

Vergaderjaar 2011–2012

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

Nr. 449

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 27 januari 2012

De vaste commissie voor Defensie¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie en aan de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken over de brief van 28 september 2011 inzake het Rapport van bevindingen inzake de audit over de Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006–2010 (Kamerstuk 27 925, nr. 445).

De ministers en de staatssecretaris hebben deze vragen beantwoord bij brief van 24 januari 2012. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Beek

De griffier van de commissie,
Roovers

¹ Samenstelling:

Leden: Beek, W.I.I. van (VVD), Voorzitter, Bommel, H. van (SP), Staaij, C.G. van der (SGP), Timmermans, F.C.G.M. (PvdA), Eijssink, A.M.C. (PvdA), Miltenburg, A. van (VVD), Knops, R.W. (CDA), Jacobi, L. (PvdA), Brinkman, H. (PVV), Voordewind, J.S. (CU), Broeke, J.H. ten (VVD), Dijk, J.J. van (SP), Ouweland, E. (PvdD), Rouwe, S. de (CDA), Ondervoorzitter, Peters, M. (GL), Berndsen, M.A. (D66), Kortenoeven, W.R.F. (PVV), Monasch, J.S. (PvdA), Bosman, A. (VVD), El Fassed, A. (GL), Hernandez, M.M. (PVV), Hachchi, W. (D66) en Holtackers, M.P.M. (CDA).
Plv. leden: Taverne, J. (VVD), Raak, A.A.G.M. van (SP), Dijkgraaf, E. (SGP), Smeets, P.E. (PvdA), Wolbert, A.G. (PvdA), Dijkhoff, K.H.D.M. (VVD), Ferrier, K.G. (CDA), Samsom, D.M. (PvdA), Helder, L.M.J.S. (PVV), Wiegman-van Meppelen Scheppink, E.E. (CU), Caluwé, I.S.H. de (VVD), Irrgang, E. (SP), Hazekamp, A.A.H. (PvdD), Ormel, H.J. (CDA), Braakhuis, B.A.M. (GL), Schouw, A.G. (D66), Bontes, L. (PVV), Heijnen, P.M.M. (PvdA), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Grashoff, H.J. (GL), Roon, R. de (PVV), Pechtold, A. (D66) en Haverkamp, M.C. (CDA).

1

Waardoor hebben de Auditdiensten van de betrokken ministeries niet kunnen vaststellen of de informatie in de Eindevaluatie juist en volledig is? Wat zegt dit over de kwaliteit van de Eindevaluatie?

De controle door de Auditdiensten van deze niet-financiële (beleids)informatie heeft zich, overeenkomstig de richtlijnen daarover in het Handboek Auditing Rijksoverheid, gericht op het totstandkomingsproces, de bronvermelding, de niet-strijdigheid met de financiële informatie en de nakoming van toezeggingen aan de Tweede Kamer. De eisen die in dat kader in de Richtlijnen Periodieke Evaluaties (RPE) aan beleidsinformatie worden gesteld golden daarbij als toetscriteria.

2

Kunt u verantwoordelijkheid dragen voor de inhoud van de Eindevaluatie ondanks het feit dat de Auditdiensten de juistheid en volledigheid van de informatie niet hebben kunnen controleren vanwege het ontbreken van «gestructureerde onderzoeksdossiers»? Zo ja, waarom wel?

Ja, wij dragen de volledige verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze Eindevaluatie.

3

Kan er een methode voor evaluaties van militaire missies worden opgesteld die voldoet aan de kwaliteitscriteria die de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) voor evaluaties hanteert? Zo nee, waarom niet?

Evaluaties van artikel 100 missies worden geëvalueerd aan de hand van het Toetsingskader 2009. Hierbij kunnen de richtlijnen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) dienen als handvatten bij deze evaluatie, net als gebeurd is bij de Eindevaluatie ISAF. De kwaliteitscriteria die de OECD hanteert voor evaluaties zijn integraal opgenomen in deze RPE richtlijnen. Missies vinden plaats in een complexe omgeving die beperkingen oplegt aan de mogelijkheden om effecten te meten en deze effecten exclusief toe te rekenen aan het Nederlandse optreden.

4 en 19

Hoe zal worden gezorgd voor betere reconstrueerbaarheid binnen de evaluaties? Zullen voor toekomstige missies gestructureerde onderzoeksdossiers met kruisverwijzingen naar dossierstukken worden aangelegd? Waarom ontbreken gestructureerde onderzoeksdossiers? Welke maatregelen gaat u nemen om in de toekomst hierin wel te voorzien?

