

Tweede Kamer der Staten- Generaal

t.a.v. de voorzitter

Postbus 2008

2500 EA Den Haag

Datum: 13 januari 2017

Betreft: onafhankelijk oordeel beleidsdoorlichting Budget Internationale Veiligheid

Geachte voorzitter

Op uitnodiging van het ministerie van Defensie zijn ondergetekenden betrokken als onafhankelijke deskundigen conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) bij de beleidsdoorlichting van het ministerie van Defensie naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Budget Internationale Veiligheid (BIV).

Middels voorliggende brief bieden wij u onze gezamenlijke beoordeling aan over de kwaliteit van deze beleidsdoorlichting alsmede een toelichting op onze betrokkenheid en inbreng bij de totstandkoming ervan. De beoordeling heeft betrekking op de finale conceptversie van het eindrapport zoals wij dat op 13 januari jl per email hebben ontvangen van de projectgroep en richt zich uitsluitend op de hoofdstukken en conclusie van dit rapport, niet op de aanbevelingen.

Wij spreken onze waardering uit voor de totstandkoming van deze beleidsdoorlichting door de interdepartementale projectgroep onder leiding van het ministerie van Defensie. De beleidsdoorlichting BIV is een complex onderzoek gebleken, naar relaties tussen beleid en beoogde doelen die niet eenduidig causaal zijn vast te stellen en zich afspelen in een interdepartementale en politiek bestuurlijk gevoelige context. Wij concluderen dat de beleidsdoorlichting BIV inzicht geeft in de doeltreffendheid van het beleid (BIV) en in de ontwikkelingen ten aanzien van het beoogde doel, versterking van de geïntegreerde benadering. Verder geeft zij beperkt inzicht in de doelmatigheid van het beleid.

Onafhankelijkheid van de beoordeling

Het ministerie van Defensie heeft ervoor gekozen twee onafhankelijke deskundigen te betrekken bij de beleidsdoorlichting BIV: inhoudelijke deskundigheid inzake de geïntegreerde benadering alsmede methodologische deskundigheid inzake beleidsdoorlichtingen.

De onafhankelijkheid van voorliggende beoordeling is gelegen in het feit dat wij beiden werkzaam zijn als onderzoeker/ adviseur en niet in dienst zijn van een der departementen, noch betrokken zijn of zijn geweest bij de totstandkoming of uitvoering van het beleid inzake het BIV of aanpalend beleid en als zodanig geen verantwoordelijkheid dragen voor het beleid.

Rol bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting

De uitvoering van de beleidsdoorlichting lag geheel in handen van de projectgroep, wiens samenstelling gedurende de looptijd van het onderzoek een aantal keer gewijzigd is.

Onze betrokkenheid en rol bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting BIV betrof het adviseren van de Defensie- vertegenwoordiging van de projectgroep over de opzet en uitvoering van de beleidsdoorlichting.

Hiertoe hebben wij in de periode van april 2016 tot en met 10 januari 2017 een aantal keer schriftelijk gereageerd op toegezonden conceptversies van (deelproducten van) het rapport; een aantal adviesgesprekken gevoerd met de Defensievertegenwoordiging van de projectgroep alsmede eenmalig zitting genomen in de voltallige projectgroep. De regie en planning voor inbreng van onze adviezen lag bij de Defensievertegenwoordiging van de projectgroep. Niet altijd is op herkenbare of navolgbare wijze van adviezen gebruik gemaakt. De lijkt het gevolg te zijn van onder meer tijdsdruk, met name tijdens de afronding, alsmede het ambtelijke proces en interne besluitvorming.

Beoordeling van de bevindingen ten aanzien van de doeltreffendheid

Een beleidsdoorlichting dient inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Idealiter is sprake van een eenduidig aantoonbare causale relatie tussen het beleid en het beoogde doel, die zich weerspiegelt in de beleidstheorie ten grondslag aan het beleid.

De relatie tussen het BIV en de geïntegreerde benadering kent die eenduidig aantoonbare causaliteit niet. Zowel het beleidsinstrument als het beoogde doel zijn nader te operationaliseren en daarmee in zekere zin meetbaar te maken. Zij zijn echter niet volledig te kwantificeren, noch te isoleren van andere factoren en context-gerelateerde aspecten die van invloed kunnen zijn op het optreden van effecten. Dit weerspiegelt zich dan ook in wijze waarop de vooronderstelling ten grondslag aan het beleid is geformuleerd: het instellen van het BIV *draagt bij aan* de versterking van de geïntegreerde benadering. Dit impliceert dat in de beleidsdoorlichting zoveel mogelijk gestreefd dient te worden een zo volledig en helder mogelijk inzicht te bieden in de relatie tussen het beleidsinstrument en het beoogde doel, maar dit zal plaatsvinden in termen van plausibiliteit en aannemelijkheid.

De projectgroep heeft naar ons oordeel gestreefd inzicht te bieden in de relatie tussen het BIV en de geïntegreerde benadering door de te onderzoeken begrippen te operationaliseren en een beschrijving te geven van de achtergrond, context en ontwikkeling van de begrippen en daarmee van de onderlinge relatie en veronderstellingen ten grondslag aan het beleid.

