

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2022

Nr. 80

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 mei 2022

Hierbij bieden wij u het jaarbericht van de toezichthouders van Defensie «Toezicht Defensie 2021 in vogelvlucht» aan 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)¹. Deze brief bevat ook de beleidsreactie op het jaarverslag van de Inspecteur-generaal der Krijgsmacht (IGK), zoals aangekondigd bij de aanbieding van deze jaarrapportage aan uw Kamer op 15 maart 2022 (Kamerstuk 35 925 X, nr. 58).

In het jaarbericht en de jaarverslagen beschrijven de toezichthouders van Defensie hoe de defensieorganisatie er als geheel en op de deelterreinen van de toezichthouders voor staat. Zij doen een aantal aanbevelingen, gebaseerd op enkele gezamenlijk geïdentificeerde beelden. Daarnaast geven de toezichthouders een stand van zaken over hun onderlinge samenwerking. In deze brief gaan wij eerst in op de staat van het toezicht bij Defensie. Vervolgens geven wij aan hoe wij de aanbevelingen van de toezichthouders, die wij overnemen, uitvoeren. Wij sluiten af met een reflectie op de door de toezichthouders geformuleerde beelden.

Staat van het toezicht bij Defensie

Wij zijn blij om te zien dat de toezichthouders sinds vorig jaar verder gestalte hebben gegeven aan hun ambitie om de samenwerking en de kwaliteit van het toezicht bij Defensie te versterken. Inmiddels staat een ondersteuningsteam de toezichthouders bij in het uitvoeren van hun taken, zijn zij begonnen met gezamenlijk afstemmen van hun toezichtbe-

¹ Zie bijlagen

zoeken en bundelen zij regelmatig hun deskundigheid door gezamenlijk onderzoeken uit te voeren. Wij moedigen de leden van het Toezichtberaad aan om door te gaan op de door hen ingeslagen weg.

Toekomstgerichte aanbevelingen

Aanbeveling 1: Draag in woord, geschrift en daad het belang van veiligheid in de brede zin van het woord uit en handel daarnaar.

Wij nemen de boodschap van de toezichthouders ter harte dat het belang van veiligheid niet alleen in woord en geschrift, maar ook via daden, moet worden uitgedragen. Sinds het belang van veiligheid met name vanaf 2018 opnieuw is onderkend heeft Defensie zich onder meer gericht op de *tone at the top*. Op alle niveaus moeten commandanten en leidinggevenden aandacht besteden aan veiligheid. Een sprekend voorbeeld is het Veiligheidscomité: periodiek bespreken de leden van de Bestuursraad, commandanten van de defensieonderdelen, de Directeur Veiligheid en de Inspecteur-Generaal Veiligheid het veiligheidsbeleid en bijbehorende vraagstukken. Ook wij benadrukken de noodzakelijke aandacht voor veiligheid en dragen dit uit waar wij kunnen, zowel bij onze werkzaamheden in Den Haag als tijdens onze werkbezoeken.

Aanbeveling 2: Veiligheid moet een integraal onderdeel zijn van de Defensienota, nauw verbonden met de kernopgaven van Defensie in de komende jaren.

Aanbeveling 3: Veiligheid moet een vast uitgangspunt zijn in de besluitvorming over alle beleids- en uitvoeringsplannen die voortvloeien uit de Defensienota of daarmee samenhangen.

Wij behandelen aanbeveling 2 en 3 samen, omdat deze in elkaars verlengde liggen. Wij zijn het met de toezichthouders eens dat veiligheid een integraal onderdeel van de operationele taakuitvoering en bedrijfsvoering van Defensie moet zijn. Hieronder valt ook de besluitvorming over en uitvoering van beleid en plannen. De Defensienota valt hier onverminderd onder. «Veiligheid» is een verplicht integraal onderdeel bij besluitvorming op alle bestuurslagen binnen Defensie en moet dit blijven. We geven hier enkele voorbeelden van.

Bij de totstandkoming van nieuw beleid is het inmiddels verplicht dat voor de besluitvorming beleidsmakers stilstaan bij de veiligheid en eventuele veiligheidsrisico's. Een voorbeeld hiervan is de zogenoemde uitvoerbaarheidstoets, waarbij de Commandant der Strijdkrachten stilstaat bij de uitvoerbaarheid van nieuw beleid.