De regering is verantwoordelijk voor een evaluatie op grond van het Toetsingskader en streeft daarbij ook naar transparantie van de onderzoeksresultaten. Echter, bij het uitvoeren van de eindevaluatie van de Nederlandse inzet in ISAF veelal gewerkt met interne, gerubriceerde, rapportages uit het missiegebied. Hierdoor is de reconstrueerbaarheid van de evaluatie beperkt. Deze specifieke beperking is in het plan van aanpak reeds opgemerkt.

6

Bent u van mening dat de gestelde doelstellingen voor de Nederlandse bijdrage aan ISAF te ambitieus zijn geweest? Zo ja, kunt u toelichten wat hier de effecten van zijn geweest? Zo nee, waarom niet?

De regering heeft vanaf de start van de missie duidelijk aangegeven dat de Nederlandse missie een waardevolle bijdrage zou kunnen leveren,

maar dat volledig resultaat op alle deelgebieden gezien de Afghaanse context niet haalbaar zou zijn.

De evaluatie geeft aan dat het voor complexe missies zoals Uruzgan is gebleken dat het lastig was om voorafgaand aan de missie heldere doelstellingen vast te stellen. Deze doelstellingen bleken naderhand ambitieus te zijn en de resultaten waren moeilijk te meten.

De regering heeft hiervan geleerd en zal bij toekomstige missies hiermee rekening houden. Bij de geïntegreerde politietrainingsmissie is dit reeds gebeurd.

7 en 10

Was er in de eerste artikel 100-brief (27 925, nr. 194) voor de Nederlandse bijdrage aan ISAF sprake van een discrepantie tussen het doel, de aanpak en de middelen? Zo ja, welke effecten heeft deze discrepantie in de praktijk gehad?

Was er in de tweede artikel 100-brief (27 925, nr. 264) voor de Nederlandse bijdrage aan ISAF sprake van een discrepantie tussen het doel, de aanpak en de middelen? Zo ja, welke effecten heeft deze discrepantie in de praktijk gehad? Was deze discrepantie groter of kleiner vergeleken met de vastgestelde discrepantie uit de eerste artikel 100-brief (27 925, nr. 194)?

In beide artikel 100 brieven is aangegeven dat het niet realistisch is om te verwachten dat binnen de Nederlandse inzetperiode veiligheid, stabiliteit en voorspoedige economische ontwikkeling bereikt zal kunnen worden in Uruzgan en door de Afghanen zelf. Ook is aangegeven dat Nederland qua veiligheid zich aanvankelijk alleen richtte op de twee bevolkingscentra in het zuiden van de provincie, Tarin Kowt en Deh Rawud, de zogenaamde inktvlekbenadering.

De sterkte van de Nederlandse bijdrage aan ISAF is in de loop van de jaren flink toegenomen, zowel in personeel als materieel. Met de groei van initieel 1 200 naar 2000 militairen kan worden gesteld dat het evenwicht tussen doel, aanpak en middelen hiermee in de praktijk is bewaakt. In de laatste twee jaar waren grote aanpassingen niet meer nodig.

Uit de evaluatie blijkt dat een significante, zij het niet onomkeerbare, bijdrage is geleverd aan de opbouw en stabiliteit van Uruzgan. De gekozen 3D-aanpak was succesvol waarbij middelen flexibel zijn ingezet en, waar nodig, uitgebreid.

8, 13 en 14

Deelt u de mening dat de tussentijdse evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan ISAF (d.d. 11 september 2009) te laat gereed was? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat waren hier de gevolgen van?

Kunt u uiteenzetten op welke wijze de doelstellingen voor de Nederlandse bijdrage aan ISAF zijn aangepast tussen de eerste (27 925, nr. 194) en tweede artikel 100-brief (27 925, nr. 264)? Waarom zijn de doelstellingen aangepast?

Op welke wijze zijn de doelstellingen van de Nederlandse bijdrage aan ISAF bijgesteld in de tweede artikel 100-brief, ten opzichte van de eerste? Welke gevolgen hadden deze bijstellingen voor de uitvoering van deze missie?

De doelstellingen van de missie zijn gedurende de vier jaar niet fundamenteel gewijzigd, wel zijn door de tijd de accenten binnen de missie verlegd. Door een verbeterde veiligheidssituatie kon meer aandacht worden besteed aan de resultaatgebieden goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling. Dit is terug te zien in de wijze waarop de doelstellingen moesten worden behaald; in de tweede artikel-100 brief van 2007 is gemeld dat, na opgedane ervaring, meer de nadruk wordt gelegd op het

belang van goed bestuur, op het opleiden van de Afghaanse veiligheids-troepen en werd het belang onderkend van het betrekken van de Afghaanse bevolking en de Afghaanse autoriteiten bij Nederlandse projecten en initiatieven. Zodoende konden resultaten beter worden bestendigd.

