

Vergaderjaar 2019–2020

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

AB

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2020

Op 11 februari jl. nam de Tweede Kamer de moties Bosman en Kerstens/Van Ojik aan over het betrekken van onafhankelijke partijen bij evaluaties van Nederlandse militaire bijdragen die vallen onder artikel 100 van de Grondwet.^{1 2} In deze brief wordt de u, mede namens de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking, geïnformeerd over de wijze waarop het kabinet invulling zal geven aan de moties en de daaraan gerelateerde toezeggingen.³ De aanpassingen waartoe in de moties wordt opgeroepen hebben gevolgen voor de wijze waarop artikel 100-missies worden gemonitord en geëvalueerd. Aanpassingen in de monitoring- en evaluatiesystematiek raken aan de verplichtingen in het Toetsingskader. De in deze brief genoemde aanpassingen gelden als addendum op het Toetsingskader 2014.

Toekomstige invulling monitoring & evaluatie artikel 100-missies

Aan monitoring en evaluatie wordt invulling gegeven in de vorm van voortgangsrapportages (VGR), tussentijdse evaluaties, eindevaluaties en in enkele gevallen een post-missie beoordeling. Ook wordt de uw Kamer waar nodig tussentijds geïnformeerd over relevante ontwikkelingen ten aanzien van een missiebijdrage. Uit de praktijk blijkt dat de termen rapporteren, monitoren en evalueren door de jaren heen afwisselend zijn gebruikt. Ten behoeve van een eenduidiger invulling van monitoring en evaluatie, is het van belang om een concreter onderscheid te maken tussen de termen «monitoring» en «evaluatie» bij artikel-100 missies.

¹ Kamerstuk 27 925, nr. 697, motie *Bosman*: «Verzoekt de regering, om standaard een onafhankelijke partij te betrekken bij de uitvoering van eindevaluaties van artikel 100-missies.»

² Kamerstuk 27 925, nr. 699, motie Kerstens/van Ojik: «Verzoekt de regering, daartoe voor 1 juni aanstaande een toetsingskader te ontwikkelen aan de hand waarvan die betrokkenheid van een onafhankelijke partij kan worden bepaald respectievelijk kan worden vormgegeven.»

³ Plenair verslag Tweede Kamer, 51e vergadering donderdag 6 februari 2020. Toezeggingen: In de toekomst maken we [in de artikel 100-brieven] duidelijk hoe de voortgang van de missie zal worden gemeten. Ik zeg u toe dat wij in reactie op de vorige motie [over] het toetsingskader in zullen gaan om te zien wat wij kunnen verbeteren aan de tussentijdse evaluaties.

Door middel van monitoring beoogt het kabinet op regelmatige basis inzicht te geven in de voortgang en effectiviteit van activiteiten die worden uitgevoerd. Daarbij wordt meegewogen of de uitvoering van de missie volgens plan verloopt en of dit naar verwachting zal resulteren in het beoogde doel. Dit biedt de gelegenheid om waar nodig bij te sturen en om leerpunten op te tekenen ten aanzien van de uitvoering van de missie. Evaluatie betreft een beoordeling van doelstellingen, uitvoering en resultaten van de gehele Nederlandse missiebijdrage, waarbij het vraagstuk of uitkomsten te attribueren zijn aan de Nederlandse bijdrage ook een belangrijke rol speelt. De insteek van een (tussentijdse) evaluatie is om de relevantie en mate van vervulling van de vooraf geformuleerde doelstellingen te beschouwen. Hierin wordt ook de context waarin tot een missiebijdrage werd besloten meegenomen. Ook de voor de uitvoering gedefinieerde randvoorwaarden worden geëvalueerd. Daarbij wordt getoetst of de Nederlandse bijdrage aan de betreffende missie de resultaten heeft opgeleverd die vooraf werden beoogd. Ten slotte wordt ook de wijze waarop gedurende het verloop van de missie is getracht de Nederlandse inzet bij te sturen beoordeeld.

Dit onderscheid sluit in brede zin aan bij het gemeenschappelijk begripkader voor de evaluatiepraktijk op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, zoals ontwikkeld binnen het *Development Assistance Committee* van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO/DAC). Op basis van dit onderscheid en indachtig de moties Bosman en Kerstens/Van Oijk is het uitgangspunt dat monitoring door het kabinet zelf wordt uitgevoerd en evaluaties in principe door een onafhankelijke partij worden uitgevoerd.

