende ontwikkeling van het beleid op adaptief programmeren, het hervormingsprogramma «*minder-beter-flexibeler*» gericht op minder fragmentatie en meer focus, het verbeteren van de beleidsuitvoering (inclusief capaciteitsopbouw) en het flexibeler inspelen op context-specifieke omstandigheden.

Aanbeveling 3: «Geef prioriteit aan context-specificiteit en lokaal eigenaarschap.»

Het kabinet is het met IOB eens dat het, ook voor duurzaamheid van resultaten, van groot belang is context-specifiek op landenniveau, vraag gestuurd en op basis van lokaal eigenaarschap en medezeggenschap te handelen, en dat zoveel mogelijk op basis van een geïntegreerde aanpak te doen. IOB schetst terecht dat lokalisering als aandachtspunt al langere tijd een begrip is binnen het Nederlandse beleid. De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft reeds toegezegd een lokaliseringsstrategie met uw Kamer te delen. Zoals IOB constateert zijn ambassades het best in de lokale context gepositioneerd. Het kabinet acht het niet nodig de thematische sturing te heroverwegen, zoals IOB suggereert, maar is voornemens de inzet landen- en context specifiekere vorm te geven op de manier zoals onder de andere aanbevelingen is beschreven. Hiertoe kan een zekere mate van flexibilisering van thematische budgetten een meer coherente en context-specifieke inzet faciliteren. Het Nederlandse beleid van delegeren van middelen en handelingsmogelijkheden naar posten binnen gezamenlijk opgestelde interne meerjarige landenstrategieën en thematische kaders biedt deze ruimte. De OESO-DAC heeft in een DAC-bijeenkomst in juni jl. aangekondigd dat ze Nederland adviseert binnen de themasturing meer aandacht te besteden aan contextspecificiteit en zeggenschap voor lokale actoren, en uitbreiding van de capaciteit en middelen bij de ambassades.¹⁸

¹⁶ Kamerstuk 27 925, nr. 919.

¹⁷ Kamerstuk 29 521, nr. 459.

¹⁸ De publicatie van het OESO-DAC Peer Review Report van de Nederlandse OS-beleid staat gepland voor oktober 2023.

Aanbeveling 4: «Wees pragmatisch met betrekking tot de inzet in fragiele contexten.»

Het kabinet is het eens met de aanbeveling van IOB om in fragiele contexten een pragmatische aanpak te hanteren. Het is bovendien van belang vooraf transparant te zijn over de risico's, dilemma's en afwegingen die het engageren in fragiele contexten met zich meebrengt. In bijvoorbeeld de recente Kamerstukken over Afghanistan,¹⁹ en Irak,²⁰ wordt expliciet op bestaande dilemma's ingegaan.

Het kabinet onderschrijft het belang van het openhouden van een constructief-kritische diplomatieke dialoog met verschillende partijen in een conflict, ook wanneer dit niet makkelijk is. IOB adviseert om de inherente risico's aan het werk in fragiele contexten te accepteren. Het kabinet erkent dat in fragiele gebieden het aanvaarden en managen van risico's onvermijdelijk is om resultaten te bereiken, zoals ook gesteld in de BHOS-nota. Tegelijkertijd wil het kabinet geen onnodige risico's nemen.²¹ Het besluit om te blijven engageren vraagt een lange termijn commitment en politieke moed, zoals IOB stelt. In lijn met de aanbeveling onderschrijft het kabinet het belang van bijstelling van strategische beleidsdoelen in navolging van een politiek besluit om minder of niet te engageren met bepaalde actoren.

Aanbeveling 5: «Verbeter de capaciteit voor leren en adaptief programmeren.»

De aanbeveling van IOB om een cultuur van transparantie en leren te bevorderen, wordt door het kabinet ondersteund. Dankzij onder andere de aanstelling van *Monitoring, Evaluation & Learning* (MEL-)deskundigen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken in 2020,²² is reeds voortgang gemaakt, bijvoorbeeld door meer focus te leggen op veranderingstheorieën, het verzamelen van bewijsvoering en leervragen. Dat verlegt ook volgens de OESO-DAC de focus naar meer transformatieve verandering en duurzame impact. Steeds vaker bevatten beleids- en programmadoocumenten ook aannames²³ en leervragen, zoals door IOB wordt aanbevolen. Ook in de opzet van Nederlandse bijdragen aan missies en operaties worden geleerde lessen meegenomen. Zo is in het kader van de Nederlandse inzet in EUFOR Althea een raamwerk ontwikkeld voor de monitoring en evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan die missie, zoals ook wordt toegelicht in de Artikel 100-brief.²⁴ De uit monitoring en evaluatie verzamelde informatie zal het kabinet gebruiken voor eventuele aanpassing van de Nederlandse bijdrage, en voor het toepassen van geleerde lessen bij toekomstige bijdragen. Ook verantwoording is belangrijk, en in die context blijft het van belang om binnen het ministerie en in samenwerking met onze partners de benodigde openheid te faciliteren om te leren van fouten en daadwerkelijk een niet werkende koers te wijzigen.