De Tweede Kamer werd periodiek geïnformeerd over de ontwikkelingen en de voortgang van de missie. Daarnaast is in de artikel 100-brief van 30 november 2007 een hoofdstuk opgenomen waarin een uitgebreide terugblik wordt gegeven op het verloop van de missie tot dat moment. De Tweede Kamer is om die reden in een eerder stadium geïnformeerd (Kamerstuk 27 925, nr. 40 en nr. 71) dat geen aanvullende tussentijdse evaluatie over het jaar 2007 en vervolgens 2008 zou worden aangeboden.

De tussentijdse evaluatie vormde samen met onder andere politieke rapportages, rapportages van de militaire commandanten en parlementaire stukken het bronmateriaal voor de eindevaluatie. Wat betreft de geleerde lessen en best practices uit de tussentijdse evaluatie blijkt dat veel daarvan reeds gedurende de missie zijn ingevoerd. Het tijdstip van verzenden van de tussentijdse evaluatie naar de Kamer heeft dan ook geen invloed gehad op de implementatie van de geleerde lessen.

9

Kan in het Toetsingskader een paragraaf «Bescherming van de burgerbevolking» worden opgenomen als belangrijke verantwoordelijkheid van een Nederlandse bijdrage aan internationale missies?

Het voorkómen van burgerslachtoffers is voor Nederland van groot belang bij inzet van de krijgsmacht. De bescherming van de burgerbevolking en het voorkomen van burgerslachtoffers is bij elke wapeninzet een belangrijk aandachtspunt. De bescherming van de burgerbevolking en het voorkomen van burgerslachtoffers is, waar relevant, onderdeel van het Nederlands optreden. In de betreffende artikel 100-brieven wordt ruim aandacht besteed aan de wijze waarop binnen de respectievelijke missies invulling wordt gegeven aan de bescherming van burgers, zoals bijvoorbeeld recentelijk in de artikel 100-brief inzake de Nederlandse deelname aan UNMISS (Kamerstuk TK 29 521 nr 172). De regering ziet de motie van het Lid Peters cs (33 000 V, nr 96) over dit onderwerp als ondersteuning van staand beleid, een wijziging van het Toetsingskader acht de regering dan ook niet nodig.

11 en 12

Bent u bereid een onafhankelijke evaluatie uit te voeren naar de kwaliteit en bruikbaarheid van het Toetsingskader naar aanleiding van de Nederlandse bijdrage aan ISAF en de evaluatie van deze missie? Hoe beoordeelt u de werking van het Toetsingskader gedurende de laatste vijf jaar? Op welke punten voldoet het Toetsingskader niet of toont het leemten, en welke aanpassingen dienen er te worden doorgevoerd?

Het oordeel over de kwaliteit en bruikbaarheid van het Toetsingskader is aan parlement en regering. De regering ziet geen noodzaak tot een onafhankelijke evaluatie. De artikel 100-procedure bewijst in de praktijk haar waarde. Het Toetsingskader biedt de basis voor de gedachtewisseling tussen parlement en regering en ziet zowel op het besluit als op de uitvoering en de evaluatie van de Nederlandse deelname aan een internationale crisisbeheersingsoperatie of een hulpverleningsoperatie in gewapend conflict. De aandachtspunten in het Toetsingskader krijgen per operatie – afhankelijk van belang, mandaat en geweldsniveau – een ander gewicht en maken het mogelijk om van geval tot geval een weloverwogen politiek en militair oordeel te vellen. Het Toetsingskader biedt daarmee de

mogelijkheid voor gedegen, adequate informatievoorziening voor het gehele spectrum aan operaties; van operaties met een zeer beperkt mandaat, zoals de inzet van de Nederlandse marine bij de bescherming van WFP-schepen in 2008, voorafgaand aan de anti-piraterijoperaties die daarop volgden, tot complexe geïntegreerde missies als in Uruzgan en nu Kunduz.

Aanpassingen van het Toetsingskader vloeien voort uit het debat tussen parlement en regering.

