

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2023

Nr. 84

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2023

Hierbij bieden wij u het jaarbericht van de toezichthouders van Defensie «Toezicht Defensie 2022 in vogelvlucht» en de onderliggende jaarverslagen van de Beveiligingsautoriteit (BA) en de Functionaris Gegevensbescherming (FG), de Inspectie Militaire Gezondheidszorg (IMG), de Inspectie Veiligheid Defensie (IVD), het Korps Militaire Controleurs Gevaarlijke Stoffen (KMCGS) en de Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA) aan. De jaarrapportage van de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK) is uw Kamer reeds op 14 februari 2023 aangeboden (Kamerstuk 36 200 X, nr. 67), met de vermelding dat we op alle jaarverslagen gelijktijdig zullen reageren.

In de jaarverslagen beschrijven de toezichthouders van Defensie en de IGK hoe de defensieorganisatie er als geheel en op de deelterreinen van de toezichthouders voor staat. Daarnaast hebben zij in het jaarbericht gezamenlijk drie kernboodschappen geformuleerd die gebaseerd zijn op gedeelde beelden. Omdat deze drie kernboodschappen de hoofdpunten uit de jaarverslagen weergeven, gaan wij in deze brief eerst hierop in. Vervolgens geven wij een reactie op bijzonderheden uit de afzonderlijke jaarverslagen.

Kernboodschappen

Kernboodschap 1

Met de Defensienota 2022 (Kamerstuk 36 124, nr. 1) heeft Defensie een ambitieus maar realistisch plan voor de toekomst geschetst van de krijgsmacht, mogelijk gemaakt door de grootste investering in Defensie sinds het einde van de Koude Oorlog. Prioriteiten zijn bepaald om de basis te verstevigen en te moderniseren. Dat is meer dan ooit nodig nu vrijheid, veiligheid en gedeelde waarden onder druk staan.

De toezichthouders signaleren dat door politieke druk om snel te handelen de defensieorganisatie, zeker na jarenlange bezuinigingen, nog meer wordt belast. Dit kan ten koste gaan van onder andere de benodigde zorgvuldigheid en veiligheid. Wij onderschrijven deze boodschap. Zo hebben we in de Contourenbrief behouden, binden en inspireren (Kamerstuk 36 200 X, nr. 8) aangegeven op welke wijze de personele gereedheid wordt verhoogd, in het Strategisch vastgoedplan (Kamerstuk 36 124, nr. 12) is toegelicht hoe het personeel zoveel mogelijk centraal staat en schrijven we in de Kamerbrief Veiligheid versterken bij Defensie (Kamerstuk 36 124, nr. 8) dat fysieke en sociale veiligheid randvoorwaardelijk zijn bij de taakuitvoering van Defensie. Defensiepersoneel verdient een goede beloning, de mogelijkheid om zich te ontwikkelen en een veilige werkomgeving. Met het plan van aanpak «Een Veilige Defensieorganisatie» en de Agenda voor Veiligheid is structureel geïnvesteerd om commandanten beter in staat te stellen hun verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid waar te maken. Het effect hiervan is al zichtbaar. Er is meer capaciteit voor risicoanalyses van meldingen en voorvallen en er worden steeds meer audits uitgevoerd. Ook zijn procedures en werkinstructies verbeterd. Een voorbeeld hiervan zijn de werkinstructies van onder meer het CZSK en het CLAS die toezien op het veilig uitvoeren van activiteiten met valgevaar.

We weten echter ook dat de werkdruk op veel plekken te hoog is en dat er sprake is van een tekort aan personeel. Dit betekent in de praktijk dat we prioriteiten moeten stellen en verantwoord moeten versnellen. We onderkennen dat niet alles kan en zeker niet tegelijk.

We hebben structureel aandacht voor werkdruk en veiligheid. Een voorbeeld hiervan is dat Defensie periodiek onderzoek doet naar werkbeleving, door middel van het «WERKblik-onderzoek», zodat we kunnen bijsturen en de mogelijke werkdruk zo goed mogelijk kunnen verdelen.

