

Vergaderjaar 2009–2010

32 248

Verantwoordingsinformatie operationele gereedheid Defensie

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2009

Op verzoek van de commissie voor de Rijksuitgaven (11 december 2009 nummer 2009D63452) bied ik u hierbij mijn reactie aan op het rapport van de Algemene Rekenkamer over de «Verantwoordingsinformatie operationele gereedheid Defensie» (Kamerstuk 32 248, nr. 2).

Of het nu gaat om opleiding en training of om verwerving, voorraadbeheer en logistiek, alle activiteiten van Defensie moeten zo goed mogelijk zijn afgestemd op haar kerntaak, te weten de operationele inzet. Betrouwbare en juiste informatie over de inzetbaarheid van de krijgsmacht is dan ook van het allergrootste belang voor het functioneren van de defensieorganisatie zelf. De informatievoorziening over de inzetbaarheid stelt mij als politiek verantwoordelijke in staat alle beslissingen te nemen die op enigerlei wijze de instandhouding van de krijgsmacht betreffen. Informatie over de inzetbaarheid van de krijgsmacht, in de termen van het Toetsingskader «geschiktheid en beschikbaarheid», ligt ook ten grondslag aan alle politieke afwegingen – van regering en parlement – die de uitzending van Nederlandse militairen naar operatiegebieden betreffen. De belangen van de organisatie, de politieke leiding en het parlement zijn dus gediend met een toereikende informatievoorziening. In mijn reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer heb ik gesteld ervan overtuigd te zijn dat de informatie over de operationele gereedheid mij in staat stelt een toereikend beeld te vormen van de mate van inzetbaarheid van de eenheden. In deze brief zal ik deze overtuiging nader adstrueren.

Conclusies van de Algemene Rekenkamer

Ik onderschrijf grotendeels het rapport van de Algemene Rekenkamer. De bevindingen zijn voor Defensie dan ook een aansporing de interne informatiestromen en de parlementaire verantwoording verder te verbeteren. Sinds het vorige rapport van de Rekenkamer uit 2006 zijn inderdaad nog niet alle aanbevelingen opgevolgd. Zoals uit mijn reactie in het rapport echter al blijkt, past bij enige conclusies wel een nuancering.

Sinds 2006, het jaar waarin de Algemene Rekenkamer het vorige onderzoek naar dit onderwerp heeft uitgevoerd, is een opzet ontwikkeld die moet resulteren in een tijdige en complete informatievoorziening waarin operationele gegevens met andere relevante beheersaspecten zijn gecombineerd. De Rekenkamer is op grond van haar onderzoek in 2008 van mening dat er nog onvoldoende waarborgen zijn voor de betrouwbaarheid van de informatie uit de verschillende administraties en dat de verbeterplannen op het gebied van de informatievoorziening over de operationele gereedheid nog onvoldoende zijn uitgevoerd. Hoewel deze conclusie op zichzelf niet onjuist is, gaat zij voorbij aan het feit dat het betrekkelijk lage tempo waarin verbeteringen zijn bewerkstelligd samenhangt met het weloverwogen besluit de beschikbare verbetercapaciteit met prioriteit op de aangrenzende terreinen van het financieel en materieelbeheer in te zetten. De Rekenkamer heeft immers naar aanleiding van het Rapport bij het Jaarverslag 2007 een Bezwaaronderzoek afgekondigd naar de sturing en beheersing van de verbetering bedrijfsvoering bij Defensie. Naar aanleiding hiervan heb ik besloten voorrang te geven aan het op orde brengen van de financiële en materieellogistieke administraties boven de overige administraties. Ook de Rekenkamer zelf heeft Defensie aangeraden vooral realistische doelen te stellen en niet te veel hooi op de vork te nemen. De keuze voor de financiële en materieellogistieke administraties is gepaard gegaan met een overeenkomstige inzet van capaciteit en aandacht. Er is de afgelopen jaren vooruitgang geboekt met de ordening van de financiële en materieellogistieke administraties. De vooruitgang was voor de Algemene Rekenkamer aanleiding per begin 2009 het Bezwaaronderzoek op te heffen. De prioriteitsstelling in de afgelopen jaren heeft dus tot positieve resultaten geleid, maar de verwachtbare bijeffecten zijn ook waarneembaar. De desbetreffende conclusie van de Algemene Rekenkamer in haar recente rapport komt dan ook niet als een verrassing en ik sta nog steeds achter de gemaakte keuzes.

Zoals ik in reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2006 al heb gesteld, is de maandrapportage een belangrijk intern managementinstrument, maar niet het enige.

