

Bijlage. Opzet en vraagstelling van de in 2023 op te leveren Periodieke Rapportage 'Veiligheid en Stabiliteit'.

Doel

De oorlog in Oekraïne laat duidelijk zien dat wat er in de wereld om ons heen gebeurt, direct gevolgen heeft voor onze eigen veiligheid en voor onze welvaart. Veel van de grensoverschrijdende dreigingen waaraan Nederland bloot staat, zijn van een dusdanige omvang en complexiteit dat een geïntegreerde aanpak en internationale samenwerking geboden is.

Het doel van deze periodieke rapportage is inzicht te verschaffen in de resultaten van het onder artikel 2 'Veiligheid en Stabiliteit' van de begroting Buitenlandse Zaken gevoerde beleid en in de uitdagingen en dilemma's die met het beleid gepaard gaan. De periodieke rapportage helpt de minister verantwoording af te leggen over de gemaakte keuzes en lessen te trekken voor toekomstig beleid. Daartoe beoogt de periodieke rapportage op basis van beschikbare evaluaties onderbouwde uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het beleid. Daarnaast wordt er gekeken naar de doelmatigheid, coherentie en relevantie van het beleid. Daarbij zal er worden gereflecteerd op de Geïntegreerde Buitenland en Veiligheidsstrategie (GBVS) - welke sinds 2018 de basis vormt voor de inzet van het beleid onder artikel 2. Tevens zal aan de hand van geleerde lessen vooruit worden gekeken op de Rijksbrede Veiligheidsstrategie (RBVS), de opvolger van de GBVS die begin 2023 wordt gepresenteerd. Daarbij zal ook worden gereflecteerd op de nieuwe dynamieken die zijn ontstaan door de oorlog in Oekraïne.

Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe doeltreffend was het beleid onder BZ artikel 2 "Veiligheid en Stabiliteit", uitgevoerd tussen 2015 en 2022? In welke mate was de inzet ten behoeve van de Nederlandse en internationale veiligheid doelmatig, coherent en relevant? En welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?

De hoofdvraag wordt verder uitgewerkt aan de hand van de volgende deelvragen, die tevens aansluiten op de onderdelen zoals benoemd in de herziene Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022¹:

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 wat was de gehanteerde beleidstheorie? (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? (RPE f.)

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/08/kamerbrief-over-herziening-regeling-periodieke-evaluatie-rpe>

4. Met welke uitgaven ging het beleid gepaard, en wat kan worden geconcludeerd over de (voorwaarden voor) doelmatigheid van deze uitgaven? (RPE c.)
5. In hoeverre was het beleid relevant voor het bevorderen van de Nederlandse en internationale veiligheid? (RPE f. + g. + h.)
6. In hoeverre was het beleid gericht op samenhang tussen de vijf sub-thema's, en met het bredere Nederlandse buitenlandbeleid? (RPE f. + g. + h.)
7. Welke lessen kunnen geformuleerd worden om de resultaten van het beleid te verbeteren en deze resultaten beter te monitoren/evalueren? (RPE h.)
8. Hoe sluiten de conclusies en lessen uit het gesynthetiseerde onderzoek aan op de belangrijkste assumpties onder de Rijksbrede Veiligheidsstrategie (RBVS)? (RPE h.)
9. Welke inzichten moeten er worden opgenomen in de volgende SEA? (RPE i.)

Afbakening

De GBVS vormt de basis voor het buitenland en veiligheidsbeleid van het Rijk. Deze periodieke rapportage beperkt zich echter tot het beleid onder het thema veiligheid en stabiliteit van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit thema kent vijf sub-thema's:

1. goede internationale samenwerking ter bevordering van de eigen en bondgenootschappelijke veiligheid;
2. bestrijding internationale criminaliteit en terrorisme;
3. wapenbeheersing;
4. bevordering van veiligheid, stabiliteit, rechtsorde in internationaal verband;
5. bevordering van transitie in prioritaire gebieden.

De uitgaven onder dit thema zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 1: Uitgaven BZ artikel 2²

		Realisatie 2015	Realisatie 2016	Realisatie 2017	Realisatie 2018	Realisatie 2019	2020	2021	2022	2023
Verplichtingen		274.108	294.824	219.236	233.786	240.018	229 165	257 857	278 487	278 384
Programma-uitgaven totaal		245.493	318.845	253.968	238.286	247.238	233 297	262 358	283 996	282 978
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	14 140	14 085	14 085
2.2	Bestrijding internationale criminaliteit en terrorisme	8.893	7.694	8.477	17.150	13.209	15 430	15 070	14 670	14 620
2.3	Wapenbeheersing	12.673	12.343	10.176	9.749	11.787	7 670	12 544	10 794	10 794
2.4	Bevordering van veiligheid, stabiliteit en rechtsorde in internationaal verband	179.765	259.698	192.645	172.089	182.594	167 539	190 439	214 625	213 657
2.5	Bevordering van transitie in prioritaire gebieden	21.580	22.191	25.177	27.260	26.881	26 200	30 165	29 822	29 822

² Bedragen tot 2020 uit jaarverslag: <https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2019/V/onderdeel/d17e4474>, Bedragen na 2020 uit begroting 2022: <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2022/OWB/V/onderdeel/1079063>

Deze periodieke rapportage beperkt zich tot het tijdvak 2015-2022. Daarmee dekt de periodieke rapportage de afgelopen zeven jaar conform RPE richtlijnen.³ Tevens komt het overeen met de afbakening in de tijd van een groot deel van de onderliggende evaluaties (zie onderaan in deze bijlage).