Wij blijven monitoren en anticiperen om de veiligheid van het defensiepersoneel te garanderen. U vindt hier meer over terug in de vandaag aan uw Kamer aangeboden Stand van Defensie en het Jaarverslag Integriteit Defensie.

Kernboodschap 2

De meeste toezichthouders geven aan te herkennen dat er een ontoereikend samenspel is tussen beleid, uitvoering en toezicht. Zij bevelen aan om de afstand te verkleinen tussen deze drie onderdelen. Wij onderstrepen dat samenwerking tussen beleid, uitvoering en toezicht essentieel is om grote uitdagingen bij Defensie doeltreffend aan te pakken. Organisatiestructuren en bestuurlijke processen, maar vooral gedrag, bepalen het resultaat. Voor een toekomstbestendige krijgsmacht is meer wendbaarheid nodig. Dit betekent dat we niet meer regels nodig hebben, maar dat regels begrijpelijk zijn voor iedereen in de organisatie. We werken eraan om samen met de toezichthouders deze wendbaarheid zorgvuldig vorm te geven met respect voor ieders eigen rol en bevoegdheden, in juiste balans met uitvoerbare regels en beleid. Defensie hecht hierbij aan de onafhankelijke positie die de toezichthouders hebben vanuit waar zij hun taken het beste kunnen vervullen.

Op dit moment wordt de samenwerking tussen beleid en uitvoering onder andere vormgegeven door de Commandant der Strijdkrachten (CDS) beleid te laten toetsen op uitvoerbaarheid in de ontwikkelfase van het beleid. Het evalueren en verbeteren van beleid is een continu proces, waarbij verschillende niveaus van beleid en uitvoering zijn betrokken. Zo

heeft de Inspectie Veiligheid Defensie in het jaarplan 2023 (Kamerstuk 36 200 X, nr. 55) aangegeven de veiligheidsaspecten van beleidsinitiatieven en uitvoeringsregels te gaan toetsen (ex ante).

Kernboodschap 3

De toezichthouders benadrukken het belang van complete, betrouwbare en eenduidige registratie van data voor effectiever en efficiënter toezicht. Wij sluiten ons aan bij deze boodschap. In de Kamerbrieven van 7 oktober 2022 (Kamerstuk 36 124, nr. 8) en 8 december 2022 (Kamerstuk 36 124, nr. 11) heeft de Staatssecretaris het belang van eenduidige registratie van data ook onderschreven. Door eenduidige registratie kan niet alleen Defensie trends beter identificeren, maar zijn ook de toezichthouders beter in staat toezicht te houden. Het huidige systeem wordt op termijn vervangen door een nieuw, integraal meldingssysteem. Vanwege de raakvlakken met het programma Integraal Risicomanagement vergt het tijd om de benodigde IT ondersteuning af te stemmen. In de tussentijd worden medewerkers en leidinggevenden zo goed mogelijk ondersteund bij het doen en opvolgen van meldingen, zodat het huidige systeem optimaal wordt benut. Als onderdeel van de recente structurele investering in de veiligheidsorganisaties is onder andere analysecapaciteit toegekend. Deze analysecapaciteit geldt ook voor de Defensiestaf, waardoor vanaf 2023 defensiebrede (trend)analyses worden uitgevoerd zoals staat beschreven in interne regelgeving. Dit is ook gemeld in de Kamerbrief van 8 december (Kamerstuk 36 124, nr. 11).

Jaarverslagen

Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht

De Inspecteur-generaal der Krijgsmacht (IGK) legt in de jaarrapportage de nadruk op tien onderwerpen, waaronder de ontwikkeling van de HR-transitie, de aandacht van leidinggevenden bij arbeidsconflicten en het toekennen van een herinneringsmedaille altijd mee te nemen in de besluitvorming voorafgaand aan inzet

Een van de aanbevelingen rondom de HR-transitie betreft betere communicatie binnen Defensie over het proces. De komende jaren blijft het belangrijk medewerkers goed voor te lichten over de invoering van een nieuw HR-model. Medewerkers worden geïnformeerd aan de hand van concrete, op de werkvloer merkbare initiatieven en resultaten. Hier ligt een nadrukkelijke rol voor de commandantenlijn, ondersteund door de HR-directeuren. Communicatie gebeurt daarnaast via de reguliere kanalen, denk daarbij aan het intranet.

