

Vergaderjaar 2025–2026

34 124

Beleidsdoorlichting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 35

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 januari 2026

De Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft op 4 maart 2025 een onderzoek afgerond naar het Nederlandse beleid op het gebied van «Vrede, Veiligheid en Duurzame ontwikkeling» in de periode 2015–2023.

Deze periodieke rapportage gaat over artikel 4 van de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp: «Vrede, Veiligheid en Duurzame Ontwikkeling». Artikel 4 omvat vier terreinen: Humanitaire Hulp, Opvang in de Regio, Migratiesamenwerking en Veiligheid en Rechtsstaatontwikkeling. De rapportage betreft een synthese van vijf IOB evaluaties: 1) *Trust, Risk and Learn*; 2) *Between Prospects and Precarity*; 3) *Inconvenient Realities*; 4) *Less Pretention, More Realism*; en 5) de overzichtsstudie van het Addressing Root Causes-programma. De totale uitgaven op dit artikel besloegen gedurende deze periode bijna EUR 7.5 miljard.

De centrale vraag waarop de rapportage antwoord geeft, luidt:

Wat zijn de overkoepelende bevindingen en lessen over de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid onder BHO-artikel 4 «Vrede, veiligheid, en duurzame ontwikkeling»?

In deze brief zal een overzicht worden gegeven van het beleid onder de sub-artikelen van artikel 4, de bevindingen van de rapportage, afgesloten door een beleidsreactie waarin de belangrijkste wijzigingen sinds de geëvalueerde periode worden beschreven.

Overzicht van de belangrijkste bevindingen van de Periodieke Rapportage

De periodieke rapportage bestaat uit een analyse over doeltreffendheid, gevolgd door een analyse over doelmatigheid, beide analyses gaan in op de welke ieder drie terreinen vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling. Doeltreffendheid wordt gedefinieerd als: *«de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.»* Doelmatigheid wordt gedefinieerd als: *«de mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.»*

De belangrijkste conclusies in de rapportage zijn als volgt:

Doeltreffendheid

Het Nederlandse BHO-artikel-4-beleid heeft diverse directe resultaten opgeleverd: humanitaire hulp heeft levens gered, lijden verlicht en de waardigheid gewaarborgd van mensen die door crises zijn getroffen. Ook op het gebied van Opvang in de Regio en Migratiesamenwerking en Veiligheid en Rechtsstaatontwikkeling werden op lokaal niveau en op korte termijn directe resultaten behaald, zoals verbeterde menselijke veiligheid. Deze directe resultaten hielden niet altijd stand over de lange termijn; met name als een crisis weer oplaat, worden bereikte resultaten soms teruggedraaid.

Doelmatigheid

Het budget voor humanitaire hulp is op doelmatige wijze besteed. Meer dan de helft van het budget voor humanitaire hulp werd verstrekt via voorspelbare, meerjarige en ongeoordeelde financiering aan humanitaire organisaties.

De doelmatigheid van het Opvang in de Regio en Migratiesamenwerking en Veiligheid en Rechtsstaatontwikkeling-beleid was suboptimaal omdat het werd vormgegeven door een groot aantal relatief kleine, kortlopende en gefragmenteerde projecten en programma's.

De overkoepelende bevindingen die uit de rapportage naar voren komen zijn:

- Het beleid voor humanitaire hulp leidde ertoe dat er effectief en tijdig hulp werd geleverd die goed was afgestemd op de behoeften van de getroffen gemeenschappen.
- De ambitieuze en politiek geformuleerde doelstellingen werden vaak onvoldoende vertaald naar het specifieke landen- en instrumentniveau. Vaak miste een onderbouwde verandertheorie en ontbraken valide aannames en een weging van bestaande kennis.
- Ambities met betrekking tot lokalisering zijn over het algemeen onvoldoende waargemaakt. Directe financiering van lokale en nationale organisaties bleef grotendeels uit, en uitvoerende organisaties, begunstigers en overheden werden onvoldoende betrokken bij beleids- en projectontwikkeling.
- Opereren in fragiele en door conflict getroffen gebieden brengt inherent risico's met zich mee. De beperkte risicoacceptatie binnen het ministerie was een belangrijke institutionele barrière die de relevantie van het beleid heeft ondermijnd.

- Door de verkokerde en thematisch gestuurde manier van werken binnen het ministerie was de interne coherentie van BHO-artikel 4 beperkt. De Nexus-benadering, waarin wordt gestreefd naar humanitaire hulp die leidt tot structurele ontwikkeling en vice versa, is beleidsmatig onvoldoende uitgewerkt en werd in de praktijk amper toegepast.
- Ondanks de constructieve rol van de Nederlandse ambassades, beperkten centraal geformuleerde beleidsprioriteiten, tijdspaden en benaderingen van Nederland en andere donoren de samenwerking tussen donoren. Daarnaast kwamen de Nederlandse beleidsprioriteiten niet altijd overeen met die van de betrokken autoriteiten, wat de externe coherentie eveneens beperkte. Nederlandse bijdragen aan multi-donorprogramma's en ongeoormerkte financiering aan gezamenlijke fondsen droegen bij aan betere donorcoördinatie en -samenwerking.