Daarnaast zal de periodieke rapportage niet alleen terugkijken op de GBVS - welke sinds 2018 de basis vormde voor de inzet van het beleid onder artikel 2⁴ - maar ook vooruit blikken op de RBVS, de opvolger van de GBVS die begin 2023 wordt gepresenteerd.

Kanttekening bij deze periodieke rapportage is dat door de omvang en complexiteit van de onderwerpen en de relatief bescheiden rol van Nederland in een wereld vol actoren, het niet mogelijk zal zijn precieze causale relaties aan te tonen over de doelmatigheid en ook doeltreffendheid van de Nederlandse inzet op het brede terrein van veiligheid en stabiliteit.

Beleidstheorie

In de beleidsdoorlichting wordt de beleidstheorie achter de verschillende onderdelen van artikel 2 gereconstrueerd. De GBVS vormt de basis voor het beleid onder artikel 2 en de RBVS zal dat vanaf 2023 doen. In de beleidsreconstructie zullen de belangrijkste assumpties uit de GBVS en RBVS voor het beleid onder artikel 2 worden geïdentificeerd.

Methode

De periodieke rapportage bestaat in hoofdzaak uit een ex post syntheseonderzoek van de evaluaties van individuele beleidsinstrumenten.

Voor deze doorlichting van artikel 2 zijn reeds vele (deel)evaluaties uitgevoerd (zie tabel 2). Daarnaast worden er dit jaar nog enkele aanvullende evaluatieonderzoeken afgerond (tevens opgenomen in tabel 2). De genoemde onderzoeken vormen de bouwstenen voor deze periodieke rapportage. De werkwijze zal verder worden uitgewerkt in de Terms of Reference voor de periodieke rapportage.

Omdat niet alle onderliggende evaluaties het tijdvak 2015-2022 dekken, zal er waar nodig en relevant aanvullend onderzoek plaatsvinden. Dit aanvullende onderzoek blijft echter beperkt tot de doorwerking en uitvoering van aanbevelingen uit eerdere evaluaties, door middel van een analyse van beleidsdocumenten en een beperkt aantal interviews.

Verbeterparagraaf

In de verbeterparagraaf zal kort stil gestaan worden bij de uitvoering van de periodieke rapportage om in de toekomst een beter inzicht te krijgen in doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

Besparings- of intensiveringsvariant

Tot slot zullen in de beleidsdoorlichting scenario's worden opgenomen waarin beleidsopties worden uitgevoerd met 20% minder middelen (besparing), of juist met 20% meer middelen (intensivering). Deze paragraaf zal worden opgesteld door de verantwoordelijke beleidsdirectie(s).

³ In enkele gevallen richten evaluaties zich ook op uitvoering van beleid van voor 2015; indien bevindingen uit deze evaluaties relevant zijn in het kader van deze periodieke rapportage, worden deze alsnog meegenomen.

⁴ De voorloper van de GBVS was de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) (TK 2012-2013, 33694, 1).

Kwaliteitsborging

De evaluatie ten behoeve van de periodieke rapportage wordt uitgevoerd door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), de onafhankelijke evaluatiedienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Alleen de bovengenoemde besparings- of intensiveringsvariant wordt opgesteld door de verantwoordelijke beleidsdirecties. Voor deze periodieke rapportage wordt een referentiegroep samengesteld, waarin zowel externe experts zitten als beleidsmedewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Financiën (IRF), onder voorzitterschap van IOB. De referentiegroep borgt de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de evaluatie. Een van de externe experts zal een verklaring geven bij het eindrapport over de onafhankelijkheid en kwaliteit van de evaluatie.

Tijdpad

In de planning wordt ernaar gestreefd de doorlichting uiterlijk in het laatste kwartaal van 2023 aan uw Kamer toe te sturen.

Onderliggende Evaluaties

Tabel 2: Geïdentificeerde bouwstenen voor de Periodieke Rapportage

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
<i>Sub-thema bestrijding internationale criminaliteit en terrorisme</i>			
2.2	Evaluatie Buitenlands beleid contra-terrorisme	IOB	2021
2.2	Cybersecurity	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	Resolute Support	IOB	2023
2.4	Evaluatie Nederlandse inzet op stabiliteit in fragiele context (met BHOS art 4.3)	IOB	2022
2.4	MINUSMA	IOB	2022
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	Review of the monitoring systems of three projects in Syria – AJACS, White Helmets and NLA	IOB	2018

2.4	Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid – Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde	IOB	2016
<i>Sub-thema bevordering van transitie in prioritaire gebieden</i>			
2.5	IOB Beleidsdoorlichting Europees Nabuurschapsbeleid (met BZ art. 3.2)	IOB	2019
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	2021
2.4	Humanitair ontminnen	DSH	2019
<i>Sub-thema bevordering van transitie in prioritaire gebieden</i>			
2.5	Shiraka overheidssamenwerking	DAM	2022
2.5	NFRP politieke partijenprogramma	DAM / DEU	2021
2.5	MENA beurzenprogramma	DAM	2019