Daarnaast vraagt de IGK leidinggevenden om bij arbeidsconflicten in gesprek te blijven met hun medewerkers en de hulp van een derde partij daarbij niet te schuwen. Defensie onderstreept dit. In gesprek gaan en blijven tussen leidinggevende en medewerker is essentieel voor een gezonde arbeidsrelatie. Nog belangrijker is het voorkomen van conflicten. Leidinggevenden hebben hierbij een belangrijke rol. Als voorbeeld van preventie is (sociale) veiligheid een vast onderdeel van het functioneringsgesprek. Hierdoor wordt de dialoog tussen medewerker en leidinggevende gestimuleerd. Daarnaast beschikt Defensie over een groot netwerk van ondersteuning voor zowel medewerkers als leidinggevenden. Ook is er vanaf dit jaar structureel meer geld vrijgemaakt voor het verder ontwikkelen van de sociale veiligheid en integriteit binnen de organisatie. Hierbij vervullen leidinggevende en commandanten een essentiële rol. Daarom wordt er in hen extra geïnvesteerd door middel van opleiding en training.

Verder beveelt de IGK aan om voorafgaand aan inzet de toekenning van een herinneringsmedaille altijd mee te nemen in de besluitvorming. Wij sluiten ons aan bij deze aanbeveling. In het adviesrapport van de werkgroep Herziening Decoratiestelsel zijn onder andere aanbevelingen geformuleerd over het toepassingsbereik van de Herinneringsmedaille Internationale Missies (HIM). De uitwerking hiervan wordt de komende twee jaar opgepakt door de Commissie Decoraties Defensie.

Beveiligingsautoriteit

De Beveiligingsautoriteit (BA) doet een zestal aanbevelingen om de integrale beveiliging te verbeteren. Defensie moet bij de taakuitvoering onder alle omstandigheden kunnen vertrouwen op de continuïteit en betrouwbaarheid van de bedrijfsprocessen en de benodigde mensen en middelen. De organisatie treft daarom beveiligingsmaatregelen. Bezuinigingen en reorganisaties hebben de afgelopen decennia afbreuk gedaan aan de beveiliging van Defensie. Defensie herkent de bevindingen en aanbevelingen van de interne toezichthouder en de Algemene Rekenkamer op het gebied van beveiliging en pakt de verbeteracties structureel op. Meer hierover vindt u terug in de vandaag aan uw Kamer aangeboden Verantwoordingsonderzoek 2022 door de Algemene Rekenkamer en de reactie op het conceptrapport Verantwoordingsonderzoek 2022 Defensiebegroting.

Functionaris Gegevensbescherming

De Functionaris Gegevensbescherming (FG) schrijft dat er onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid en juridische kaders op het gebied van informatie gestuurd optreden (IGO), zoals ook in het rapport Brouwer (Kamerstukken 32 761 en 30 821 , nr. 258) is onderkend. We onderschrijven deze reflectie. Voor de zomer zal met de beleidsvisie IGO worden aangegeven hoe binnen Defensie richting en samenhang wordt gegeven aan de doorontwikkeling van IGO door het vaststellen van de lijnen waarlangs die doorontwikkeling moet plaatsvinden.

In haar jaarverslag doet de FG vijf aanbevelingen om de stand van de privacy-organisatie te verbeteren. De aanbevelingen worden onderschreven. Ten eerste is inmiddels door de inrichting van het Chief Privacy Office de beleidsvormende schakel in de AVG-keten versterkt. Daarnaast wordt de komende periode de privacy-organisatie verder geprofessionaliseerd. Dit gebeurt onder andere door gerichte opleiding, training en ontwikkeling van AVG-coördinatoren, het expliciteren van kaders en uitgangspunten in het defensiebrede privacy beleid en het optimaliseren van *Data Protection Impact Assessments*. Door het creëren van goed samenspel tussen beleid, uitvoering en toezicht werken we gezamenlijk aan het verhogen van het volwassenheidsniveau van de gehele privacy organisatie binnen Defensie.

