

Datum 16 februari 2012
Onderwerp Beleidsdoorlichting Hoofdstuk IV artikel 1 (Waarborgfunctie)

Geachte mevrouw,

In de hoedanigheid van onderzoeker bij het WODC heb ik in de periode augustus 2011 t/m februari 2012 in totaal drie versies van de Beleidsdoorlichting van Hoofdstuk IV Artikel 1 (de waarborgfunctie) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontvangen en van commentaar voorzien.

De opstellers verdienen waardering voor de grote vooruitgang die met de twee laatste versies is geboekt. Hierdoor is een leesbare en met verschillende bronnen onderbouwde verantwoording van het gevoerde beleid op artikel 1 (de waarborgfunctie) verkregen. Tevens is de ruimte genomen om lering te trekken uit de ervaringen tot op heden.

In de bijlage doe ik verslag van het aan de opstellers teruggegeven – steeds via de e-mail verstrekte – commentaar op de drie opeenvolgende versies.

Hoogachtend en met vriendelijke groet,

Bijlage: Commentaar bij verschillende versies

Versie I (ontv. 25 augustus 2011)

Onderzoeksafdeling
Rechtsbestel, Wetgeving,
Internationale- en
vreemdelingen-
aangelegenheden (RWI)

Algemeen oordeel: deze eerste versie kende nog weinig uitwerking en besloeg de helft (10 p.) van de laatste versie van de beleidsdoorlichting. Door het geringe aantal pagina's rees al op voorhand de vraag of een volledige verantwoording van het gevoerde beleid op artikel 1 mogelijk zou zijn – en bovendien of lessen geleerd zouden worden uit de empirie. Onderbouwing aan de hand van secundaire bronnen en eventueel andere gegevens vond onvoldoende plaats. De opstellers leken 'dicht op het beleid' te blijven, terwijl voor het doen van een doorlichting distantie is vereist. In het navolgende geef ik de essentie van de feedback zoals die is verstrekt aan de opstellers weer.

Datum

16 februari 2012

Ons kenmerk

1738/5725197/12

Inkadering

Drie beleidsonderwerpen worden behandeld ten aanzien waarvan samenwerking bestaat tussen de landen in het Koninkrijk: bijdrage Kustwacht, inzet Recherchesamenwerkingsteam (RST) en de ondersteuning Rechterlijke Macht. De onderzoeksperiode is 2007-2010.

De inleiding is *to-the-point*, maar een verwijzing naar uitgebreidere informatie over de waarborgfunctie zou nuttig zijn. De middelen die worden ingezet in de samenwerking dienen ter voorkóming van de inzet van de waarborgfunctie als ultimatum remedium. De vraag rijst in hoeverre mogelijke overlap bestaat met artikel 2? De afbakening tot Kustwacht, RST en Rechterlijke Macht verdient ook nadere toelichting.

Ontbreken van (cijfermatige) onderbouwing van uitspraken

Cijfers (budgetten, outputindicatoren etc.etc.) worden nergens gegeven, terwijl cijfermatige onderbouwing voor een beleidsdoorlichting doorgaans adequate en transparante beantwoording biedt.

In kaart brengen van werking en effectiviteit

Aan de uitvoerings- en effectiviteitsvragen die de kern vormen van beleidsdoorlichtingen wordt (per onderdeel: Kustwacht, RST, RM) steeds in beperkte mate aandacht besteed, waardoor de lezer met vragen achterblijft. Het maken van een beleidsdoorlichting is een evaluatie-onderzoek op zichzelf; meestal betreft het een synthese van kennis die reeds vergaard is in bijvoorbeeld eerdere knelpuntenanalyses, proces(uitvoerings-)evaluaties, evaluaties van de doelbereiking of evaluaties van de effectiviteit en eventueel andere bronnen (zoals jaarverslagen voor concrete outputcijfers).

De (wetenschappelijke) onderbouwing voor verbanden tussen instrumenten en doelstellingen – en alles wat daartussen ligt, zoals bijvoorbeeld kennis over de uitvoering, outputcijfers van de betreffende instituties, kennis over knelpunten – ontbreekt op de meeste punten. Daar waar inzichten beschreven worden, ontbreekt een bronvermelding.