Ten behoeve van monitoring en evaluatie is het voorts van belang om in artikel 100-brieven een heldere en eenduidige formulering van de doelstelling(en) van een artikel 100-missiebijdrage op te nemen. Daarmee wordt de evaluerende partij zo goed mogelijk in staat gesteld om resultaten van de missieinzet te meten en te beoordelen in hoeverre de gestelde doelstellingen zijn bereikt. Het kabinet is van mening dat hier in het verleden niet altijd voldoende aandacht aan is besteed. Daarom zal «monitoring en evaluatie» voortaan als standaard aandachtspunt in artikel 100-brieven worden opgenomen. Het doel is daarbij om al bij het vormgeven van een missiebijdrage bewuster stil te staan bij de manier waarop voortgang van de inzet zal worden gemeten en hoe zal worden beoordeeld in welke mate de doelstellingen binnen de context en parameters van de missie realiseerbaar zijn c.q. zijn behaald.

Monitoring

Voortgangsrapportages

Het is de afgelopen jaren gebruikelijk geweest dat het kabinet voor grote meerjarige missiebijdragen jaarlijks een eigenstandige voortgangsrapportage (VGR) opstelt en aan de Kamer stuurt. Deze praktijk zal worden voortgezet voor meerjarige missiebijdragen van militaire eenheden in het kader van de artikel 100-procedure. Voor het monitoren van de voortgang van kleine Nederlandse bijdragen (individuele militairen) aan militaire missies of missies met een militaire en een civiele component zal uw Kamer jaarlijks een «Jaarlijkse voortgangsrapportage kleine missiebijdragen» (VKM) toekomen. Deze neemt de plaats in van de jaarlijkse Kamerbrief Tussentijdse Evaluatie Missies & Operaties. De naamswijziging heeft als doel het onderscheid tussen monitoring en evaluatie helder te stellen. Inhoudelijk zal de jaarlijkse brief gelijk blijven, behoudens het feit dat meerjarige artikel 100-bijdragen vanaf nu standaard in separate voortgangsrapportages worden behandeld. Zowel de eigenstandige voortgangsrapportages als de VKM zullen jaarlijks op de derde

woensdag in mei aan uw Kamer worden gestuurd, conform de verplichting uit het Toetsingskader.

Voor alle missiebijdragen blijft gelden dat uw Kamer buiten de jaarlijkse voortgangsrapportages om tussentijds op de hoogte wordt gesteld van eventuele relevante ontwikkelingen of besluiten van het kabinet die van invloed zijn op de Nederlandse bijdrage.

Voorgenoemde opzet wordt per direct ingevoerd. Tegelijk met deze brief komt de uw Kamer voorts de Jaarlijkse voortgangsrapportage kleine missiebijdragen toe, alsmede de voortgangsrapportages voor de Nederlandse bijdrage aan de NAVO missie *Resolute Support* in Afghanistan, de Nederlandse bijdrage aan de strijd tegen ISIS en de bredere veiligheidsinzet in Irak en de bijdrage aan de vooruitgeschoven NAVO presentie in Litouwen *enhanced Forward Presence*.

Evaluatie

Tussentijdse evaluaties

Het Toetsingskader verplicht het kabinet ertoe om voor elke artikel 100-missie een eindevaluatie uit te voeren. Voor bepaalde missiebijdragen acht het kabinet het wenselijk dat, naast de reguliere voortgangsrapportages en informatievoorziening aan uw Kamer, de relevantie en mate van vervulling van de vooraf geformuleerde doelstellingen ook tussentijds worden beoordeeld. Een dergelijke tussentijdse evaluatie vergt grondig onderzoek met een gedegen evaluatieopzet. Gezien de kosten en inspanningen die daarbij komen kijken is het niet vanzelfsprekend om deze standaard voor alle missiebijdragen uit te voeren. Daarbij spelen met name de duur, omvang en aard van de artikel 100-missiebijdrage een rol in de afweging van de wenselijkheid en mogelijkheid om een tussentijdse evaluatie uit te voeren. Het uitgangspunt is dat tussentijdse evaluaties door een onafhankelijke partij worden uitgevoerd. Als uit de toets aan de hand van het onderstaande wegingskader beperkingen naar voren komen waardoor uitvoering door een onafhankelijke partij niet mogelijk blijkt, dan zal de tussentijdse evaluatie door het kabinet worden uitgevoerd.⁴ Om duplicatie te voorkomen zal in het jaar waarin een tussentijdse evaluatie verschijnt geen VGR worden opgesteld.

