



BS2016009970 / 10-6-2016

FACULTEIT DER GEESTESWETENSCHAPPEN

Leerstoelgroep Amerikanistiek

Hare Excellentie Mevrouw J. Hennis-Plasschaert
Ministerie van Defensie
Plein-Kalvermarktcomplex
Kalvermarkt 32
2511 CB Den Haag

*Bushuis/Oost-Indisch Huis
Kloveniersburgwal 48
1012CX Amsterdam*

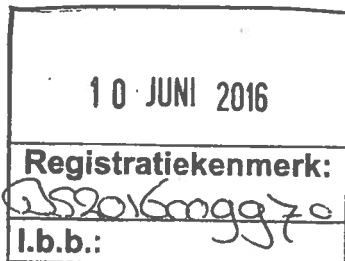
Amsterdam, 6 juni 2016

Uw kenmerk:

Ons kenmerk:

Bijlage(n):

Betreft: *Onafhankelijk Oordeel over Beleidsdoorlichting
"Wijziging samenstelling Koninklijke marine 2005"*



Contactpersoon

Telefoon

E-mail:

Hooggeachte Mevrouw Hennis-Plasschaert,

Op uitnodiging van Secretaris-Generaal drs. E.S.M. Akerboom van het ministerie van Defensie ben ik als onafhankelijk deskundige betrokken geweest bij de beleidsdoorlichting "Wijziging samenstelling Koninklijke marine 2005" (Marinebeleid 2005). Mijn taak was de beleidsdoorlichting te beoordelen op deugdelijkheid, met name op punten van onafhankelijkheid, objectiviteit, transparantie, validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid. Ik ben gevraagd om zowel de opzet van de beleidsdoorlichting, alsmede het proces van de beleidsdoorlichting te beoordelen.¹ Aangezien ik op geen enkel moment bij het opstellen, dan wel uitvoeren van het te bestuderen Marinebeleid 2005 betrokken ben geweest, had ik voldoende distantie om de rol van onafhankelijk expert vervullen. Bij het Project Verkenningen van de Nederlandse regering (afgerond in 2010) ben ik betrokken geweest als de leider van een onderzoeksgroep naar de verhoudingen tussen grootmachten in 2020. Mijn expertise op het terrein van de internationale veiligheid maakte het mogelijk om het Marinebeleid 2005 in samenhang te analyseren. Uiteindelijk ben ik tot een positief eindoordeel gekomen over zowel de opzet als het proces van de beleidsdoorlichting.

Opzet beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door een team van burgerambtenaren en leden van de Defensiestaf van het ministerie van Defensie onder leiding van drs. Hans van Leeuwe. Drs. Ir. Kees Ockhuysen RA van de Auditdienst Rijksoverheid (ADR) heeft een deelstudie uitgevoerd naar de financiële aspecten van het Marinebeleid 2005. Met de heer Van Leeuwe heb ik de oorspronkelijke opzet van de beleidsdoorlichting doorgesproken, inclusief de deelstudie van de ADR. De heer Van Leeuwe had een degelijk plan van aanpak opgesteld en dat is uitgevoerd.

¹ Zie drs. E.S.M. Akerboom, Instellingsbeschikking onafhankelijk deskundige, ministerie van Defensie, 20 september 2015.



Kwaliteit en proces beleidsdoorlichting

Een beleidsdoorlichting door medewerkers van het ministerie dat het oorspronkelijke beleid heeft opgesteld en uitgevoerd leidt misschien eenvoudig tot de vraag naar de onafhankelijkheid en objectiviteit van het onderzoek. Het is mijn bevinding dat het onderzoek onafhankelijk, objectief, transparant, valide en betrouwbaar is uitgevoerd. Deze uitspraak baseer ik op vier overwegingen.

Ten eerste heeft de ADR een geheel onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar de financiële aspecten van het Marinebeleid 2005 dat integraal aan de eindrapportage is toegevoegd. Het ADR-onderzoek vormt een belangrijke onderbouwing van de conclusies van het rapport.

Ten tweede hebben zowel de medewerkers van de ADR als Defensie een uiterste inspanning geleverd om relevante documentatie voor het onderzoek te lokaliseren en zijn daar ook in geslaagd. Het Marinebeleid 2005 bestond uit zeven maatregelen en het was daarom duidelijk naar welke documentatie over besluitvorming, begrotingen en budgetten gezocht moest worden. Op een punt na, is het lokaliseren van de relevante gegevens ook gelukt en dat verdient een compliment voor de Defensieorganisatie, alsmede voor de onderzoeksteams van Defensie en ADR.²

Ten derde zijn de bevindingen in het onderzoeksteam openlijk besproken. Tevens zijn er vijf vergaderingen geweest waarin het onderzoeksteam, inclusief de heer Ockhuysen van de ADR, de vorderingen van het onderzoek en de analyse van (de uitvoering van) het marinebeleid met mij op een kritische en constructieve wijze besproken heeft. Voorbeelden van onderwerpen waarover wij discussie voerden waren hoe de doelmatigheid van een beleid te bepalen is als de financiering voor een maatregel (gedeeltelijk) wegvalt door politieke besluitvorming of welk prijspeil gehanteerd kan worden over een periode van tien jaar, terwijl sommige projecten binnen die periode zijn afgerond. Het declassificeren van de commercieel vertrouwelijke bijlage van het Marinebeleid 2005 heeft nadrukkelijk bijgedragen tot zowel de transparantie van de beleidsdoorlichting, alsmede tot belangrijke inzichten in met name de financiële keuzes die gemaakt zijn.