Bij verwerving van nieuw materieel houdt het verwervende defensieonderdeel ook op voorhand rekening met de risico's. In het proces van behoeftevervulling worden risico's vastgelegd. Hierbij wordt in beginsel op voorhand de toekomstige gebruiker en de instandhouder betrokken, zodat zij bekend zijn met de geïdentificeerde veiligheidsrisico's. Een opsteller van dit soort analyses, de Defensie Materieel Organisatie, krijgt via de eerder aangekondigde investering van € 16,9 miljoen voor de Agenda voor Veiligheid extra analysecapaciteit.

Om bij de uitvoering risico's te identificeren, te mitigeren en waar nodig restrisico's te accepteren voert de commandant een risicoanalyse uit, bijvoorbeeld een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E). Betreffende de planning, voorbereiding en uitvoering van missies gebruikt de Directie Operaties (DOPS) de verbeterde risicoanalyse operationeel (vRAO)-systematiek.

Bij de totstandkoming van de Defensienota is op meerdere momenten stilgestaan bij veiligheid. Dit blijven wij doen in aanloop naar de vaststelling van de nota. In de Defensienota zal aandacht zijn voor de extra investering die gedaan wordt voor het verder versterken van de personele capaciteit die bijdraagt aan het verhogen van de veiligheid. Concreet betekent dit dat € 16,9 miljoen voor de Agenda voor Veiligheid – die onze ambtsvoorgangers voor 2022 en 2023 hebben vrijgemaakt – structureel gemaakt wordt, zoals reeds aangekondigd door de staatssecretaris tijdens het commissiedebat Veiligheid & Integriteit Defensie van 16 februari 2022 (Kamerstuk 35 925 X, nr. 57). Hierdoor worden de doorgevoerde versterkingen structureel op alle niveaus van de organisatie geborgd en worden de defensieonderdelen toegerust op het uitvoeren van de plannen in de Defensienota. De veiligheidsorganisaties zullen op elk niveau commandanten en leidinggevenden adviseren over mogelijke veiligheidsrisico's horend bij beleid, verwerving, nieuwbouw, onderhoud, oefeningen en inzet. Hierdoor kunnen defensieonderdelen ook bij het uitvoeren van de maatregelen naar aanleiding van de Defensienota aandacht besteden aan risico's die vooraf mogelijk niet gesignaleerd waren.

Aanbeveling 4: Defensie heeft zich te verantwoorden voor de grote inspanning die zij de komende jaren gaat plegen om de organisatie en haar operationele capaciteiten te versterken. De toezichthouders zullen daarop toezien en daaraan bijdragen met de inzichten die zij opdoen. Het is aan de organisatie om de toezichthouders daartoe zo goed mogelijk en vooral tijdig in staat te stellen.

Wij achten het, samen met de leden van het Toezichtberaad, van belang dat de toezichthouders de voortgang van de door ons toegezegde maatregelen naar aanleiding van hun jaarverslagen en andere rapportages kunnen monitoren en beoordelen. Via het Jaarverslag Defensie geven wij de Kamer en de toezichthouders jaarlijks inzicht in de voortgang van toegezegde maatregelen naar aanleiding van de aanbevelingen van inspecties en toezichthouders (Kamerstuk 34 919, nr. 76). Daarnaast blijven wij uw Kamer bij gelegenheid informeren.

Beelden uit het toezicht 2021

Personeel

De toezichthouders constateren dat Defensie nog steeds kampt met een groot aantal vacatures, dat leidt tot toenemende werkdruk, uitval en vertrek van collega's, met risico's als gevolg. De IGK vraagt daarnaast aandacht voor het verbeteren van de loopbaanmogelijkheden voor defensiepersoneel, een van de belangrijkste vertrekredenen. Ook spreekt de IGK in de inleiding van zijn jaarrapport zijn zorg uit over de ambitie van Defensie een adaptieve krijgsmacht te worden.

Wij zijn het met de toezichthouders eens dat het personeelstekort één van de grootste uitdagingen is waar we voor staan. De krapte op de arbeidsmarkt neemt nog steeds toe, waardoor de vulling van met name militaire functies in de hele organisatie, zeker ook de militaire gezondheidszorgorganisatie, een uitdaging blijft. Hoewel er sprake is van een grotere instroom dan uitstroom, vertaalt zich dit pas op termijn in een verlaging van de ervaren werkdruk. De dreigingen waarvoor we als samenleving staan worden steeds complexer; er wordt daardoor steeds meer van het personeel van Defensie verwacht. Tegelijkertijd kan Defensie met de extra financiële middelen die het kabinet beschikbaar heeft gesteld gaan groeien. Dit zorgt voor een grote uitdaging zowel voor de werving van nieuw personeel als het behoud van personeel. Daarom worden de

arbeidsvoorwaarden verbeterd en komt er een nieuw HR-model. Wij zijn blij dat de IGK constateert dat de deelplannen voor het HR-model er goed uitzien en overeenkomen met de behoeften die hij hoort onder het personeel.

