

Beleid, uitvoering en evaluatie

Doelmatigheid van het defensiebeleid getoetst

Drs. H.P.M. Kreemers*

Inleiding

Wie de begroting van het ministerie van Defensie erop naslaat komt een ambitieuze organisatie tegen met verreikende doelstellingen en ingrijpende keuzes. Een kleine greep uit de vele plannen voor 2006: het nog verder verbeteren van de inzetbaarheid van de krijgsmacht, het verdiepen van de samenwerking met civiele autoriteiten in het kader van de nationale veiligheid, het bereiken van een nieuw evenwicht in een kleinere, maar kwalitatief hoogwaardige en volledig inzetbare krijgsmacht, het vernieuwen van het personeelsbeleid.

Enkele weken na de presentatie van deze plannen in de defensiebegroting verscheen de 'Marinestudie' met daarin maar liefst zeven grote projecten die de aard en de omvang van de Koninklijke Marine in de toekomst bepalen.

Kritische noten

Wat komt er van deze plannen terecht en hoe meten we het succes van het op papier vaak zo wervend geformu-



Minister van Defensie F. De Grave (tweede van rechts) presenteert de Adviescommissie Opperbevelhebberschap, 2001 (Foto NIMH)

leerde beleid? Deze vraag kwam eerder aan bod in het rapport van de Adviescommissie Opperbevelhebberschap. De ook wel naar haar voorzitter genoemde commissie-Franssen velde geen mals oordeel over de defensieorganisatie. Internationaal gezien behoorde de Nederlandse krijgsmacht in het nu vier jaren oude rapport 'tot de minst geïntegreerde'. De krijgsmachtdelen wedijverden naar het oordeel van de commissie-Franssen met centraal vastgestelde beleidskaders en voeren bij voorkeur op hun eigen kompas.¹ Tegen de achtergrond van zulke harde constateringen was het niet verwonderlijk dat de commissie-Franssen met aanbevelingen kwam die veel verder gingen dan alleen maar de versterking van de positie van de chef defensiestaf. Om werkelijk de ergste kwalen te verhelpen moesten op veel meer plaatsen in

de defensieorganisatie ingrepen plaatsvinden. De bestaande 'checks & balances' binnen de organisatie waren versnipperd en fungeerden daardoor nauwelijks naar behoren.

Het rapport van de commissie-Franssen was niet de enige klaagzang over het gebrek aan samenhang binnen de Nederlandse krijgsmacht. Defensie was ook niet de enige organisatie die het verwijt kreeg dat de beoogde doelstellingen van het uitgestippelde beleid in de fase van de uitvoering grotendeels waren verdampt. De Algemene Rekenkamer onderzocht op twaalf beleidsterreinen van verschillende ministeries de uitkomsten van beleid. De resultaten waren onthutsend: met de beleidsuitvoering was 'iets serieus aan de hand'. Slechts een deel van het beleid was uitgevoerd. Bij het wel uitgevoerde deel was in veel gevallen sprake van ondermaatse

* De auteur is directeur Beleidsevaluatie bij het Directoraat Generaal Financiën en Control (DGFC). Dit artikel is een bewerkte versie van zijn inleiding voor de 25ste Leergang Beleidsontwikkeling Defensie.

¹ Rapport van de Adviescommissie Opperbevelhebberschap, 'Van wankel evenwicht naar versterkte defensieorganisatie'. Den Haag, 19 april 2002, blz. 18.

kwaliteit. En nog erger, vaak kon de Algemene Rekenkamer helemaal niet vaststellen of het beleid überhaupt was uitgevoerd. De oorzaken van deze malaise bij de overheid lagen volgens de Algemene Rekenkamer bij onder andere een 'gebrekkige beleidsvoorbereiding en te ambitieuze beleidsvoornemens' en 'veel te geringe aandacht voor verantwoording, evaluatie en nacalculatie.'² Wat dat laatste betreft gaat het om een klacht die tot ver in de jaren negentig van de vorige eeuw teruggaat. De Algemene Rekenkamer publiceerde begin 1991 een rijksbreed onderzoek naar aard, omvang, infrastructuur en benutting van evaluatieonderzoek. Hoofconclusie was dat binnen de hele rijksoverheid op dat vlak 'nog een wereld te winnen' was.³