De gebruikte casestudies hebben het mogelijk gemaakt inzicht te verkrijgen in de geïntegreerde benadering in de periodes voorafgaand aan en na instelling van het BIV. Dit maakte het mogelijk om in die concrete gevallen uitspraken te doen over de werking van het BIV.

Het raadplegen van verschillende bronnen (in dit geval voornamelijk interviews en documenten), draagt bij aan de betrouwbaarheid van de beleidsdoorlichting. De gekozen aanpak heeft ertoe geleid dat het vermoeden over de beperkte invloed van het BIV op de geïntegreerde benadering dat reeds bij betrokkenen leefde, meer geobjectiveerd en onderbouwd kon worden. Deze conclusie wordt breder gedragen onder meer door experts op het terrein en is dus niet onverwacht.

Tegelijkertijd heeft deze aanwezige kennis er waarschijnlijk mede toe geleid dat de beleidsdoorlichting op een aantal punten impliciet blijft. Zo zou de lezer die minder bekend is met het onderwerp gebaat zijn bij nog meer uitleg over de stappen die leiden tot de conclusie dat er geen verandering is opgetreden in de geïntegreerde benadering en dus het BIV haar doel niet heeft bereikt. Ook in de methodologische verantwoording blijft een aantal zaken impliciet: de ondernomen stappen worden beschreven, maar verantwoord op een wijze waarmee onderzoekscriteria zoals validiteit, betrouwbaarheid en controleerbaarheid minder zijn geborgd.

Beoordeling van de bevindingen ten aanzien van de doelmatigheid

De projectgroep heeft ervoor gekozen de doelmatigheidsvraag te definiëren als vraag naar de bestuurlijke drukte (capaciteit) die gemoeid is met het BIV. De argumentatie is dat de beleidsdoorlichting niet zou gaan over de financiële omvang van het BIV.

Het onderzoek naar de doelmatigheid richt zich daarmee naar ons oordeel op het apparaatsbudget, maar laat het beleidsbudget buiten beschouwing en geeft daarmee een meer beperkte invulling aan de doelmatigheidsvraag zoals bedoeld in de RPE.

Het BIV is een gemeenschappelijk budget waarover gemeenschappelijke besluitvorming plaatsvindt. Over de aanwending van het budget wordt gezamenlijk besloten. Verondersteld wordt dat het instellen van het BIV bijdraagt aan versterking van de geïntegreerde benadering. De vraag of de financiële omvang van het BIV van invloed is op de mate van geïntegreerde beleid vereist ook inzicht in andere factoren dan de bestuurlijke drukte. Het gaat immers niet louter om het gezamenlijk overleg dat het beoogde doel moet bereiken, maar ook om samenvoeging van budgetten en een beoogd positief effect van beleidscoherentie.

Bovendien, is ook het onderzoek naar apparaatskosten beperkt gebleven, doordat uit interviews gegenereerde beeld van bestuurlijke drukte gebaat zou zijn bij een aanvulling met kwantitatieve (bedrijfsvoerings)gegevens, zoals een inschatting van de personele kosten gemoeid met overlegstructuren inzake het BIV. Voortbordurend daarop zou dan de doelmatigheidsvraag gesteld kunnen worden in hoeverre het beoogde doel met minder ambtenaren kan worden bereikt.

Beoordeling van de conclusies

In een onderzoeksrapport volgen conclusies logischerwijs voort uit onderzoeksbevindingen. In de beleidsdoorlichting BIV zijn op basis van onze expertise op het terrein van de geïntegreerde benadering de bevindingen aannemelijk. De stap van onderzoeksbevindingen naar conclusies is op een aantal punten echter impliciet en niet altijd direct herleidbaar naar in het onderzoeksrapport beschreven onderzoeksbevindingen waardoor de conclusies beter minder stellig waren geformuleerd. Op basis van de casestudies kan worden geconcludeerd dat er geen structurele wijziging is opgetreden in de mate van geïntegreerdheid van het gevoerde beleid voor en na het instellen van het BIV, en naar het oordeel van geïnterviewden is het BIV hierop niet van invloed geweest. Of het BIV geen enkele positieve of negatieve invloed heeft gehad kan echter op basis van het onderzoeksmateriaal niet met hardheid worden vastgesteld. Dit geldt ook voor het al dan niet optreden van neveneffecten en de invloed van andere factoren. Tot slot is de vraag naar de doelmatigheid van het BIV beperkt onderzocht wat bredere uitspraken over de doelmatigheid van het BIV niet mogelijk maakt. Wij verwijzen hiervoor naar hierboven beschreven oordeel over de bevindingen ten aanzien van de doelmatigheid.

Eindoordeel

Samengevat komen wij tot de conclusie dat de beleidsdoorlichting BIV enig inzicht geeft in de ontwikkeling, en werking en doeltreffendheid van het BIV ten aanzien van het beoogde doel, de geïntegreerde benadering, doch het inzicht in de doelmatigheid van het beleid niet alle aspecten omvat.

Hoogachtend,

Dr. J. van der Lijn

Dr. M.K. Houppermans