¹⁹ Kamerbrief langetermijnvisie Nederlandse inzet in Afghanistan, juli 2022; het Verslag Raad Buitenlandse Zaken Ontwikkelingssamenwerking (november 2022) (Kamerstuk 21 501-04, nr. 255); Kamerbrief Stand van zaken rondom het verbod op werken door vrouwen werkzaam voor ngo's in Afghanistan, januari 2023; het Verslag Raad Buitenlandse Zaken Ontwikkelingssamenwerking (mei 2023) (Kamerstuk 21 501-04, nr. 260).

²⁰ Artikel 100 Brief inzake Nederlandse bijdrage aan de anti-ISIS-coalitie en de brede veiligheidsinzet in Irak in 2023 (Kamerstuk 27 925, nr. 919), oktober 2022; Artikel 100 brief inzake de bredere veiligheidsinzet in Irak, juli 2023 (Kamerstuk 27 925, nr. 943).

²¹ Beleidsnotitie Doen waar Nederland goed in is, juni 2022.

²² Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 3314.

²³ Bijvoorbeeld de DSH Theory of Change Veiligheid en Rechtsorde.

²⁴ Kamerstuk 29 521, nr. 459.

Het kabinet werkt daarnaast aan adaptief programmeren, op portfolio- en activiteitsniveau, omdat het werken in steeds meer instabiele contexten daar eenvoudigweg toe dwingt. Tegelijkertijd vraagt meer leren en adaptief programmeren ook om meer capaciteit en een andere samenwerking met uitvoerende partijen, waarbij harde kwantitatieve resultaatafspraken op gespannen voet kunnen staan met de noodzaak om snel wijzigingen te kunnen doorvoeren in een veranderende context. Het kabinet zoekt hierbij naar de juiste balans en past maatwerk toe waar de specifieke contexten om vragen.

Het kabinet erkent het belang van scenario-exercities zoals benoemd door IOB om alternatieve strategieën te bepalen in het geval de context substantieel verandert. Ook de suggestie om vaker externe partijen uit te nodigen om kritisch te reflecteren op plannen, beleid en aannames omarmt het kabinet, met de toevoeging dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken regelmatig strategische sessies organiseert met partners zoals *International Crisis Group* en de *Conflict Research Unit* van Instituut Clingendael om te bepalen wat de beste handelingsperspectieven zijn voor het kabinet in fragiele contexten.

Voor deskundigheid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken twee loopbaantrajecten, een met een meer algemeen en een met een meer specialistisch profiel. Het kabinet heeft besloten de komende jaren de formatie binnen het postennet op een aantal thema's te versterken. Deze thematische versterking slaat ook neer op de posten die werken in fragiele staten zoals Jemen, Zuid-Soedan, Niger, Burkina Faso, Somalië en Soedan. Met deze versterking is Buitenlandse Zaken in staat de programma's op het terrein van klimaatverandering, grondoorzaken van migratie, veiligheid en rechtsorde en humanitaire hulp beter vorm te geven. De uitdaging van kennisborging tijdens overplaatsingen wordt erkend en krijgt meer aandacht. De nieuwe digitale ondersteuning van de activiteitscyclus IMPACT, die momenteel gefaseerd wordt uitgerold, kan dit faciliteren.

Aanbeveling 6: «Verbeter de coherentie van het Nederlandse beleid.»

Het kabinet deelt de constatering van het belang van versterkte coherentie, zowel de interne coherentie binnen de overheid als de externe coherentie in samenwerking met andere actoren in de landen waar we werken.²⁵ De suggesties die IOB doet om meer coherent te engageren in fragiele landen, zoals het beter onderling coördineren van verschillende elementen van buitenlandse beleid van de overheid, zijn in de landenstrategieën 2023–2026 al deels meegenomen. Het kabinet beoogt voor wat betreft de programmering vaker voor een lange termijn te engageren. Ook hier is het belangrijk te vermelden dat realisme gepast is: Nederland alleen heeft een beperkte invloed. Bovendien zijn endogene processen in fragiele staten vrijwel altijd sterker dan wat Nederlandse interventies teweeg kunnen brengen. Het is daarom van belang om zoveel mogelijk in te spelen op die endogene processen, in samenwerking met andere actoren in de internationale gemeenschap. Om de externe coherentie te bevorderen, zet het kabinet zich in om de slagkracht van de EU te versterken, in het multilaterale systeem te investeren en regelmatig af te stemmen met landen in de betreffende regio, evenals met internationale en regionale organisaties. Ook ondersteunt Nederland bewust mechanismen die samenwerking tussen relevante internationale actoren op landenniveau bevorderen, zoals het VN Vredesopbouwfonds en de VN *Peace and Development Advisors*.

²⁵ OESO-DAC definieert coherentie als volgt: De compatibiliteit van de interventie met andere interventies in een land, sector of institutie. Evaluation Criteria – OECD.