Wat in algemene zin geldt, heeft natuurlijk ook betrekking op de defensieorganisatie. De volle aandacht van de beleidsverantwoordelijken is lange tijd geconcentreerd op de besluitvorming. De belangstelling ebt na de finale keuze langzaam weg en pas bij ernstige haperingen bij de uitvoering van de eerder genomen besluiten keert een beleidsonderwerp terug op de agenda van de beleidsmakers. Of anders geformuleerd: vaak blijkt het onmogelijk om vast te stellen of de ambities en doelstellingen van het defensiebeleid zijn waar te maken.

Twee remedies

Voor het omzeilen van deze klippen bestaan twee remedies. De eerste remedie wordt meestal aangereikt door een kritische achterban achter het desbetreffende ministerie. Zo kent het ministerie van Verkeer en Waterstaat een goed georganiseerde lobby van de

autowereld, die de aandacht van de media en de Tweede Kamer goed weet te mobiliseren. Organisaties als de Consumentenbond en Greenpeace fungeren als geduchte 'countervailing power' ten opzichte van andere overheidsdiensten. Zowel bij de beleidsvoorbereiding als de uitvoering slaan dergelijke organisaties stevig op de trom.

De tweede remedie bestaat uit het zelf organiseren van 'checks & balances'. Op sommige beleidsterreinen is dat makkelijker dan op andere. Zo kent het beleidsterrein van de gezondheidszorg vrij overzichtelijke indicatoren, die beleidsmatige ingrepen be-

vorderen. De jaarlijkse kostenstijgingen van de zorg in het algemeen en de gezondheidszorg in het bijzonder zijn makkelijk vast te stellen en lenen zich ook voor politiek-bestuurlijke maatregelen als de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de nieuwe basiszorgverzekering.

De defensieorganisatie

De defensieorganisatie is betrekkelijk immuun voor deze remedies. Het defensiebeleid is veel minder specifiek en meetbaar dan het beleid op veel



Minister van Defensie F. De Grave (links) ontvangt het rapport van commissievoorzitter J. Franssen, 2002 (Foto NIMH)

² Algemene Rekenkamer, 'Tussen beleid en uitvoering. Lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer'. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 831, nrs 1-2, blz. 11.

³ Algemene Rekenkamer, 'Beleidsvaluatieonderzoek bij de rijksdienst'. In: Verslag Algemene Rekenkamer over 1990 (deel II). Den Haag 1991. Zie ook H.E. Koning, 'Zicht op verbetering'. In: Bestuurskunde, 1992, nummer 3, blz. 145-154.

andere beleidsterreinen. Voor een groot deel vindt de beleidsvaststelling op defensiegebied plaats buiten de eigen defensieorganisatie. Voor de internationale hoofdtaken fungeert het ministerie van Buitenlandse Zaken (met inbegrip van Ontwikkelingssamenwerking) als een belangrijke beleidsbepaler. Voor de nationale hoofdtaken worden de kaders vastgesteld bij ministeries als Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Een oud-topambtenaar van Defensie verzuchtte daarom eens dat ‘beleid bij Defensie met een kleine letter wordt geschreven’. Daarbij komt dat de hoofddoelstellingen van Defensie van algemene aard zijn. De bescherming van de integriteit van ons grondgebied, de bevordering van de internationale rechtsorde en ondersteuning van civiele autoriteiten zijn doelstellingen die moeilijk kwantificeerbaar zijn.