Dit verklaart mede het achterwege blijven van een kritische bespreking van de (potentiële) effectiviteit, dan wel van de mogelijkheden en beperkingen voor het meten ervan. In dit verband is extra complicerend de vaak indirecte of partiële rol van BZK in de processen en resultaten die onder de waarborgfunctie vallen. Dit maakt het meten van effecten er zeker niet eenvoudiger op.

Het opleveren van jaarplannen en –verslagen door de onderzochte organisaties, waaraan wel wordt gerefereerd, is zonder nadere toelichting niet meer dan een

processuele handeling waarmee niet aan een doelstelling wordt voldaan. Niettemin kunnen de gegevens in die jaarverslagen wel degelijk gebruikt worden in de beantwoording van een aantal doorlichtingsvragen (in termen van 'output'). ~~Bij de beantwoording van vraag 8 naar de effectiviteit dient overigens ook~~ aandacht te worden geschonken aan de vraag in hoeverre een aangehaalde evaluatie inzicht biedt in de causale relatie tussen instrumentarium en resultaten: zijn veranderingen vanwege – bijvoorbeeld – de Kustwacht tot stand gekomen of zijn ook, of wellicht vooral, *externe* invloeden verantwoordelijk?

Onderzoeksafdeling
Rechtsbestel, Wetgeving,
Internationale- en
vreemdelingen-
aangelegenheden (RWI)

Datum
16 februari 2012

Ons kenmerk
1738/5725197/12

Uitgelicht: commentaar op het onderdeel Kustwacht (pp. 3-6)

Voor elk van de drie specifieke doorlichtingsonderdelen is vervolgens een aantal *meer specifieke* opmerkingen gemaakt en zijn voorstellen voor aanpassing en uitbreiding gedaan. Uit efficiency-oogpunt geef ik hier alleen de reactie weer op het onderdeel Kustwacht. De hier niet weergegeven opmerkingen bij de RST en de RM zijn op hoofdlijnen vergelijkbaar.

Een wetenschappelijke of cijfermatige onderbouwing ontbreekt bij de beweringen sub vragen 1-2 en 7 t/m 9.

Er kan voor de beantwoording van vragen 3 en 4 meer achtergrondinformatie worden gegeven over wat de Kustwacht concreet aan taken verricht, en dat werkt door in vraag 6 (het instrumentarium). De duidingen zijn in de huidige versie indirect en procedureel van aard - gesproken wordt in termen van jaarverslagen, begrotingen en beleidsplannen. Kernvraag is echter: wat gebeurt er (uiteindelijk) met de ingezette middelen en wat is daarvan het resultaat in termen van de operationele (maatschappelijke) doelstelling, te weten de maritieme rechtshandhaving versterken/in stand houden? Ook indien dit niet nader geduid kan worden, vergt dit veel meer toelichting.

Vraag 6. Zoals al uiteengezet: de instrumenten van de KW zijn niet nader gespecificeerd; het wordt niet duidelijk hoe de financiële steun precies wordt ingezet met het oog op de maritieme rechtshandhaving. Een verwijzing naar hoofdstuk IV volstaat niet. Voorts: 'Naast de financiële middelen paste het Ministerie van BZK sturing toe op de besluitvoering' (- vorming?) m.b.t. de KW'. Hoe kreeg dit vorm? Tegen welke kosten gebeurde dit? En op welke manier / in welke mate droeg dit (vraag 8) bij aan de 'maritieme' doelstelling; is daar meer over bekend (en zo nee, ook melden)?

Op vraag 7 (uitvoering) is dezelfde redenering van toepassing: bestaat deze louter uit het uitbrengen van plannen en jaarverslagen en het presidium zoals nu wordt gesuggereerd, of gaat het (ook) om *de uitvoering door de KW ten behoeve van de maritieme rechtshandhaving, het inhoudelijke en uiteindelijke doel als geformuleerd bij vraag 5*? Een cijfermatige behandeling van de belangrijkste outputindicatoren van de KW zou hier bijvoorbeeld passen. In het licht van vraag 9 wordt overigens wél naar verder gelegen doelstellingen gekeken, hetgeen niet strookt met de focus op procedurele aspecten bij eerdere doorlichtingsvragen. Bij de belangrijkste vraag (effectiviteit, vraag 8) is het goed dat wordt verwezen naar een bestaande effectmeting. Men kan echter niet volstaan met de procesmatige weergave zoals in deze versie; de uitkomsten van de effectmeting dienen hier ook kernachtig te worden besproken. Daarbij kan in een voetnoot worden verwezen naar titel en auteurs (en jaartal van verschijnen) van de nu voor de lezer onbekende effectstudie. Opvallend is dat, in tegenstelling tot effectiviteit in de tekst relatief veel aandacht wordt besteed aan positieve neveneffecten, niet zijnde de direct beoogde effecten (vraag 9). Hier past ook een verwijzing naar het brondocument. Vraag: zijn daarin naast positieve ook negatieve neveneffecten vermeld, zoals in de vraag staat aangegeven?