In de rapportage komt IOB tot onderstaande aanbevelingen:

1. Het ministerie moet doorgaan met het verstrekken van voorspelbare, meerjarige en ongeoormerkte financiering aan humanitaire organisaties. Deze benadering is bewezen doeltreffend en doelmatig.
2. Nederland moet de vaak te ambitieuze overkoepelende beleidsdoelstellingen van het opereren in fragiele en door conflict getroffen gebieden heroverwegen. Daarnaast dienen de overkoepelende doelstellingen vertaald te worden naar concrete, realistische land-specifieke doelstellingen die binnen de Nederlandse invloedssfeer liggen.
3. De coherentie van het BHO-artikel 4 beleid moet worden verbeterd en het ministerie moet doorgaan met het adresseren van fragmentatie.
4. Het ministerie moet de ambities met betrekking tot lokalisering in de praktijk gaan brengen.

Aansluiten bij aanbevelingen van de IOB

Humanitaire Hulp

Het beleid van meerjarige flexibele humanitaire financiering is doorgezet en versterkt. Ten opzichte van de geëvalueerde periode, wordt een groter aandeel van het budget van uitvoeringspartners besteed via lokale partners en is er budget beschikbaar gesteld voor capaciteitsopbouw van lokale partners. Hierbij is ook de zeggenschap van lokale actoren toegenomen, evenals investeringen in hun capaciteitsopbouw.

Veiligheid en Rechtsorde

In reactie op de genoemde IOB-evaluaties is in 2022 een beleidstheorie en aansluitend resultatenkader ontwikkeld. Het doel hiervan was om meer coherentie en visie aan te brengen in de inzet. De resultaten zijn zo geformuleerd dat we ook beter kunnen inspelen op lokale, steeds veranderende, contexten.

Lokalisering wordt langs twee sporen vormgegeven. Een groot deel van het Veiligheid en Rechtsorde-budget wordt momenteel besteed door ambassades, met het idee dat deze beter in staat zijn aan te sluiten op de lokale context en nationale prioriteiten. Dit sluit ook aan bij de Afrika-strategie, waarin het bevorderen van dialoog en werken langs gedeelde belangen centraal staat. Centraal gefinancierde projecten richten zich, in aanvulling hierop, met name op internationale beleidsbeïnvloeding en samenwerking met multilaterale organisaties. Ook hierbij wordt sterk gestuurd op samenwerking met lokale organisaties.

Om fragmentatie tegen te gaan, is het aantal prioriteitslanden verminderd. Er is hierbij goed gekeken naar de toegevoegde waarde en aansluiting op de inzet van andere donoren. Om partners meer tijd te geven lokale netwerken op te zetten en duurzame resultaten te bewerkstelligen, is in het meest recente subsidiebeleidskader gericht op vredesopbouw, bescherming en conflictbemiddeling (*Contributing to Peaceful and Safe Societies*) gekozen voor een looptijd van acht jaar.

Tot slot is er een kader opgesteld die wordt gebruikt om af te wegen of, en zo ja hoe, we kunnen blijven werken in landen tijdens en na crises en politieke omwentelingen. Hiermee kunnen er gecalculerde risico's genomen worden op basis van specifieke indicatoren en richtlijnen. Ook is de interne capaciteit van collega's versterkt om risico's doorlopend te analyseren en te mitigeren, door middel van conflictsensitiviteitstrainingen.

Opvang in de Regio en Migratiesamenwerking

Nederland is zich blijven inzetten voor verbeterde leefomstandigheden voor vluchtelingen en gastgemeenschappen. Hoewel de ambitie is om duurzaam perspectief te creëren, wordt er ook erkend dat dit afhankelijk is van meerdere factoren en niet te bereiken door één (externe) speler. Daarom heeft Nederland ook bijgedragen aan verbetering en vergroting van de opvangcapaciteit van landen in de regio.

Om fragmentatie tegen te gaan, is het aantal activiteiten afgenomen en staan de strategische, meerjarige en grootschalige partnerschappen, zoals «*Prospects*» (met UNICEF, UNHCR, ILO, Wereldbank, en IFC) en «*COMPASS*» (IOM) symbool voor de meer strategische benadering. Beide programma's bieden meerjarige, voorspelbare financiering, met naast landen-specifieke programma's ook ruimte voor onderzoek, innovatie, leren en opschalen wat goed werkt.

Om lokalisering in de praktijk te brengen is een subsidieprogramma ontwikkeld gericht op capaciteitsversterking van lokale partners. Daarnaast vindt er voortdurende, constructieve beleidsdialoog met partnerlanden plaats om te zorgen dat de Nederlandse inzet aansluit bij de prioriteiten van het partnerland en waar mogelijk leidt tot inclusief beleid. In de Hoorn van Afrika is de samenwerking met overheden de afgelopen jaren verbeterd, waar dit in de Syrië regio door de politieke verhoudingen moeilijker gebleken.

Tot slot een dankwoord voor de IOB voor hun gedegen en kritische evaluaties. Zowel in samenspraak met partners, als binnen het Ministerie, wordt er continue gekeken naar manieren om de beleidsuitvoering te verbeteren en de impact te vergroten. Deze onderzoeken leveren hier een belangrijke bijdrage aan. Het is belangrijk om goed te toetsen wat er bereikt wordt en wat er realistisch te verwachten valt.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
A. de Vries