Wegingskader tussentijdse evaluatie artikel 100-missies

<i>Factoren afweging uitvoering onafhankelijke partij/kabinet zelf</i>	<i>Commentaar/mitigatie</i>
--	-----------------------------

Bondgenootschappelijke beperkingen/ overwegingen	
Veiligheidsrisico's en/of reisbeperkingen	
Karakter/vertrouwelijkheid van de missie	
Kosten/benodigde middelen (in verhouding tot missiebijdrage)	
Evaluatie op afstand mogelijk	

Eindevaluaties

De motie Bosman roept het kabinet op tot het standaard betrekken van een onafhankelijke partij bij de eindevaluatie van artikel 100-missies.⁵ Om de onafhankelijkheid van deze evaluaties te waarborgen kiest het kabinet ervoor om een stap verder te gaan en toekomstige eindevaluaties van artikel 100-missies standaard volledig door een onafhankelijke partij te laten uitvoeren. Deze komen de Kamer tegelijk met een beleidsreactie van het kabinet toe, conform de praktijk bij eerdere onafhankelijke evaluaties.

⁴ De term wegingskader is gekozen om verwarring met het Toetsingskader 2014 te voorkomen.

⁵ Kamerstuk 27 925, nr. 697

De vorm en omvang van eindevaluaties die worden uitgevoerd door een onafhankelijke partij zal per evaluatie verschillen. De kosten en inspanningen die een eindevaluatie vergt moeten in verhouding staan tot de omvang en duur van de missiebijdrage. Het ligt in de rede dat voor een missiebijdrage van beperkte duur en omvang, zoals bijvoorbeeld de zes weken durende Nederlandse bijdrage met een maritiem trainingsplatform aan de maritieme operatie EUNAVFORMED Sophia in 2016, een lichtere opzet voor de eindevaluatie wordt gehanteerd. Bij een lichtere opzet is het mogelijk dat de mate van literatuuronderzoek en het aantal interviews worden beperkt. Ook kan onderzoek op afstand en zonder bezoek aan het missiegebied worden overwogen.

Vooruitblik: eindevaluatie MINUSMA & gevolgen lopende missies

De Nederlandse bijdrage aan MINUSMA werd op 1 mei 2019 beëindigd. Conform de verplichting uit het Toetsingskader was het opstellen van een eindevaluatie voor deze bijdrage reeds in gang gezet. Het kabinet acht het echter wenselijk om te handelen conform de motie Bosman. De eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA zal daarom door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie, de onafhankelijke evaluatiedienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, worden uitgevoerd. De reeds intern opgestelde concepteindevaluatie MINUSMA wordt behouden als een intern leerdocument en aan de IOB meegegeven als input op de onafhankelijk uit te voeren eindevaluatie. Wegens de aard van de MINUSMA-bijdrage zal het evaluatieteam van de IOB worden aangevuld met experts die over militaire en inlichtingenervaring beschikken. De evaluatie zal uw Kamer na afronding toekomen, gelijktijdig met een beleidsreactie van het kabinet. Naar verwachting zal dit in het eerste kwartaal van 2021 zijn.

De mandaten voor de Nederlandse bijdrage aan de NAVO missie *Resolute Support* in Afghanistan en de Nederlandse bijdrage aan de strijd tegen ISIS en de bredere veiligheidsinzet in Irak lopen momenteel tot eind 2021. Als deze inzetten worden beëindigd dan zal automatisch een onafhankelijk uitgevoerde eindevaluatie volgen. Mocht verlenging van één of beide inzetten worden overwogen, dan wordt tegen die tijd de mogelijke uitvoering van een tussentijdse evaluatie beoordeeld.

Post-missie beoordelingen (PMB)

Zoals eerder aan de Tweede Kamer gemeld in de brief van 9 juli 2012 over de werking van het Toetsingskader, wordt per missie beoordeeld of een PMB wenselijk is.⁶ Hier komt geen verandering in. Waar de wenselijkheid van een PMB voorheen in de eindevaluatie werd geadresseerd zal dit in het vervolg worden toegelicht in de kabinetsreactie op de onafhankelijke eindevaluatie.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

De Minister van Defensie,
A.Th.B. Bijleveld-Schouten

⁶ Kamerstuk 29 521, nr. 191