Dat dit in de praktijk ook zo werkt, blijkt uit de actualisering en verbreding van het Toetsingskader in 2009. Om tegemoet te komen aan de bestaande praktijk is toen aangegeven dat de regering de Kamer zoveel mogelijk langs de lijnen van het Toetsingskader zal informeren bij grote civiele missies waaraan militairen deelnemen, alsmede bij uitzendingen met overlappende doelstellingen – wanneer de inzet van de krijgsmacht betrekking heeft op bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied alsmede de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daarnaast besteedt het Toetsingskader sinds 2009 specifiek aandacht aan de geïntegreerde benadering om het geïntegreerde civiel-militaire karakter van veel van de uitzendingen beter te reflecteren. Ook is met de actualisering aandacht voor gender in de opzet en uitvoering van crisisbeheersingsoperaties zeker gesteld.

15

Deelt u de mening dat het rapport van de Auditdiensten ook een beleidsdoorlichting zou moeten inhouden?

Een beleidsdoorlichting is een ex post evaluatie gericht op de effecten van gevoerd beleid en de daarvoor gebruikte financiële middelen. Het rapport van de Auditdiensten betreft een (aanvullend) rapport van bevindingen inzake de totstandkoming van de beleidsdoorlichting Eindevaluatie ISAF. Het uitvoeren van zulks een audit betreft geen verplichting vanuit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Wel is de RPE als normenkader gehanteerd voor de aanpak van de audit.

16

Welke lessen trekt u met betrekking tot de opzet en aanpak van evaluaties van militaire missies, naar aanleiding van de rapportage van de onafhankelijke commissie van experts en de rapportage van bevindingen?

De regering is erkentelijk voor de bijdrage van de externe commissie van onafhankelijk experts voor deze eindevaluatie. De suggestie om meer aandacht te besteden aan burgerslachtoffers wordt gezien als een ondersteuning van staand beleid (zie ook vraag 9 en verder). De aanbevelingen uit het «Rapport van bevindingen» worden daar waar mogelijk en relevant ter harte worden genomen bij toekomstige missies.

17 en 20

Op welke wijze zal een systeem van monitoring worden opgezet, zodat in de toekomst missies beter geëvalueerd kunnen worden?

Herkent u zich in de kritiek dat een missiebreed systeem voor monitoring van de evaluatie(indicatoren) niet is ontwikkeld? Zo ja, welke lessen bent u bereid te trekken, bijvoorbeeld door de doelstellingen van de missie uit te werken in concrete indicatoren en normen en criteria voor evaluatie?

Alle missies hebben een eigen karakter en vergen daarom maatwerk, ook waar het monitoring betreft. Een eenduidig systeem van monitoring voor deze missie in zijn geheel is niet goed mogelijk, gegeven het zeer diverse karakter ervan, qua aard en in de tijd gezien. Wel is tijdens en na de missie gebleken dat monitoring aanmerkelijk wordt vereenvoudigd door een

uitgebreide stand van zaken die wordt opgemaakt bij de start en wordt bijgehouden tijdens de missie. Deze les is toegepast bij de politietrainingsmissie in Kunduz.

De regering heeft voor bij de geïntegreerde politietrainingsmissie gekozen voor het vooraf formuleren van heldere doelstellingen en indicatoren die zijn vervat in de artikel 100 brief en het geïntegreerd missieontwerp. Daarnaast wordt op basis van een contextanalyse en een perceptieonderzoek een duidelijk startpunt gemarkeerd. Met deze instrumenten kan de missie op termijn goed worden geëvalueerd.

22, 23 en 24

Kunt u ingaan op de kritiek van de Auditdiensten op de spreadsheet «NLD donor profile», namelijk dat het proces van totstandkoming onvoldoende checks and balances bevatte, de toewijzing en interpretatie van activiteiten naar Afghanistan en Uruzgan niet altijd even duidelijk was en daarom niet doelmatig reproduceerbaar en niet systematisch gecontroleerd is door de betrokken controller units?

Hoe beoordeelt u de kritiek van de Auditdiensten dat er in de financiële informatie van Buitenlandse Zaken in het evaluatierapport sprake is van rekenkundige onjuistheden, voor een groot deel te wijten aan een dubbel telling van bijdragen aan één van de fondsen, alsmede van rekenkundige omissies in het achterliggende spreadsheet dat werd gebruikt om een onderverdeling te maken in de uitgaven op basis van geografische- en thematische criteria?

Hoe beoordeelt u de bevinding van de Auditdiensten dat de totale uitgaven in het evaluatierapport met € 26,7 miljoen neerwaarts moeten worden bijgesteld?