De Utrechtse hoogleraar en bestuurskundige P. 't Hart acht een dergelijke poging tot meer tastbare onderbouwing van deze doelstelling overigens bij voorbaat tot mislukken gedoemd en in feite onwenselijk. De krijgsmacht is immers een organisatie die bij uitstek producent is van ‘non-events’. Het succes van het defensiebeleid wordt in die visie afgemeten aan het ontbreken van (meetbare) aanwending van middelen en personeel. Indicatoren die nauwlettend de effecten van het gevoerde beleid meten komen bij Defensie in feite niet voor. Problemen bij de uitvoering blijven daardoor lang verborgen en komen vaak pas aan de oppervlakte door fouten of incidenten met structurele achtergronden.

Specifieke kenmerken

Een deel van haar immuniteit dankt de defensieorganisatie ook aan een aantal kenmerken, waarmee zij zich onderscheidt van andere overheidssectoren. Zo is de defensieorganisatie

in hoofdzaak een samenstel van hecht georganiseerde deelorganisaties met diep gewortelde tradities. Daar is op zichzelf niets mis mee. Sterker nog, voor haar taakuitvoering zijn specialisatie en hechte organisatie onmisbare ingrediënten. De keerzijde is dat de defensieorganisatie extra moeite moet doen om dat isolement te overwinnen. Dat is geen gemakkelijke opgave. Te meer niet omdat de kennis en expertise op defensiegebied nagenoeg volledig worden gemonopoliseerd binnen de eigen organisatie. Niet alleen is het moeilijk vanuit de eigen organisatie op zoek te gaan naar een kritische stem van buiten; ook buiten de eigen organisatie ontbreken kritische toetsstenen. Dat Defensie weinig ‘last’ heeft van ‘de buitenwereld’ blijkt ook uit de parlementaire betrokkenheid bij Defensie.

Jaarlijks komen in de Tweede Kamer tussen de 500 en 700 wetsontwerpen aan de orde. Daarvan zijn maar een handvol afkomstig van het ministerie van Defensie. Voor een deel betreft het wetgeving die een afgeleide is van wetgeving van algemene aard en die wordt toegepast op de specifieke eisen van de krijgsmacht.

Ook in andere opzichten komt Defensie in de Tweede Kamer maar in be-

perkte mate aan bod. In het vorige parlementaire jaar nam de Tweede Kamer 559 moties aan. Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid kregen de meeste kameruitspraken te verwerken. Hier eindigt Defensie op grote afstand van de overige departementen. Met veertien moties is Defensie hekkensluiter.⁴ Een zelfde positie neemt Defensie in bij het aantal kamervragen. Zo rond de honderd vragen per jaar krijgen de minister en staatssecretaris van Defensie te beantwoorden. Opmerkelijk is dat een eveneens op uitvoering gericht departement als Verkeer en Waterstaat ruim het dubbele aantal vragen voor de kiezen krijgt.⁵

Geringe betrokkenheid

Burgers klagen zelden over Defensie. De Nationale Ombudsman ontving in 2005 55 klachten over Defensie, een fractie minder dan in 2004. De teller bleef toen hangen op 56, in beide gevallen ongeveer een half procent van alle klachten over de overheid in die jaren.⁶ Als we het blikveld verder verruimen en ook de positie van Defensie in de publiciteit als indicator nemen, zien we een zelfde beeld. Een in opdracht van de directie Voorlichting uitgevoerd onderzoek concludeert dat ‘de

Ministerie	2005	2004	2003	2002	2001
Algemene Zaken	7	7	4	11	14
Justitie	68	95	88	109	138
Defensie	6	5	8	6	10
Verkeer en Waterstaat	75	99	80	61	89
Totaal alle ministeries	602	650	556	584	709

Wetsontwerpen in de Tweede Kamer. Bron: Raad van State, Jaarverslag 2004, blz. 161, Raad van State, Jaarverslag 2005, blz. 171

⁴ Publiek Management, oktober 2004, blz. 6.

