



Institute of Security and Global Affairs (ISGA)

Universiteit Leiden

Met een open maar kritische blik

Samenvatting van het onderzoek met als doel een handreiking voor ex ante evaluatieonderzoek binnen terrorismebeleid

Dr. Joery Matthys
Institute of Security and Global Affairs
(ISGA)
Universiteit Leiden

COLOFON

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC)
Afdeling Externe Betrekkingen (EWB)
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Koningskade 4, 2596 AA Den Haag

Onderzoekers

Het onderzoek is uitgevoerd door het Institute of Governance and Global Affairs van de Universiteit Leiden. De hoofdonderzoeker was Dr. Joery Matthys, bijgestaan door de onderzoeksgroep *Terrorism and Political Violence* (onder leiding van Dr. Bart Schuurman).

Vanuit het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden is Dr. Valerie Pattyn opgetreden als adviseur bij het onderzoek.

Begeleidingscommissie

Voorzitter: dr. J.M.W. Mevissen (Mevissen Evaluatie-advies)
dr. M.T. Croes (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid)
dr. M. Rol (Rijksuniversiteit Groningen)
drs. C.S. van Nassau (Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum)
drs. R. van Wonderen (Verwey-Jonker Instituut)
dr. F.F. Vermeulen (Universiteit van Amsterdam)

1. Achtergrond en doel handreiking

Het op een correcte manier evalueren van beleid heeft al geruime tijd aandacht gekregen binnen de Nederlandse overheid. Zo bevat de WODC notitie rond de evaluatie van justitiële beleidsinterventie van 2010 reeds een aantal condities om op een succesvolle manier beleid te evalueren aan de hand van ex ante, ex durante, en ex post evaluaties (naast overzichtsstudies en beleidsdoorlichtingen). Tegelijkertijd zijn ontwikkelingen op dit vlak niet gelijk verdeeld. In 2018 heeft RAND Europe een vervolgonderzoek verricht van de in 2010 verschenen studie “Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek; framework, toepassingen en voorbeelden.” Daarin werd geconcludeerd dat ondanks de (grote) hoeveelheid beleidsinitiatieven die zijn ontplooid rond antiterrorisme, de (wetenschappelijke) kennis die ten grondslag ligt aan deze initiatieven nog altijd beperkt is. De groei van het aantal evaluatiestudies en het gebruik van primaire data daarbij, werden als positieve evoluties beschreven. Evenwel kwamen de auteurs tot de conclusie dat er nog steeds sprake was van een onderontwikkeld veld, en dat de studies methodologische beperkingen hadden.

Bij het opstellen en formuleren van nieuw beleid zijn beleidsmakers binnen de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) gehouden aan artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016. Dit artikel schrijft voor dat voorstellen, voornemens en toezeggingen een toelichting moeten bevatten waarin ingegaan wordt op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsinstrumenten die worden ingezet. Hieraan werd tevens een tijdelijke schrijfwijzer verbonden, om het schrijven van zo een toelichting te faciliteren. Voortbouwend op deze verplichting en de lessen en aanbevelingen van het RAND onderzoek, heeft de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) het voornemen uitgesproken een handreiking beschikbaar te stellen voor het opzetten en uitvoeren van gedegen evaluatieonderzoek binnen het NCTV brede domein van crisismanagement, cybersecurity, contraterrorisme en statelijke dreigingen. Om de handreiking voldoende focus te geven, wordt in dit onderzoek geconcentreerd op één domein, namelijk contraterrorisme.

De centrale twee problemen die de aanleiding vormen van dit onderzoek zijn:

1. Er is behoefte aan verduidelijking over het doel, de opzet en de uitvoering van verschillende vormen van evaluatieonderzoek.
2. Er is behoefte aan een handreiking inzake de voorbereiding van het evalueren van beleid en wetgeving, aan de hand van de geïdentificeerde vormen van evaluatieonderzoek.

Dit onderzoek beantwoordt drie onderzoeksvragen. De eerste is een preliminaire vraag die het mogelijk maakt om de handreiking vorm te geven. De tweede en derde onderzoeksvraag vormen samen de inhoud van de handreiking.

1. Wat is de huidige kennis over de verschillende vormen van beleidsevaluaties?
2. Hoe kunnen ex ante evaluaties vorm gegeven worden zodat zij het meest geschikt zijn voor de evaluatie van (voorgenomen) beleid en wetgeving binnen het NCTV-domein contraterrorisme?
3. Op welke wijze kunnen binnen het contraterrorisme domein doelstellingen worden geoperationaliseerd, beoogde mechanismen worden geïdentificeerd en indicatoren worden onderscheiden?