Ten vierde, en laatste, was het uitgangspunt van het onderzoek dat het een synthetiserende studie was, waarbij de analyse plaatsvond op basis van bestaande documentatie. Het was daarbij nadrukkelijk niet de bedoeling dat ik, als onafhankelijk deskundige, het onderzoek van de onderzoeksgroep zou overdoen. Ik heb wel alle beleidsstukken en documentatie die het onderzoeksteam van het ministerie van Defensie in zijn onderzoek heeft gevonden gelezen, om zowel de discussie binnen de onderzoeksgroep op niveau te kunnen voeren, alsmede om de kwaliteit van de analyse te beoordelen.

Ik maak graag van de gelegenheid gebruik om de leden van de ADR en het onderzoeksteam en met name de voorzitter van de onderzoeksgroep, de heer Van Leeuwe, te complimenteren met de professionele en kundige wijze waarop zij het onderzoek gedaan hebben en hun analyse geschreven hebben.

² De vraag van de ADR of de aanpassing van de sonarinstallatie op onderzeeboten ook tot een verhoging van de exploitatiekosten zou kunnen leiden kon niet beantwoord worden (zie pagina 6 van het ADR-rapport "Beleidsdoorlichting Marinestudie – 2005: Deelvraag 3", van 16 december 2015).



Resultaten

Het onderzoek heeft tot een goede en inzichtelijke analyse geleid van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Marinebeleid 2005. Ik ben gevraagd in mijn opdracht ook een oordeel te vormen over bruikbaarheid van de beleidsanalyse. Naast de conclusies over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, levert de beleidsanalyse ook andere interessante inzichten op over onderwerpen zoals de analyse van de internationale veiligheidssituatie en de daaruit voortvloeiende opvattingen over aan te schaffen wapenplatformen, de uitvoering van specifieke projecten en de context van politieke besluitvorming waarin het Marinebeleid 2005 plaatsvindt.

Er zijn twee specifieke punten die uit de beleidsanalyse naar voren komen waarop ik uw aandacht wil vestigen.

Ten eerste is er het financiële kader dat het Marinebeleid 2005 aangaf en waarbinnen het ministerie van Defensie over het geheel genomen is gebleven (gegeven een prijspeilcorrectie en correcties als gevolg van meer of minder behoeftes (zie paragraaf 3.2 in de beleidsanalyse)). Dat de oorspronkelijke totale begroting niet is overschreden is niet alleen goed nieuws. Bepaalde projecten zijn duurder gebleken, zoals het bouwen van de JSS en de OPVs, maar dat mag geen verrassing zijn omdat de Tweede Kamer over deze ontwikkelingen door de jaren heen uitvoerig op de hoogte is gehouden. De totale uitgaven zijn onder andere binnen de perken gebleven omdat twee van de zeven maatregelen van het beleid uit 2005 niet zijn uitgevoerd: er zijn geen Tactische Tomahawks (TacTom) aangeschaft en er is geen mijnneveegcapaciteit verworven. De versterking van het Korps Mariniers heeft maar gedeeltelijk plaatsgevonden. De belangrijkste reden om deze maatregelen niet uit te voeren, danwel uit te stellen, zijn de bezuinigingsrondes en herprioriteringen van het beleid in 2007 en 2011. Verder is in 2013 besloten om niet alle operationele capaciteiten van de JSS te benutten en dit schip met verminderde bemanning in dienst te stellen. Deze beleidsmaatregelen vonden vooral om financiële redenen plaats en waren niet in eerste instantie het gevolg van een hernieuwde afweging van strategische doelen. Het is jammer te moeten vaststellen dat in een periode van tien jaar drie keer de financiële middelen aanzienlijk zijn verminderd waardoor politiek-strategische en militair-strategische doelen moeilijker of niet te halen zijn geweest. Overigens blijkt uit het onderzoek ook dat het uitstellen van maatregelen, zoals in het geval van de bouw van de JSS, de uiteindelijke kosten van het project ten opzichte van de planning heeft doen oplopen.

Ten tweede blijkt dat de internationale veiligheidssituatie sinds 2005 is verslechterd. In 2005 was het uitgangspunt dat operaties op volle zee minder belangrijk zouden worden en dat operaties in kustwateren en operaties ter ondersteuning van activiteiten op land een grotere rol zouden gaan spelen. De laatste twee uitgangspunten bleken te kloppen, maar het eerste uitgangspunt blijkt in vooral recente jaren niet correct te zijn. Nu is het voorspellen van de toekomst een moeilijke opgave, zowel in 2005 als in 2015, maar het is jammer dat met de verkoop van fregatten en de aanschaf van patrouillevaartuigen er ook aan capaciteit is ingeleverd om te reageren op een escalatie van conflicten en de mogelijkheid voor inzet in operaties hoger in het geweldsspectrum. De aanname dat de NAVO de patrouillevaartuigen wel in de Defense Requirement Review zou opnemen, bleek een te optimistische inschatting.



Conclusie

Het onderzoek voor de analyse van het beleid Wijziging samenstelling Koninklijke marine 2005 is zorgvuldig en degelijk uitgevoerd. Het plan van aanpak, zoals voorgelegd aan de Tweede Kamer, was goed uit te voeren. De methode van onderzoek en het gebruik van de bronnen is transparant en de conclusies getuigen van onafhankelijkheid en objectiviteit. De antwoorden op de vragen en deelvragen gesteld in het plan van aanpak en de conclusies van de beleidsanalyse zijn zorgvuldig geformuleerd en als onafhankelijk expert kan ik het onderzoek en het rapport volledig onderschrijven.

Hoogachtend,

 Prof.dr. Ruud Janssens