De maandrapportage bevat statische informatie over de achterliggende periode die zeer geschikt is om trends te volgen en de effecten van maatregelen te monitoren. Dat is ook de context waarin ik maandrapportages met de ambtelijke top bespreek. Mijn inzicht in de actuele operationele gereedheid berust echter ook op kwalitatieve en kwantitatieve informatie die mij frequent – voor een deel zelfs op dagelijkse basis en gedetailleerder dan in de maandrapportage – vanuit de organisatie wordt aangeleverd. Juist die informatie verschaft mij het vereiste inzicht in de status van de eenheden en, als belangrijk onderdeel daarvan, de operationele gereedheid. Dat inzicht wordt voorts geschraagd door de kwartaalrapportages van de IGK, die eveneens een vast agendapunt vormen in het overleg met de ambtelijke top. Juist vanwege zijn onafhankelijke positie, dat wil zeggen los van de militaire en ambtelijke hiërarchie, is de IGK voor mij een belangrijke adviseur, wiens bevindingen en opvattingen ik waardevol acht.

In aansluiting op het voorgaande meent de Algemene Rekenkamer dat de operationele commandant het oordeel over de operationele gereedheid nog niet kan baseren op goed functionerende informatiesystemen op de terreinen personeel, materieellogistiek, financiën en operaties. En als gegevens uit de informatiesystemen niet betrouwbaar zijn, moet dat ook gelden voor het oordeel van de commandant, aldus de Rekenkamer. Het is evident dat verdere verbeteringen noodzakelijk zijn. Dit wil echter niet zeggen dat de informatie nu volledig onbruikbaar is en evenmin dat het oordeel van de commandant onbetrouwbaar is. Ook hier past een nuanceering.

Allereerst heeft de Algemene Rekenkamer zich niet specifiek over de vraag gebogen op welke wijze het oordeel van commandanten tot stand komt. Daardoor gaat de conclusie voorbij aan het feit dat een commandant tevens onderdeel is van zijn eenheid en hij het volledige programma volgt dat leidt tot de opgedragen operationele gereedheid. De commandanten zijn professionals die met hun specifieke kennis en vanuit verschillende invalshoeken de situatie bij de eenheid kunnen beoordelen. Zij zijn ook buiten de vaste rapportagemomenten op de hoogte van de situatie bij hun onderdeel en de gegevens uit informatiesystemen vullen hun directe waarnemingen aan. De informatie van commandanten evenals hun professionele waarnemingen en oordelen zijn voor mij dan ook per definitie waardevolle aanvullingen op de informatie uit de statische systemen, zelfs als deze systemen volledig en betrouwbaar zouden zijn. Ik hecht op goede gronden evenzeer waarde aan de oordelen van de commandanten als aan informatie uit basisadministraties en zal mijn besluiten steeds op beide informatiebronnen baseren.

De Rekenkamer maakt in haar rapport melding van een verschil in informatie over de operationele gereedheid van, onder andere, de mijnenbestrijdingsvaartuigen en de Explosieven Opruimingsdienst Defensie (EODD) in het jaarverslag, de maandrapportage en de bijlage bij de maandrapportage. Ter illustratie licht ik deze specifieke gevallen nader toe.

Casus Mijnenbestrijdingsvaartuigen

In de maandrapportage over januari 2008 wordt gemeld dat er vijf mijnenbestrijdingsvaartuigen operationeel gereed zijn, terwijl uit de bijlage blijkt dat slechts één vaartuig volledig operationeel gereed is. In deze bijlage bij de maandrapportage worden de beperkingen bij de vier andere schepen toegelicht. Deze hebben vooral betrekking op materiële en personele aspecten die als zodanig niet de inzetbaarheid van de vaartuigen in die mate aantasten dat ze niet langer als operationeel gereed kunnen worden bestempeld. De schepen kunnen weliswaar niet voor alle organieke taken worden ingezet, maar wel degelijk voor specifieke taken, zoals kustwachtoperaties en taken in samenwerking met civiele autoriteiten. Deze status wordt «operationeel gereed voor opdrachten» genoemd. In een aantal gevallen kan de volledige gereedheid alsnog worden bewerkstelligd door personeel te detacheren van walorganisaties of andere schepen.