Bij vraag 10 zou opnieuw naast de procesbeschrijving een heldere onderbouwing passen van de verhouding taken/ budget; dit met het oog op doelmatigheid, eveneens een belangrijk onderdeel van de beleidsdoorlichting. Een verwijzing naar hoofdstuk IV zou aangevuld moeten worden met een korte uiteenzetting van wat daar over het betreffende budget te vinden is.

Onderzoeksafdeling
Rechtsbestel, Wetgeving,
Internationale- en
vreemdelingen-
aangelegenheden (RWI)

Commentaar bij versie II (ontv. 1 december 2011)

Datum
16 februari 2012

Ons kenmerk
1738/5725197/12

Algemeen oordeel: Deze versie houdt een grote verbetering in ten opzichte van de vorige, in termen van distantie en onderbouwing. Veel van de commentaarpunten bij versie I zijn verwerkt. In het bijzonder bevat deze versie een kritischer bespreking van (de meting van) effectiviteit en (neven)effecten. Verbanden tussen ingezette middelen en resultaten zijn nader uitgewerkt, naar het lijkt met zoveel mogelijk gebruik van voorhanden bronnen en cijfermateriaal. Ook worden in zekere mate problemen met het (kunnen) meten van effectiviteit in kaart gebracht – deels gevolgd door enkele verbetervoornemens, hetgeen blijk geeft van een leerfunctie van de beleidsdoorlichting (bijvoorbeeld dat een evaluatie van het RST wenselijk is).

Mogelijk zijn er meer vlakken waarop lering getrokken kan worden.

Op de volgende punten achtte ik deze versie nog voor verdere verbetering vatbaar.

Effectiviteit en (neven)effecten

Het is raadzaam om (met name op pagina 20-21) nog terughoudender te zijn met de term *effecten*, *neveneffecten* of *effectiviteit*. Het is in de beleidspraktijk bijna zonder uitzondering lastig om het bestaan van een causale relatie tussen middelen en uitkomsten (wat de term effectiviteit suggereert) plausibel te maken. Terecht wordt al enkele malen gewezen op het bestaan van deze moeilijkheid (o.a. op p.14 en 20 direct onder 2.4) voor de betreffende operationele doelstelling. Maar in het kader van effecten is het op p. 20, bijvoorbeeld, niet overtuigend dat verwezen wordt naar de 'hoofdrolspelers'. Als dit alleen naar hun formele rol verwijst zoals nu lijkt, duidt dat uiteraard nog niet op effecten. De zinsnede 'hieruit kan geconcludeerd worden' is op deze manier ook niet vanzelfsprekend. Op dit punt graag meer feitelijke onderbouwing aan de hand van empirische bevindingen; en/of andere citaten geven als die er zijn.

Op p. 21 'de effecten van de ondersteuning van de rechterlijke macht zijn eenvoudiger (dan bij voorgaande onderdelen, red.) te beschrijven'. Dit begrijp ik niet goed, omdat eerder op p.19 is aangegeven dat de precieze bijdrage van de RM niet wordt bijgehouden. Graag anders oplossen. Verderop de zin 'Hierdoor kunnen meer en complexere...'. Indien geen nadere onderbouwing te geven is dient het woord 'waarschijnlijk' te worden toegevoegd. (vgl. enkele andere vergelijkbare zinnen in dit gedeelte van de tekst, waarvoor ik verwijs naar de concrete *track changes* in het document).