⁵ ‘Waar halen ze het vandaan?’ Pauw, Sanders, Van Spaendonck & Zeilstra, 2004. Zie ook het rapport van de Commissie-Lemstra, ‘Cultuur, ondersteund door structuur: hét wapen tegen het lekken van vertrouwelijke informatie’. Den Haag, 2005, blz. 10.

⁶ ‘De maakbare overheid’, Verslag van de Nationale Ombudsman over 2005. Den Haag 2006, blz. 13 van de samenvatting.

inhoudelijke bekendheid en zichtbaarheid van de Nederlandse krijgsmacht onder het algemene publiek beperkt [is]’. En ‘deze beperkte bekendheid hangt samen met een geringe betrokkenheid bij en interesse voor de krijgs-

macht'.⁷ Geheel in lijn met deze conclusie is de feitelijke constatering in de Belevingsmonitor van de Voorlichtingsraad dat de inzet van de Nederlandse krijgsmacht in de publiciteit hoog scoort, maar de persoonlijke, maatschappelijke en politieke betrokkenheid navenant laag ligt.⁸

Trage transformatie

Vanzelfsprekend loont het de moeite om deze voor Defensie zo ongunstige situatie te verbeteren en de maatschappelijke en politieke betrokkenheid te vergroten. Maar ook binnen de eigen organisatie valt er veel te win-

nieorganisatie bemoeilijkten. Zo waren bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de 'oude' defensieorganisatie moeilijk te traceren. Waar ze niet meer waren (bij de staven van de bevelhebbers) werden ze nog volop in ere gehouden. Waar ze wel waren (bij de chef defensiestaf) werden ze in veel gevallen niet gebruikt. Het gevolg was overlappingsen en suboptimalisatie.⁹ De krijgsmachtdelen richtten zich op de verwezenlijking van de eigen doelstellingen. 'Checks & balances' om prioriteiten te stellen en weloverwogen integrale keuzes te maken functioneerden daardoor niet. De defensieorganisatie anno 2002 vertoonde nog erg veel overeenkom-

vasthouden aan de oude, verticale organisatievormen. In 1963, toen de toenmalige staatssecretaris voor de Koninklijke Marine minister van Defensie werd, werd de strijd om de organisatie van Defensie in het voordeel van de 'verticalen' beslecht.

Achteraf gezien is het verbazingwekkend dat het tot in 2003 moest duren voordat tot fundamentele veranderingen in de organisatie van Defensie werd besloten. Bij nader inzien is de trage transformatie van de defensieorganisatie wel verklaarbaar. Soms vervloeg de kans op verandering door externe omstandigheden. Zo viel het kabinet-Biesheuvel in 1972 enkele weken nadat de minister van Defensie, H.J. de Koster, tot een meer horizontale organisatievorm had besloten. Na de invoering van de matrix-organisatie in 1976, een goedbedoeld compromis waarin de nadelen van de oude én de nadelen van de nieuwe organisatie de overhand kregen, kende het ministerie van Defensie in een periode van vijf jaar maar liefst zeven ministers. Dat versterkte de door de nieuwe organisatie aangewakkerde neiging om 'keuzes voor middelen [...] niet op inzichtelijke wijze van aanwijzingen van de bewindslieden af te leiden'.¹⁰

Aan het eind van de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig verschoof de aandacht naar de betekenis en gevolgen van de politieke omwenteling in Oost-Europa en de voormalige Sovjet-Unie voor het defensiebeleid. Pas na de eeuwwisseling kwam de belangstelling voor organisatorische vraagstukken terug. In de begroting voor 2002 werd erop gewezen dat 'niet langer de organisatie-