Bij langdurig technische knelpunten kent een schip wel beperkingen in de wijze waarop het kan worden ingezet voor de organieke taken. In het onderhavige geval tekende de commandant van de mijnendienst aan dat de personele en de materiële gereedheid van de eenheid onder de norm was en lichtte hij de gevolgen en de vereiste reparaties toe. De CZSK rapporteerde dit in de aanbiedingsnota bij de desbetreffende rapportage aan de CDS en in gecompriëerde vorm was dit te lezen in de maandrapportage. Op basis van deze stappen in de informatiekolom was het uiteindelijke oordeel dat er vijf vaartuigen operationeel gereed waren, zij het met beperkingen. De situatie van de mijnenbestrijdingsvaartuigen is herhaaldelijk opgebracht in de maandrapportages van 2008 en ook in 2009 wordt zij nauwlettend gevolgd.

In het jaarverslag zijn de schepen met de status «operationeel gereed voor opdrachten» ondergebracht bij de operationeel gereede eenheden, omdat de overzichten vanwege hun algemene aard geen toevoegingen zoals «voor opdrachten» bevatten. De toelichtende tekst in het jaarverslag maakt echter wel duidelijk of er sprake is van beperkingen en zo ja welke. Deze toelichting sluit aan op wat door het jaar heen in de maandrapportage is vermeld.

De Algemene Rekenkamer meent voorts dat de weergave van de capaciteiten van de EODD in het jaarverslag 2008 niet strookt met de werkelijk-

heid. Hier is sprake van een misverstand, zoals uit de toelichting hieronder blijkt.

In het jaarverslag 2008 zijn bij de EODD 10,5 expeditionaire ploegen aangeduid als het voortzettingsvermogen van deze dienst. Volgens de Algemene Rekenkamer zijn deze eenheden wel in de organisatietabel opgenomen maar bevatten ze geen personeel. Ze bestaan, zo schrijft de Rekenkamer, alleen op papier.

Uit het jaarverslag blijkt dat de EODD in 2008 de beschikking had over 17,5 ploegen, namelijk 10 voor nationale inzet, 4 die operationeel gereed zijn en 3,5 voor buitenlandse inzet. Het voortzettingsvermogen van de EODD bestaat uit de ploegen die in Nederland zijn. In 2008 waren dat er veertien (4 maal 3,5), waarvan 10,5 (3 maal 3,5) als voortzettingsvermogen voor de buitenlandse inzet waren aangemerkt. Het aantal van 10,5 betreft dus geen virtuele ploegen, zoals de Algemene Rekenkamer veronderstelt, maar de ruim-ploegen waarop in eigen land onafgebroken (24/7) een beroep kon worden gedaan.

Deze voorbeelden illustreren dat de informatie in het jaarverslag kennelijk niet steeds voldoende duidelijk wordt gepresenteerd en dat misverstanden daarvan het gevolg kunnen zijn. Duidelijk is ook dat het weerbarstige materie betreft die voor buitenstaanders moeilijk te doorgronden is. Het onbegrip voor het feit dat de status «operationeel gereed» niet uitsluit dat eenheden op onderdelen met beperkingen te maken kunnen hebben, is daarvan een treffende illustratie. De realiteit is dat eenheden van de krijgsmacht niet op alle onderdelen een perfecte score nodig hebben om verantwoord te kunnen worden ingezet.

Een treffend voorbeeld daarvan is de *Air Maneuver Brigade*, die vanwege de operatie in Uruzgan niet steeds over voldoende helikoptercapaciteit beschikt om het luchtmobiele optreden volledig te beoefenen. De eenheden van de brigade zijn niettemin gereed om een scala aan andere taken uit te voeren, zoals in de praktijk herhaaldelijk is gebleken. Van de hantering van verschillende statussen van gereedheid gaat een ordende werking uit die in een planmatig gerichte organisatie als de krijgsmacht zonder meer functioneel is. In laatste instantie, en ook dat karakteriseert het militaire bedrijf, is het echter de operationele commandant die beoordeelt waartoe zijn eenheid in staat is. Het feit dat hierover verwarring kan ontstaan, sterkt mij in de overtuiging dat niet alleen de informatie als zodanig kan worden verbeterd, maar dat hetzelfde geldt voor de presentatie. De toegankelijkheid van de informatie bepaalt in belangrijke mate de bruikbaarheid ervan.

In gang gezette verbeteringen

Sinds het rapport uit 2006 van de Algemene Rekenkamer is een aantal verbeteringen tot stand gebracht. Zo zijn de berekening van en de rapportage over de personele en de materiële gereedheid en de geoefendheid van de eenheden beter op elkaar afgestemd. Ook is een aantal aspecten van de personele gereedheid, zoals vaccinatiegraad en vullinggraad, inmiddels uit bronsystemen te genereren. In de maandrapportage wordt naast het uitgebreide overzicht van de operationele gereedheid nu ook een gecompriëerd overzicht opgenomen, waarmee tevens een beter inzicht ontstaat in de verwezenlijking van de geplande gereedheid. Tot slot worden er meer invoercontroles uitgevoerd op de basissystemen en wordt de procesgang beter bewaakt en de informatie vaker gevalideerd.