Inspectie Militaire Gezondheidszorg

Afgelopen jaar heeft er bij de Inspectie Militaire Gezondheidszorg (IMG) een accentverschuiving plaatsgevonden. Waar eerst de focus lag op behaalde resultaten en of deze doelmatig waren bereikt en of zij in overeenstemming waren met wet- en regelgeving, wordt nu ook gekeken hoe de doelen behaald zijn. Voor de militaire gezondheidszorg geldt namelijk dat veel herstelwerkzaamheden nodig zijn na de 30 procent bezuiniging die op de militaire gezondheidszorg is doorgevoerd. De IMG constateert dan ook deels dezelfde personele tekorten als in voorgaande jaren.

Een voorbeeld is het tekort aan bedrijfsartsen, een tekort dat ook in de civiele wereld speelt. Het is voor Defensie op dit moment lastig het tekort aan bedrijfsartsen te reduceren. Zo is er landelijk een tekort aan bedrijfsartsen en zijn als gevolg de tarieven voor inhuur van bedrijfsartsen hoog. Om het tekort aan bedrijfsartsen te minimaliseren zet Defensie in op zowel opleiding als inhuur. Er zijn op dit moment zestien bedrijfsartsen in opleiding binnen Defensie. Daarnaast wordt bezien of de ATA-toelage (Artsen-Tandartsen-Apothekers) aangepast kan worden en wordt er in toenemende mate individueel maatwerk toegepast. Deze oplossingsrichtingen zijn dus deels al ingezet, maar hebben pas op enige termijn effect.

Tegelijkertijd zijn er de afgelopen jaren binnen de militaire gezondheidszorg grote stappen richting herstel gezet. Zo kan de IMG op basis van kwaliteitsmanagementsystemen nu systeemtoezicht gaan inrichten, hetgeen de scope van het toezicht zal verruimen. Daarnaast is er een speciale inspecteur operationele gezondheidszorg aangesteld, waardoor het toezicht op dat domein een structureler karakter krijgt.

Tot slot ziet de IMG toe op de nucleaire veiligheid- en stralingsbescherming namens de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS). In 2022 heeft de IMG zorgen geuit over het ontbreken van een beleidsverantwoordelijke op dit dossier bij Defensie. Inmiddels is deze verantwoordelijkheid belegd bij de Directie Veiligheid. De beleidsdocumenten voor straling zijn naar verwachting eind 2023 geactualiseerd.

Inspectie Veiligheid Defensie

De Inspectie Veiligheid Defensie (IVD) heeft in 2022 verschillende voorvalonderzoeken, thematische onderzoeken en systeemgericht toezicht uitgevoerd. De Inspectie constateert dat de organisatie belangrijke opgaves heeft op het gebied van fysieke en sociale veiligheid. De IVD steunt dan ook de oproep van de Auditdienst Rijk uit 2022 om de aandacht voor veiligheid niet te laten verslappen.

Er zijn twee hoofdlijnen die de inspectie waarneemt. Ten eerste merkte de inspectie verschillende keren een verschil op tussen de «gedocumenteerde wereld» en de praktijk. Hierdoor is veiligheid niet altijd een vanzelfsprekende factor in de besluitvorming. Ten tweede merkt de IVD op dat de organisatie «*management of change*» niet altijd toepast als systematisch benadering voor het omgaan met veranderingen. Dit is een gemiste kans, omdat het juist gedurende een transitie de risico's in beeld kan brengen en kan helpen ondervangen.

In 2023 gaat Defensie verder met het evalueren van intern beleid dat toeziet op veiligheid. Hierbij geldt het leidende uitgangspunt dat het beleid uitvoerbaar moet worden of blijven, om zo het verschil tussen de «gedocumenteerde wereld» en de praktijk verder te verkleinen.