Het spreadsheet *NLD donorprofile* is opgesteld langs de lijnen van de Afghan National Development Strategy (ANDS). Als coördinator van de hulp wilde het Afgaans ministerie van Financiën op deze wijze de donorinformatie binnen de internationale gemeenschap transparant en onderling vergelijkbaar maken. De door ANDS gehanteerde methode is echter niet één op één te vertalen naar de begrotingssystematiek van het Nederlands ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarom zijn toewijzingen niet altijd gemakkelijk herleidbaar.

Onder tijdsdruk is een beperkt aantal (omvangrijke) OS-bijdragen bij de totstandkoming van de ISAF-evaluatie bij vergissing dubbel geteld. Dit betreft de regering ten zeerste.

18

Deelt u de mening dat de indicatoren voor Afghan Compact irrealistisch waren, ingehaald zijn door de tijd en snel losgelaten waardoor monitoring niet meer mogelijk was? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat waren hier de gevolgen van en hoe kan dit in de toekomst worden voorkomen?

De doelstellingen van het Afghan Compact waren voor de Nederlandse deelname aan ISAF maar in beperkte mate relevant. De belangrijkste reden hiervan was dat er geen verdere uitwerking van de doelstellingen op nationaal niveau was gemaakt naar het provinciale niveau. Het Afghan Compact was daarom niet bruikbaar voor de Nederlanders in Uruzgan.

Zie ook verder vraag 22 en verder bij de vragen over de Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006–2010 (Kamerstuk 27 925 nr. 436).

21

Wilt u de Auditdiensten opdracht geven voorstellen te doen voor het realiseren van meer transparantie, betere toerekening van kosten aan resultaatgebieden en betere beheersbaarheid van kosten verbonden aan missies? Zo ja, welke opdracht zult u precies geven? Zo nee, waarom niet?

Voor de deelname door het ministerie van Defensie aan crisisbeheersingsoperaties worden enkel de additionele uitgaven inzichtelijk gemaakt. Deze additionele uitgaven worden separaat verantwoordt op het beleidsartikel 20 in de defensiebegroting en zijn herleidbaar naar begroting en jaarverslag. Met deze systematiek is transparantie over de additionele uitgaven gewaarborgd, de evaluatie bevat geen aanleiding voor aanpassingen hiervan. De financiële administratie van het Ministerie van Defensie is niet ingericht om de uitgaven voor missies toe te rekenen aan resultaatgebieden. Dit veranderen zou leiden tot complexe toerekeningsvraagstukken en een toename van de administratieve lasten, hetgeen haaks staat op de in de beleidsbrief aangekondigde vereenvoudiging in de bedrijfsvoering. Ten aanzien van de beheersbaarheid van kosten verbonden aan missies, zijn gedurende de looptijd van de ISAF missie al verbeteringen doorgevoerd op basis van lessen ten aanzien van de initiële ramingen uit 2005. Deze wijzigingen hielden onder meer een aanpassing van de ramingsystematiek in, het op frequenter basis volgen van de uitgaven voor de missie en het gebruik van ervaringsgegevens van eerdere jaren. Bij overige missies hebben sindsdien geen significante kostenoverschrijdingen plaatsgevonden, anders dan als gevolg van gewijzigde uitgangspunten zoals door verlenging van een missie. Een nader onderzoek naar transparantie, toerekening en beheersbaarheid van kosten verbonden aan missies wordt hiermee niet nodig geacht.

Op basis van de ervaring met de Uruzgan missie heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken verbeteringen doorgevoerd in het beheer van de aan de geïntegreerde politietrainingsmissie verbonden kosten. Alle ODA uitgaven worden gefinancierd uit een separaat financieringsinstrument, het Geïntegreerd Politie Trainingsmissie Fonds. Op deze manier zijn de missie specifieke ODA kosten inzichtelijk en bestaat doorlopend een goed overzicht van de uitgaven. Dit vergemakkelijkt het relateren van missiekosten aan de doelstellingen en resultaten van de missie zoals neergelegd in het geïntegreerd missieontwerp. Tevens vormt dit een duidelijke en goede basis voor de compensatie van de ODA uitgaven. De uitgaven van het ministerie van Buitenlandse Zaken die niet direct gerelateerd zijn aan deze missie worden niet door dit financieringsinstrument gefinancierd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de jaarlijkse Nederlandse bijdrage aan *Trust Funds* t.b.v. de betaling van politiesalarissen en ondersteuning van het leger (non-ODA). Een dergelijke systematiek kan ook voor andere soortgelijke missies gehanteerd worden, maar dat is op dit moment niet aan de orde.