Nochtans heeft de Rekenkamer gelijk als zij stelt dat Defensie het nodige te doen staat. Het belangrijkste is dat de informatie over de operationele gereedheid in begroting en jaarverslag beter en meer in aansluiting op de maandrapportages zal moeten worden gepresenteerd. Uitgebreider dan

nu het geval is, zal in het jaarverslag worden toegelicht hoe de realisatie van de operationele gereedheid is verlopen en op welke wijze deze informatie tot stand is gekomen. Het jaarverslag over 2009 zal de eerste aanzet hiertoe bevatten evenals een duidelijke beschrijving van de cyclus die idealiter bij de begroting begint. In de begroting voor 2011 kan de verbeterde aanpak in volle omvang worden gepresenteerd.

De Algemene Rekenkamer is ook van mening dat de covernota van de maandrapportage voor verbetering vatbaar is. Deze covernota bevat het oordeel van de hoofddirecteur Financiën en Control over de toestand van Defensie zoals die in de maandrapportage is beschreven. Ik deel deze conclusie van de Rekenkamer en de eerste verbeteringen zijn al in gang gezet. Zo wordt er in de covernota meer aandacht besteed aan het oordeel van CDS over de operationele gereedheid, waarmee de kwantitatieve data uit de maandrapportage beter kunnen worden geduid. Daarnaast is een systeem opgezet om de uitvoering van actiepunten die voortvloeien uit de maandrapportage beter te bewaken en zo nodig tijdig bij te sturen. Beide verbeteringen zijn dus al aangebracht en zullen in 2010 verder worden verfijnd en in de werkwijze van de organisatie worden vastgelegd.

Het geheel overziend concludeer ik dat de verbetering van de periodieke rapportages en de onderliggende informatiesystemen aanhoudende aandacht vergt. Een en ander zal de nodige tijd in beslag nemen en niet alles zal op korte termijn kunnen worden gerealiseerd. Ook de uitvoering van het project SPEER is belangrijk om de informatievoorziening te kunnen verbeteren, ook wat operationele aspecten betreft. De fasering van de benodigde verbeteringen zal dan ook op het programma van SPEER moeten worden afgestemd. In 2010 zullen de eerste verbeteringen hun beslag krijgen, maar ook in de jaren daarna zullen nog de nodige stappen worden gezet.

Tot slot

Ik heb waardering voor de bijdrage die de Rekenkamer met haar nieuwe rapport opnieuw heeft geleverd aan de verbetering van de bedrijfsvoering bij Defensie. Ik heb gemeend een aantal van de conclusies in het rapport in een bredere context te moeten plaatsen om duidelijk te maken dat mijn dagelijkse inzicht in de operationele gereedheid van de krijgsmacht wel degelijk toereikend is en dat besluiten over instandhouding en inzet goed gefundeerd zijn. In dit verband verwijs ik ook naar cijfers van de Navo over de inzetbaarheid (*deployability*) van bondgenootschappelijke krijgsmachten. In oktober 2008 hebben de lidstaten besloten het streefcijfer geleidelijk te verhogen van 40 procent naar 50 procent. De score van Nederland was in 2007 58,8 procent en in 2008 63,6 procent. Wat het voortzettingsvermogen (*sustainability*) betreft, hebben de bondgenoten in oktober 2008 een geleidelijke verhoging van 8 procent naar 10 procent afgesproken. Voor Nederland was dat percentage in 2008 al 10,2 procent.

Ik onderken dat het parlement duidelijker dan voorheen over de gereedheid van de krijgsmacht kan worden geïnformeerd. Eerder heb ik naar aanleiding van het Bezwaaronderzoek van de Algemene Rekenkamer een werkgroep ingesteld om de knelpunten in de bedrijfsvoering te adresseren en op te lossen. Deze aanpak is succesvol gebleken. Voor de verbetering van de informatievoorziening over de operationele gereedheid zal ik daarom eveneens een werkgroep op hoog militair en ambtelijk niveau instellen. Deze werkgroep zal mij geregeld rapporteren over de voortgang van de verbeteringen. Als eerste product zal een plan van aanpak worden

gemaakt dat ik u bij het Jaarverslag 2009 zal aanbieden. Ik zal dan bovendien de intussen bereikte voortgang schetsen.

De minister van Defensie,
E. van Middelkoop