In een organisatie waarin het perspectief is verschoven van krimp naar groei, herkennen we de boodschap van de IVD dat dit gevolgen kan hebben voor de veiligheid. Veiligheid is een randvoorwaarde bij de taakuitvoering van Defensie en moet dus een vanzelfsprekend onderdeel zijn van het beleid, aansturing en bedrijfsvoering. Nu de organisatie groeit is het extra belangrijk, bijvoorbeeld bij de aanschaf van nieuw materieel en bij het opleiden van nieuw personeel. Met de gedane investeringen op het gebied van veiligheid in de organisatie streven we er naar hierop toegerust te zijn. Zo is er extra capaciteit om risicoanalyses uit te voeren bij verwervingsprocessen, is het doel om in 2025 veiligheid in alle relevante opleidingen verwerkt te hebben en voert Defensie zelf steeds meer audits uit.

Korps Militaire Controleurs Gevaarlijke Stoffen

Het Korps Militaire Controleurs Gevaarlijke Stoffen (KMCGS) stelt in het jaarverslag dat wat betreft het vervoer van gevaarlijke stoffen er meer omissies worden geconstateerd. Een van de oorzaken is het bestaande personeelstekort, in het bijzonder binnen het vakgebied van gevaarlijke stoffen. In februari 2021 hebben we gecommuniceerd aan de Kamer, naar aanleiding van het rapport van de IVD «Veilig over land en door de lucht, onderzoek naar maatregelen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen door Defensie» (Kamerstuk 35 570 X, nr. 78), dat we de opleidingscapaciteit zouden vergroten. Dit is een voortdurend punt van aandacht. Een positieve ontwikkeling is op dit moment dat opleidingen beter gevuld worden en er meer specialisten op het gebied van gevaarlijke stoffen aangesteld zijn.

Een ander punt dat de KMCGS aankaart is dat de bedrijfssoftware (SAP) niet goed werkt, of niet is gevuld met de juiste gegevens. Zoals eerder aangegeven onderschrijven we het belang van eenduidige registratie. Het verbeteren van de kwaliteit van gegevens heeft binnen Defensie een hoge prioriteit.

Ook uit de KMCGS zorgen over de zogenaamde «mats-voorraden», munitievoorraden die na een oefening niet worden ingeleverd omdat deze mogelijk gebruikt kunnen worden tijdens een volgende oefening uit angst voor een tekort aan munitie. Het is belangrijk dat er bewustwording gecreëerd wordt over de mogelijke risico's op dit gebied. In verschillende overleggen blijven we hier aandacht voor vragen.

Militaire Luchtvaart Autoriteit

In het jaarverslag geeft de Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA) aan dat alle organisaties die binnen de militaire luchtvaartsector vallen door de MLA goedgekeurd moeten worden, maar dat dat proces niet altijd zoals gewenst verloopt. De MLA geeft aan dat met name het personeelstekort bij de operationele onderdelen vertragend werkt om de bedrijfsvoering op het vereiste niveau te krijgen.

Met een vulling van circa 80 procent van het militaire bestand is het onvermijdelijk dat dit gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering van met name de operationele eenheden in de militaire luchtvaartsector. De hoeveelheid taken en verantwoordelijkheden blijft gelijk, maar wordt met minder mensen uitgevoerd en gedragen. Omdat we de focus blijven houden op veiligheid en zorgvuldigheid, is een logisch gevolg dat de doorlooptijd van veel processen toeneemt.

Dit personeelstekort zorgt voor spanning op het tijdig leveren van de gevraagde operationele output. Om het militaire personeelstekort op te lossen geven we prioriteit aan het uitvoeren van de maatregelen zoals beschreven in de Contourenbrief «Behouden, binden en inspireren» (Kamerstuk 36 200 X, nr. 8). Daarmee beoogt Defensie de instroom te verhogen, behoud te bevorderen en de uitstroom te verlagen.

Tot slot

Wij danken de toezichhouders voor het jaarbericht en hun jaarverslagen. Hun analyses en aanbevelingen helpen Defensie verder te laten leren en verbeteren.

De Minister van Defensie,
K.H. Ollongren

De Staatssecretaris van Defensie,
C.A. van der Maat