Minister van Defensie S.J. van den Bergh (Foto NIMH)

nen bij het verbeteren van de beleidsvoorbereiding en het toetsen van de beleidsuitvoering op doelmatigheid en doeltreffendheid. Een eerste vereiste daarvoor is een organisatievorm waarin zulke verbeteringen ook kunnen wortelen. Daarvan was lange tijd binnen de defensieorganisatie onvoldoende sprake. Om maar weer eens te putten uit het rapport van de Commissie-Franssen: daarin staat een waslijst van problemen die een degelijke beleidsvoorbereiding binnen de defen-

sten met de defensieorganisatie in 1959. Toen werden de ministeries van Oorlog en Marine samengevoegd. De nieuwe minister werd minister van Defensie en aanvankelijk koos de in het bedrijfsleven gepokt en gemazelde minister S.J. van den Bergh voor de zogeheten horizontale structuur. Daartegen bestond vanuit het oude ministerie van Marine veel weerstand. Het snelle aftreden van Van den Bergh - hij was nog geen drie maanden minister - vergemakkelijkte het

⁷ Onderzoek van Market Response. Leusden 2004.

⁸ Belevingsmonitor Winter 2004, Voorlichtingsraad.

⁹ Rapport van de Adviescommissie Opperbevelhebberschap, blz. 18.

¹⁰ Zie voor een uitvoeriger beschrijving van de in 1976 ingevoerde nieuwe organisatie drs. F.J.J. Princen MPA en luitenant-kolonel M.H. Wijnen, 'Defensieplanning. Ervaringen rondom de Prinsjesdagbrief 2003 in historisch perspectief.' In: Militaire Spectator 12 (jrg. 173) (2004), blz. 618-619.

structuur het beleidsproces dicteert, maar andersom; het is juist het beleidsproces dat bepaalt hoe de organisatie eruit komt te zien’.

Met de invoering van een nieuw besturingsmodel zijn de schakels van beleidsproces en organisatorische vormgeving weer in de juiste volgorde komen te liggen.

Beleidsbeoordelingen ex ante

Met ingang van 2006 is in de begroting aangegeven op welke terreinen evaluaties ex ante worden uitgevoerd. Defensie loopt daarmee in de pas met de overige ministeries, waar voor een soortgelijke aanpak is gekozen. Wat zijn nou de drijfveren om voor deze insteek te kiezen?

In de eerste plaats is ‘evaluatie ex ante’ een instrument om inzicht te krijgen in de gevolgen van beleidsvoornemens, de daarmee samenhangende prestaties en in te zetten middelen. Om in defensietermen te blijven, het doel van zo’n evaluatie is te voorkomen dat bij besluiten sprake zou zijn van ‘fire-and-forget’. Vanuit de defensiestaf is in dit verband gewezen op een van de belangrijkste uitdagingen voor de defensieplanning: ‘Integrale planning is meer dan het samenhangend beoordelen van de behoeften van de krijgsmacht delen. Integrale planning houdt ook in dat verschillende invalshoeken – operationeel, personeel, informatievoorziening, infrastructuur, milieu – in samenhang worden gezien. Dit vergt dat de beleidsontwikkelaars in de Bestuursstaf hun voorstellen op deze terreinen gepaard laten gaan met duidelijke gevolgtrekkings in termen van meerjarige doorwerking van de benodigde investeringen en gerelateerde exploitatiekosten, zodat de gevolgen van het beleid door de bewindslieden daadwerkelijk integraal kunnen worden beoordeeld.’¹¹ Het is overigens opmerkelijk dat in de opsomming van invalshoeken de financiële haalbaarheid niet wordt genoemd.

¹¹ Ibidem, blz. 627-628.



De eerste keer een LCF in het dok, 2004 (Foto AVDD; collectie NIMH)

In de tweede plaats is evaluatie ex ante bedoeld om strategische keuzes bij de beleidsvoorbereiding mogelijk te maken. Een van de grote nadelen van de oude organisatiestructuur van Defensie was dat de beleidsvoorbereiding ‘bottom-up’ gebeurde. Dat bleek een nauwelijks te nemen hindernis te zijn om krijgsmachtbreed tot strategische keuzes te komen. Een van de kernaanbevelingen van de commissie-Franssen was dan ook om het planproces om te draaien en ‘top-down’ in te richten.