2. Uitwerking handreiking

2.1 Huidige kennis over (ex ante) beleidsevaluaties

In een eerste stap was het noodzakelijk om de huidige kennis over beleidsevaluaties in kaart te brengen door relevante referentiewerken te analyseren, met aandacht voor het onderscheid tussen rationeel-analytische beleidsevaluatie (voornamelijk meten door kwantitatieve analyses), constructivistische beleidsevaluatie (voornamelijk begrijpen door kwalitatieve analyses), en contextueel-realistische beleidsevaluatie (voornamelijk doorgronden door een combinatie van analyses). In deze fase werd ook aansluiting gezocht bij internationale netwerken rond evaluatieonderzoek, zoals Better Evaluation, die door het uitbouwen van een Rainbow Framework een overzicht verschaft van zowel te nemen stappen als onderzoeksmethoden om data te verzamelen en te analyseren. Leden van de begeleidingscommissie hebben ook input gegeven rond verdere relevante literatuur. Met dit overzicht werd het opstellen van de handreiking aangevangen.

2.2 Focus handreiking

De handreiking beoogt beleidsmakers bij te staan in het uitvoeren van een ex ante evaluatie door de belangrijkste stappen op een overzichtelijke manier te presenteren en te bespreken. Deze stappen worden tevens gelinkt aan het Integraal Afwegingskader, omdat het beantwoorden van de vragen die daarin zijn opgenomen, helpen bij het voldoen aan de wettelijke verplichtingen van art. 3.1 van de Comptabiliteitswet. Op deze manier zorgt het volgen van de handreiking zowel voor het secuur uitvoeren van een ex ante evaluatie als voor het voldoen aan de in de wet gestelde eisen.

De handreiking gaat er in eerste instantie van uit dat een ex ante evaluatie plaats vindt aan de start van de beleidscyclus, waarbij gefocust wordt op het agendavormingsstadium en het beleidsvormingsstadium. Tegelijkertijd houdt de handreiking er ook rekening mee dat deze chronologie niet altijd aangehouden wordt: soms is er nood aan het opstellen van een ex ante evaluatie terwijl bijvoorbeeld de beleidsuitvoeringsfase reeds begonnen is. Dat heeft impact op de uitvoeringsmogelijkheden, wat ook besproken wordt.

Op het einde van de handreiking wordt ook ingegaan op ex durante evaluaties (tijdens het beleidsuitvoeringsstadium) en ex post evaluaties (tijdens het beleidsbeoordelingsstadium), en waarom het een goed idee is om reeds na te denken over deze evaluaties terwijl men nog zich nog aan het begin van de beleidscyclus bevindt. Zullen deze ex durante en ex post evaluaties kwalitatief of kwantitatief worden opgepakt? Welk type evaluatie streeft men na: doeltreffendheid/effectevaluaties, doelmatigheidsevaluatie, of verklarende (proces)evaluaties? Dat beïnvloedt de gegevens die men moet gaan bijhouden vanaf het begin. Bij kwantitatieve evaluaties kan er tevens getoetst worden op de Maryland Scientific Methods Scale (MSMS). In essentie is de hoogste schaal van de MSMS een experimentele setting en de laagste schaal observaties in een natuurlijke omgeving. Het streven naar de hoogste schaal kan, afhankelijk van het doel van de evaluatie, belangrijk zijn of minder belangrijk. Beter is om in te zetten op een zo hoog mogelijke (in tegenstelling tot “de hoogste”) schaal, rekening houdende met het doel van de evaluatie. Indien dit doel ook het verzamelen van kwalitatieve gegevens omvat, zoals wel vaker voorkomt bij realistische evaluaties waarbij het belang van de context centraal staat, en waarbij men vooral wil leren uit de evaluatie, moet dit vanaf het begin duidelijk zijn.

2.3 Inhoud van de handreiking

In de handreiking worden de volgende stappen onderscheiden:

- > Stap 1: Vaststellen van de politieke en/of ambtelijke aandacht voor het fenomeen
- > Stap 2: Vaststellen van het op te lossen probleem

- > Stap 3: Vaststellen van de redenen voor overheidsoptreden
- > Stap 4: Identificeren van actoren die kunnen betrokken worden bij de beleidsuitvoering
- > Stap 5: Vastleggen van de beleidsdoelen en SMART-C formuleren
- > Stap 6: Uitwerking van het raamwerk voor de interventielogica
- > Stap 7: Ontwikkelen van mogelijke beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten
- > Stap 8: Keuze maken welke beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten uitgevoerd zullen worden
- > Stap 9: Controleren van de interne en externe consistentie van de gekozen beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten

Het is de bedoeling om alle stappen in de hierboven gestelde volgorde te doorlopen. Het is wel mogelijk dat een stap reeds in het verleden doorlopen werd (bijvoorbeeld het vaststellen van redenen voor overheidsinterventie), waardoor er minder tijd hoeft besteed te worden aan deze stap.

Bij elke stap wordt verwezen naar onderzoeksmethoden die de uitvoering mogelijk maken, en wordt een concreet voorbeeld gegeven ter verduidelijking. De onderzoeksmethoden worden in de annex "methoden en technieken" verder uitgewerkt. Bij elke onderzoeksmethode moet een keuze worden gemaakt tussen bestede tijd en middelen voor de uitvoering langs de ene kant en validiteit van de methode aan de andere kant. Het is aan de gebruiker om zelf een keuze te maken. Wel wordt de raad gegeven om naar de hoogst mogelijke validiteit te streven, rekening houdende met de tijd die men heeft en de middelen die men kan besteden.