Dezelfde terughoudendheid zou ik ook willen vragen met betrekking tot positieve *neveneffecten* op p. 22. Voor het claimen van neveneffecten geldt evenzeer dat de causaliteit op zijn minst plausibel / inzichtelijk moet zijn gemaakt met (empirische) bronnen.

Effectiviteit (meten) in relatie tot de rol van BZK

Een aan de effectiviteitsmeting verwant punt waar ook bij de voorgaande versie al op gewezen is: het zou de doorlichting ook verder kunnen verbeteren indien al eerder in de tekst wordt ingegaan op de (typische) aard van de o.d. en daaraan

verwant de vaak 'indirecte' manier waarop de middelen in dit geval zijn aangewend; zo ligt voor een aanzienlijk deel de uitrol van het instrumentarium bij andere instituties dan BZK. Dit heeft consequenties voor de mate waarin effectmetingen realistisch zijn en betreft dus een punt om expliciet te benoemen in de beleidsdoorlichting. Het instrumentarium in het kader van de waarborgfunctie verschilt hiermee sterk van afgebakend en gericht beleidsinstrumentarium zoals (bijvoorbeeld) de inzet van bewakingscamera's (cctv) in parkeergarages in de bestrijding van criminaliteit. Op pagina 24 (voorlaatste alinea) staat overigens al een redelijk heldere formulering van dit punt; iets vergelijkbaars zou ik graag eerder in de tekst (bij instrumentarium cq. bij effectiviteit) willen lezen.

Onderzoeksafdeling
Rechtsbestel, Wetgeving,
Internationale- en
vreemdelingen-
aangelegenheden (RWI)

Datum
16 februari 2012

Ons kenmerk
1738/5725197/12

Meer concrete commentaarpunten zijn met behulp van 'track changes' bij het document digitaal aan de opstellers teruggegeven (hier niet weergegeven).

Commentaar bij versie III (ontv. 10 februari 2012)

Deze meest recente versie is opnieuw een aanscherping en komt deels tegemoet aan de commentaarpunten genoemd bij versie II. Al met al is een leesbaar product ontstaan, waarin aandacht wordt besteed aan hindernissen met betrekking tot het kunnen doen van effectiviteitsmetingen, mede gelet op de (deels) indirecte rol van BZK en inspanningen van andere actoren (instituties ter plaatse en bijv. Defensie). Voorts zijn in het overkoepelende slothoofdstuk een aantal leerpunten voor BZK geformuleerd.

Verbetersuggesties zijn nog de volgende:

- De beleidsdoorlichting zou gebaat zijn bij een overkoepelende bespreking van gewenst toekomstig evaluatieonderzoek (en de mogelijkheden en onmogelijkheden daarvan) op basis waarvan meer inzicht in werking en effectiviteit op artikel 1 kan worden verkregen.
- Ontbreken (vgl. het commentaar bij voorgaande versies) van een bespreking (of uitleg van afwezigheid) van eventuele *negatieve* neveneffecten van het beleid voor de waarborgfunctie.
- Ontbreken van bronvermeldingen direct onder de cijfermatige overzichten. Dit is min of meer gebruik in objectieve verslaglegging.
- Soms ontbreken van onderbouwing en bronvermeldingen in de lopende tekst. Bijvoorbeeld op p. 13 linkerkolom tekstgedeelte onder tabellen 7 en 8; of op p. 6: 'Veel van deze misdrijven zijn gerelateerd aan de handel in drugs': aan welke bron(nen) wordt deze uitspraak precies ontleend?
- P. 13 bovenaan: de bewering dat de rechterlijke macht in het Caribische deel van het Koninkrijk niet zou kunnen fungeren, omdat er zoveel rechters en officieren vanuit Nederland worden uitgezonden, verdient uitleg. Links bovenaan dezelfde pagina wordt gesproken over lokale capaciteitsproblemen. Voor een beter begrip zouden deze beweringen meer met elkaar verbonden kunnen worden.
- Er ontbreekt nog een korte bespreking van de feitelijke *bevindingen* van de evaluatie van het RST over de periode 2001-2006. De vraag rijst of deze ingaan op de bereiking van verder gelegen (maatschappelijke) doelen die relevant kunnen zijn voor deze beleidsdoorlichting.
- Nog een beperkt aantal typefouten (bijv. p. 15 links onder, de positie van 'positieve').