In de derde plaats vergemakkelijkt evaluatie ex ante het achteraf beoordelen of de gemaakte beleidskeuze tot de gewenste resultaten heeft geleid. Bij evaluatie ex ante gaat het erom antwoord te geven op de vraag wat het

beleidsprobleem is dat om een oplossing vraagt. Daarbij hoort nadrukkelijk het stellen van de vraag wat de gevolgen zijn als niets wordt gedaan, de zogeheten nuloptie. Een tweede stap in de evaluatie ex ante is het ontwikkelen van alternatieven, die in een derde stap samen met de nuloptie aan de hand van van tevoren vastgestelde criteria worden beoordeeld. Met de beoordeling en de rapportage daarover wordt de evaluatie ex ante afgesloten.

In de defensieorganisatie valt de evaluatie ex ante onder de bevoegdheid van de beleidsverantwoordelijke. In de afgelopen jaren is het gebruik van evaluatie ex ante binnen de defensieorganisatie enkele malen, meer op incidentele dan op structurele wijze,

toegepast. Dat is niet zonder aanloopproblemen verlopen.

Bij de studie 'Grote Oppervlaktische Koninklijke Marine', die op Prinsjesdag 2004 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, was voor de omvang en samenstelling van de oppervlaktevloot (combattanten) gebruik gemaakt van vijf opties. De keuze voor de eerste optie, handhaving van het toen in de plannen opgenomen aantal LCF- en M-fregatten was echter omspreken. De Tweede Kamer nam een motie aan waarin de minister van Defensie werd gevraagd om de keuze nogmaals aan een onderzoek te onderwerpen dat gericht moest worden op de toekomst van de marine.

Opties	Samenstelling
1	4 LCF-fregatten, 6 M-fregatten, 0 korvetten (4-6-0)
2	4 LCF-fregatten, 4 M-fregatten, 2 korvetten (4-4-2)
3	4 LCF-fregatten, 4 M-fregatten, 4 korvetten (4-4-4)
4	3 LCF-fregatten, 4 M-fregatten, 3 korvetten (3-4-3)
5	4 LCF-fregatten, 0 M-fregatten, 6 korvetten (4-0-6)

In de studie viel de keuze op de eerste optie. Impliciet golden daarvoor drie criteria: operationele taakuitvoering, financiële haalbaarheid en inschakeling van de Nederlandse industrie. Als aan de hand van deze drie criteria alle vijf opties worden gewogen, dan blijkt dat de derde optie het best uit de beoordeling komt, op de voet gevolgd door de vijfde optie. De eerste optie scoort slecht en bezet de vierde plaats, vlak boven de vierde optie. Ook als verschillende gewichten aan de criteria worden toegekend, verandert weinig aan de volgorde van de opties. Gegeven de inzet van de minister en de staatssecretaris om met de Prinsjesdagbrief een stevige ondergrond te leggen voor een inzetbare én betaalbare krijgsmacht, wegen de criteria voor de operationele inzet en financiële haalbaarheid even zwaar. Het afwaarderen van de mate waarin de Nederlandse industrie wordt inge-

schakeld blijft zonder effect. Met de in de latere Marinestudie gekozen nieuwe variant (4-2-4) zou - als deze optie was meegewogen - een goede score zijn behaald.