Aanbeveling 6 benoemt ook het belang van het explicieter maken van de beleidsdoelen en operationalisering van de geïntegreerde benadering. Het kabinet definieert de geïntegreerde benadering als «de werkwijze waarmee de Nederlandse overheid zo doeltreffend mogelijk de beschikbare instrumenten in kan zetten om veiligheid, stabiliteit en duurzame vrede in fragiele staten en conflictgebieden te bevorderen, in samenwerking met de lokale overheid, internationale organisaties en andere (maatschappelijke) partners».²⁶ Het kabinet neemt de aanbevelingen die ten aanzien van de geïntegreerde benadering in deze evaluatie, evenals die in de evaluaties over de VN-missie MINUSMA in Mali en Resolute Support Missie in Afghanistan, worden gedaan mee in de ontwikkeling van het interdepartementale beleid rondom de geïntegreerde benadering. Nederland spant zich daarnaast in voor een verdere toepassing van de geïntegreerde benadering in de EU, het VN-systeem en interventies van internationale financiële instellingen, bijvoorbeeld door het uitvoeren van gezamenlijke context- en conflictanalyses die op hun beurt conflictsensitiviteit kunnen bevorderen. Het inzetten op een coherente (politieke) strategie en het gebruiken van verschillende instrumenten in gezamenlijkheid hoort hierbij, bijvoorbeeld het beter verbinden van EU politieke strategieën, EU-missies en operaties, en EU ontwikkelingssamenwerking in specifieke contexten. Nederland maakt zich ook hard voor het versterken van de coördinerende rol van bijvoorbeeld de VN resident-coördinator in fragiele landen.

Aanbeveling 7: «Geef meer aandacht aan conflictsensitiviteit.»

Het kabinet ondersteunt de aanbeveling van IOB om conflictsensitiviteit voortdurend aandacht te geven. Conflictsensitiviteit helpt om zoveel als mogelijk te voorkomen dat onze inzet onbedoeld negatieve effecten heeft, om een beter beeld te krijgen van risico's die aan onze interventies verbonden zijn en om waar dat mogelijk is de positieve bijdrage van interventies van duurzame vrede te vergroten. Dit geldt evenzeer voor interventies op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse handel, als voor diplomatieke interventies en missies en operaties. Tegelijkertijd is ook hier realiteitszin noodzakelijk: Nederland heeft beperkte invloed op endogene processen in fragiele staten. Ook als wij ons maximaal inzetten conflict sensitief te handelen, moeten we er van bewust zijn dat interventies kunnen mislukken door snel veranderende contexten of interne dynamieken.

Voor het toepassen van een conflictsensitiviteitsbenadering voor interventies heeft het kabinet ondersteunende richtlijnen opgesteld en wordt het beoordelen van conflictsensitiviteit verplicht gesteld in het beoordelingsproces van alle toekomstige ontwikkelingssamenwerking activiteiten. Het is van belang om ook tijdens de looptijd van een project te kunnen inspelen op de veranderende context in een land.

De afgelopen jaren heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken geïnvesteerd in conflictsensitiviteit door trainingen op maat aan te bieden voor zowel medewerkers als uitvoerende partners, ondersteunende richtlijnen op te stellen en het beoordelen van conflictsensitiviteit verplicht te stellen in toekomstige ontwikkelingssamenwerking activiteiten. In lijn met de aanbeveling van IOB, is het kabinet voornemens de ondersteuning voor conflict sensitief werken verder uit te breiden met een verplichte leergang voor medewerkers en versterkte assistentie voor een conflictsensitieve inzet en programmering. Nederland zet zich tevens in Europees verband en bij multilaterale instellingen in om conflictsensitiviteit in hun

²⁶ Kamerstuk 31 787, nr. 11.

werkwijzen verder te integreren, en draagt bij aan non-gouvernementele organisaties die dit wereldwijd bevorderen.

Ter afsluiting

De IOB-evaluatie bevat waardevolle bevindingen en aanbevelingen, die het kabinet omarmt en betreft in toekomstige inspanningen in de meest fragiele landen. De omstandigheden in dergelijke landen zijn vaak complex en resultaten niet altijd gemakkelijk te behalen. Het werk in fragiele contexten zal bovendien dilemma's en risico's met zich meebrengen. Het kabinet wil zo transparant mogelijk communiceren over de ingewikkelde afwegingen die hierdoor soms gemaakt moeten worden. Een lange termijn inzet is noodzakelijk. Het kabinet ziet in de aanbevelingen steun voor de recentelijk ingezette koers op het gebied van onder andere het bevorderen van een lerende organisatie, adaptief programmeren en lokaal eigenaarschap. Op deze thema's verwacht het kabinet dan ook verbeterde resultaten. Ook op het gebied van conflictsensitiviteit heeft het kabinet inzichten opgedaan die zullen worden opgepakt om de inzet hierop te verbeteren. Het kabinet acht het van belang om bij te blijven dragen aan internationale stabiliteit, veiligheid en rechtsorde, ondanks de moeilijke omstandigheden waarin deze inspanningen veelal plaats hebben. Dit om armoede en kwetsbaarheid te verminderen en omdat Nederland gebaat is bij een veilige en rechtvaardige wereld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher