

Tweede Kamer der Staten Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's-Gravenhage

Bestuurskunde

Bezoekadres Burgemeester Oudlaan 50
Postadres Postbus 1738
3000 DR Rotterdam
Doorkiesnr (010) 408 2133
Fax (010) 408 9099
E-mail vanhoesel@fsw.eur.nl
Internet www.eur.nl/fsw

Ons kenmerk
ysPvH22414

Uw kenmerk

Datum
24 april 2014

Onderwerp

Beleidsdoorlichting 'Bescherming kwetsbare scheepvaart nabij Somalië'

Ordeel onafhankelijke expert, Prof. Dr. P.H.M. van Hoesel, Erasmusuniversiteit Rotterdam

Geachte voorzitter,

Als onafhankelijke expert ben ik uitsluitend betrokken geweest bij de beleidsdoorlichting. Voordien heb ik geen enkele rol gespeeld m.b.t. het betreffende beleid of beleidsterrein.

De kwaliteit van de doorlichting

Ik heb het doorlichtingsproces nagenoeg van meet af aan kunnen volgen, via toegestuurde documenten, door middel van vier gesprekken op het ministerie, via diverse mailwisselingen en tijdens de expert meeting in december jongstleden. Tijdens de gesprekken en via enkele mails heb ik bovendien een aantal adviezen mogen geven over de uitvoering van de doorlichting en daar is vervolgens op herkenbare wijze gebruik van gemaakt.

De doorlichting is uitgevoerd door enkele beleidsambtenaren van het ministerie van Defensie, die voor hun taak berekend zijn gebleken en die hun werk bovendien met het nodige enthousiasme hebben gedaan. Zij zijn naar mijn waarneming grondig en zorgvuldig te werk gegaan op basis van een groot aantal schriftelijke bronnen, een reeks interviews met diverse betrokkenen en de genoemde expert meeting.

Beleidsonderzoek en daarmee wat mij betreft ook deze beleidsdoorlichting dient aan vier criteria te voldoen: validiteit, aantrekbaarheid, bruikbaarheid en onafhankelijkheid.

De validiteit van de uitkomsten is voor mij met name vast komen te staan tijdens de expert meeting. De feiten die in het rapport staan vermeld werden door de tientallen deelnemers uit diverse organisaties (operationele onderdelen van defensie, andere departementen, belangenorganisaties vanuit de koopvaardij) onderschreven. En dat geldt ook voor de analyse die in het rapport is gemaakt en de daaruit voortvloeiende conclusies. De discussie ging vooral over beoordeling van het gevoerde beleid en over de daarop te baseren aanbevelingen, maar hoefde nauwelijks te worden gevoerd over de rapportage zelf.

De aantrekbaarheid is naar mijn mening in orde, omdat feiten en analyses worden voorzien van een groot aantal vindbare bronnen die zijn geraadpleegd. Een andere onderzoeker zou de doorlichting makkelijk kunnen herhalen en dan tot dezelfde conclusies komen.

Het rapport voldoet in elk geval als de verplichte output volgens de eisen die het ministerie van Financiën aan beleidsdoorlichtingen stelt, maar het is meer geworden dan dat. De

resultaten kunnen worden gebruikt om zowel het beleid als de uitvoering daarvan op een hoger niveau te brengen. De bruikbaarheid van de doorlichting is het makkelijkst te herkennen in de aanbevelingen die in het rapport zijn opgenomen. Daarnaast wil ik opmerken dat het rapport ook in bredere zin leerzaam is. Een belangrijke les voor de hele overheid lijkt mij, dat het verstandig is om het praktijkveld de nodige ruimte te geven om het beleid op een slimme manier uit te voeren en zo nodig bij te stellen. Heel wat overheidsbeleid is minder succesvol dan zou kunnen omdat die ruimte onvoldoende wordt geboden.

De onafhankelijkheid is vanzelfsprekend een lastiger punt, omdat het om interne doorlichters gaat. Toch heb ik de indruk gekregen dat de doorlichters zich onafhankelijk hebben opgesteld, waarbij ik wil opmerken dat dit in dit geval niet zo moeilijk was omdat de uitkomsten voor het ministerie geen onwelgevallig karakter hebben. Verder hebben de doorlichters mij een duidelijke blik achter de schermen gegeven, waarmee de onafhankelijkheid in voldoende mate kon worden geborgd. Tenslotte is ook van belang op te merken, dat er op de expert meeting door geen enkele deelnemer enigerlei wantrouwen is getoond in de richting van de doorlichting.

Enkele kanttekeningen bij de uitvoering van de doorlichting

De andere departementen waarmee werd samengewerkt zijn betrekkelijk laat bij de doorlichting betrokken, waardoor ze vooral de rol op zich hebben genomen van leverancier van commentaar op het concept rapport. Als zij in een eerder stadium erbij waren betrokken, hadden ze een actievere bijdrage aan het rapport kunnen geven, waarmee de interdepartementale samenwerking wellicht nog wat duidelijker naar voren had kunnen komen.

De samenwerking in internationaal verband was cruciaal bij deze operatie. Wellicht hadden de internationale partners ook een actievere bijdrage aan de doorlichting kunnen geven dan nu het geval is geweest.

Het rapport is grotendeels nogal verhalend geschreven, met veel oog voor de tijdvolgorde en met vermelding van een groot aantal concrete gebeurtenissen. Dat maakt het leesbaar en interessant voor de liefhebber, maar voor een parlementslid is het misschien wat lang van stof. Lezers die zich willen beperken tot de hoofdzaken van het rapport, worden goed bediend als zij volstaan met het lezen van de hoofdstukken 5 en 6 plus de samenvatting.

Voor een beleidsdoorlichting als deze, die na verloop van een aantal jaren wordt gehouden, wordt de nodige reconstructie van het (recente) verleden gevergd. Een beleidsdoorlichting verloopt makkelijker en beter als die van meet af aan meeloopt in het beleidsproces. Dat verhoogt ook de kans om al in een vroeg stadium te leren van hetgeen in het beleidsproces allemaal voorvalt. Overigens heeft in dit geval het leerproces in de praktijk toch wel plaats kunnen vinden, gegeven de ruimte die daarvoor bleek te bestaan.

Het beleidsproces zelf

Je kunt zeggen dat Defensie in deze operatie heeft getoond een echte lerende organisatie te zijn. Het beleid en de uitvoering zijn meermalen aangepast op basis van de opgedane ervaringen in de praktijk. Daarmee kon de effectiviteit van het beleid duidelijk worden verbeterd en kon goed worden ingespeeld op veranderingen in de strategie van de piraten. De koopvaardij heeft dit ook gezien en heeft daardoor na aanvankelijke kritiek op het beleid een positieve houding ingenomen.

Het ministerie van Defensie heeft samengewerkt met diverse andere departementen en met diverse internationale organisaties. Dat maakte het beleid en de uitvoering nogal complex. Je ziet nogal eens dat in zulke gevallen de samenwerking moeizaam verloopt, maar in dit geval ging het behoorlijk goed, waarbij men elkaar verrassend snel heeft gevonden. Mede daardoor kon de bijdrage van Defensie goed uit de verf komen. De belangrijkste verklaring hiervoor lijkt te zijn, dat de belangen van de diverse samenwerkende partijen uiteindelijk toch behoorlijk parallel lagen.

Interessant is ook dat Defensie heeft onderkend dat je niet moet blijven dweilen met de kraan open (misschien een gekke beeldspraak voor operaties op zee), maar dat je moet kijken naar de oorzaken van de piraterij om uiteindelijk te kunnen voorkomen dat de piraterij blijft voortbestaan. Dat vergt inspanningen die voor een belangrijk deel buiten Defensie liggen. Defensie blijkt gelukkig niet te streven naar het eindeloos oprekken van operaties.

Al met al kun je zeggen dat het ging om een geslaagde missie die ook nog eens van groot maatschappelijk belang is geweest. Er is een hele discussie geweest over de mate waarin Defensie hierin een rol zou moeten spelen en de mate waarin de reders hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Er lijkt daarin een redelijk evenwicht gevonden, dat ook in de toekomst enig houvast geeft voor de diverse betrokken partijen.

Met vriendelijke groet,



Prof. dr. P.H.M. van Hoesel, emeritus hoogleraar bestuurskunde