Dit voorbeeld onderstreept de noodzaak van een veel steviger inbedding van evaluatie ex ante in de beleidsontwikkeling van Defensie. Die inbedding is geregeld in een Aanwijzing van de Secretaris-Generaal voor het gebruik van deze evaluatie.¹² In deze aanwijzing wordt voorgeschreven om bij beleidsontwikkeling 'de nodige 'checks & balances' in te bouwen' en ter ondersteuning van de evaluatie ex ante onder andere de directie Beleids-evaluatie bij het uitvoeren van toe-

komstverkenningen en beleidsstudies te betrekken. Over de bedoeling daarvan laat de Secretaris-Generaal geen geheim bestaan: de verkenningen en studies dienen 'alle relevante te onderzoeken opties' te bestrijken, met inbegrip van 'niet wenselijke of 'onmogelijke' opties', die in de aanloop naar een studie het risico lopen te worden weggelaten.

Oorspronkelijk stond naast 'Beleids-evaluatie' ook de term 'metacontrol' in de naamgeving van de directie Beleidsevaluatie. Het beeld en het gevoel dat 'metacontrol' oproept lopen ver uiteen. Bovendien bestaat geen goede omschrijving wat onder 'metacontrol' zou moeten worden verstaan. Dat heeft ertoe geleid dat de aan de 'metacontrol'-taak 'werkendeweg' in-

¹² Aanwijzing SG A/905 van 22 augustus 2005.

houd zou worden gegeven. In dat verband wordt kort stilgestaan bij drie van deze uitgewerkte onderdelen van 'metacontrol'.

In de eerste plaats bleek het na de reorganisatie van het 'control'-veld, een van de maatregelen van de herstructureringsoperatie SAMSON, nodig om de functie van 'onderzoeken interne beheersing' bij de defensieonderdelen opnieuw in te richten. Deze taak is bij de directie Beleidsevaluatie gelegd.

In de tweede plaats dreigde een hausse van ongelijksoortige evaluaties als uitvloeisel van de in 2003 in gang gezette reorganisatie van Defensie. In elk Reorganisatieplan waren overeenkomstig de daarvoor geldende voorschriften evaluaties voorzien. Daarnaast schrijft de regelgeving van het ministerie van Financiën voor dat bij dit soort omvangrijke organisaties na maximaal vijf jaar een evaluatie moet worden uitgevoerd. Ten slotte bestond bij de ambtelijke leiding van het ministerie de wens om in mei 2007 te beschikken over een evaluatie van het veranderingsproces en de daaraan gekoppelde bestuursvernieuwing. Onder de noemer van 'bestuurlijke evaluatie' is inmiddels begonnen met een gestroomlijnde evaluatie die straks, in mei 2007, hopelijk tegemoet komt aan de gestelde verwachtingen.

In de derde plaats beschikken beleidsverantwoordelijke delen van de defensieorganisatie over eigen processen en procedures waarmee eisen worden gesteld aan de inrichting en het goed functioneren van de hele beleidscyclus. Daarbij kan worden gedacht aan het Beleid-Plannings-Begrotingsproces. Een ander voorbeeld is het Defensiematerieelproces. Beide processen zijn kort geleden geëvalueerd. Ook hier is de verantwoordelijkheid voor deze evaluatietaken bij de directie Beleidsevaluatie gelegd.

Beleids-evaluaties ex post

Elk jaar, zo begon dit artikel, staat de begroting vol met veelbelovende plannen en voornemens. De aandacht voor de uitvoering is vaak beduidend minder dan bij de bekendmaking het



Oefening 'Gainful Sword', 2003 (Foto (GE/NL) Corps, T. Beylemans; collectie NIMH)

geval was. De vraag wat van de mooie plannen is terechtgekomen wordt vaak maar stiefmoederlijk behandeld. Het belang van beleidsevaluatie is sinds enkele jaren erkend en heeft binnen verschillende departementen geleid tot een organisatorische inbedding van de evaluatiefunctie. Zo dus ook binnen de defensieorganisatie, waar op 28 november 2003 secretaris-generaal Ton Annink het startsein gaf voor de directie Beleidsevaluatie.

Voordelen

De voordelen van een centrale 'op-hanging' van beleidsevaluatieonderzoek zijn het gebruik van identieke kwaliteitseisen en een gestructureerd en afgewogen evaluatie-programma. Om met de identieke kwaliteitseisen te beginnen: evaluatieonderzoek ex post richt zich op doelbereiking, doeltreffendheid, doelmatigheid van beleid en doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Bij doelbereiking en doeltreffendheid gaat het in eerste aanleg om de beoogde effecten. De aan dit soort onderzoek te stellen kwaliteitseisen betreffen validiteit, betrouwbaarheid en nauwkeurigheid, alsmede bruikbaarheid. In dat verband wordt bij het uitvoeren van het onderzoek als het ware begonnen bij de drie zogeheten W-vragen:

- wat willen we bereiken? (beleidsdoelstellingen)

- wat gaan we daarvoor doen?
- wat zijn de kosten?

Het tweede voordeel van een centrale uitvoering van beleidsevaluatieonderzoek betreft de gestructureerd en afgewogen aanpak. Deze structurele aanpak moet nauw aansluiten bij de verplichting om alle beleidsdoelstellingen in de regel minstens eens in de vijf jaar te evalueren aan de hand van evaluatieonderzoek ex post. Met beleidsdoelstellingen worden de beleidsartikelen uit de jaarlijkse begroting en de onderwerpen in de zogeheten beleidsagenda in de begroting bedoeld.

Op die manier is de opstelling van het jaarlijkse onderzoeksprogramma in feite een 'automatisme'. Aan de hand van de begroting kunnen al voor de komende vijf jaar onderzoeken worden gepland, die aangevuld kunnen worden met onderzoeken uit de Defensiebrede risicoanalyse, die jaarlijks door de directie Beleidsevaluatie wordt uitgevoerd. Bijzondere opdrachten, van de politieke en ambtelijke leiding, zijn de derde poot onder het onderzoeksprogramma.

Structureel betekent ook dat de ambtelijke en politieke leiding op de hoogte wordt gebracht van de uitkomsten van periodiek evaluatieonderzoek ex post. Een bijkomend voordeel van een gecentraliseerde aanpak is de zekere onafhankelijke positie van de met beleidsevaluatie belaste directie.

Dit laatste betekent overigens niet dat het evaluatieonderzoek in het wilde weg wordt uitgevoerd. De formulering van de probleemstelling en de onderzoeksvragen, de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd, hoor en wederhoor, de tijdfasering: al deze zaken worden soms tot in detail van tevoren afgesproken.

Nadelen

Dat goede overleg moet eventuele weerstanden uit de weg ruimen. Daar ligt het belangrijkste nadeel van centrale uitvoering van evaluatieonderzoek. Evaluatieonderzoek wordt in de meeste theorieboeken over moderne organisaties als een onmisbare schakel voor het goede functioneren gezien. In de praktijk hebben leidinggevenden echter nog wel eens moeite met onderzoek. 'Het gaat goed, dus is evaluatie niet nodig' of 'Nu hebben we er geen tijd voor. We doen belangrijker dingen' zijn veelgebruikte excuses. Het is daarom belangrijk om als relatieve buitenstaander het onderzoek zo in te richten dat vertrouwen wordt bevorderd. Even belangrijk is om met aanbevelingen te komen die bruikbaar zijn. Dat betekent concrete verbeteringen en niet algemeen geformuleerde stoplappen als 'meer samenwerking, betere opleidingen en meer voorlichting'.

Ten slotte

Op de noodzaak van heldere, compacte en bruikbare voorstellen kan niet genoeg worden gehamerd. De betekenis van evaluatieonderzoek is immers vooral gelegen in het oppakken door de desbetreffende beleidsverantwoordelijke van verbeteringen uit onderzoek dat hem of haar boeit en nuttig voorkomt. Evaluatieonderzoek is geen reservaat voor controleurs en onderzoekers, maar wel een taak voor onderzoekers die willen meewerken aan een defensieorganisatie die nog beter en efficiënter kan werken.