De IGK constateert daarbij wel dat veel medewerkers nog niet weten wat het nieuwe HR-model voor hen betekent en adviseert ons om hen daarover actief te informeren. Daar kunnen wij het alleen maar mee eens zijn. Regelmatige, transparante en op de doelgroep toegesneden communicatie voor medewerkers, leidinggevenden en HR-medewerkers is dan ook onderdeel van de HR-transitie. Daarbij gaat het niet om eenrichtingsverkeer. Ook het advies om momentum te behouden in de HR-transitie nemen wij ter harte. De invoering van de verschillende elementen van het HR-model binnen de periode van de HR-transitie gebeurt stapsgewijs. De effecten daarvan zullen dus ook stapsgewijs op de werkvloer merkbaar worden. Experimenteren met (de concrete toepassing van) nieuwe HR-elementen is een wezenlijk element van de veranderstrategie.

Ook met de andere constatering van de IGK zijn wij het eens. We werken met de HR-transitie onder andere aan het verbeteren van loopbaanmogelijkheden. Het nieuwe HR-model voorziet in een beter carrièreperspectief en een evenwichtiger balans tussen werk en privé. Het gebruikt nieuwe HR-instrumenten, zoals nieuwe aanstellings- en contractvormen, strategische personeelsplanning en talentmanagement. Ook gaan we de komende tijd werken aan de verbetering van de positie van reservisten en de afspraken met hun werkgevers en zetten we in op een betere verbinding en meer zichtbaarheid in de samenleving. Tegelijk met deze brief ontvangt uw Kamer de Personeelsrapportage over 2021 (Kamerstuk 35 925 X, nr. 78). In de aanbiedingsbrief bij deze Personeelsrapportage gaat de staatssecretaris nader in op de plannen op het gebied van personeel de komende jaren.

Opleidingscapaciteit

Om haar taken goed uit te kunnen voeren, moet Defensie naast voldoende personeel ook beschikken over voldoende goed opgeleid personeel. Net als in 2021 vragen de toezichthouders dan ook dit jaar weer aandacht voor opleidingsachterstanden en de hoge frequentie waarmee militairen van functie wisselen. Met de toezichthouders constateren wij dat er door het nemen van verschillende maatregelen wordt gewerkt aan verbetering, maar dat de situatie zorgwekkend blijft.

Infrastructuur

Net als de toezichthouders vinden wij dat vastgoed randvoorwaardelijk is voor de operationele inzetbaarheid van de eenheden. Op dit moment ondersteunt het Defensievastgoed de operationele inzetbaarheid echter onvoldoende. Daarnaast wil Defensie een aantrekkelijke werkgever zijn met een goede, moderne en veilige werk- en leefomgeving, haar vastgoed verduurzamen en de balans herstellen tussen het beschikbare budget en de omvang van het Defensievastgoed.

In de Kamerbrief «Contourenbrief Strategisch Vastgoedplan 2022 van 13 mei jl. (Kamerstuk 34 919, nr. 89) is gemeld dat de komende periode wordt aangegrepen om integraal naar het vastgoed van Defensie te kijken en de komende tien tot vijftien jaar hierin te investeren. In bovengenoemde brief is uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken van de contouren en de uitgangspunten die worden gehanteerd in de ambtelijke verkenning en hoe de samenwerking met de regio wordt vormgegeven.

Op basis hiervan zal het kabinet rond de zomer van 2022 besluiten over het nieuwe Strategisch Vastgoedplan 2022 (SVP 2022) en tevens een reactie geven op de aanbevelingen van het Interdepartementaal Beleids-onderzoek naar het Defensievastgoed (Kamerstuk 34 919, nr. 77). De uitgangspunten die in bovengenoemde brief zijn geschetst, zijn geformuleerd in een ambtelijke verkenningsfase, die overigens nog niet is voltooid.

Veiligheid als wezenskenmerk van de bedrijfsvoering

De toezichthouders constateren dat Defensie, als gevolg van structurele bezuinigingen en krimp, kwetsbaar is geworden. Dat uit zich op een vele manieren, zoals een hoog aantal vacatures, opleidingsachterstanden en minimaal onderhouden voorzieningen. Dit komt de mate van deskundigheid in de organisatie en de werkdruk onder personeel niet ten goede.

Defensie werkt hard aan het uitbreiden van de veiligheidsorganisatie. Dat betreft niet alleen een toename van het aantal veiligheidsfunctionarissen, maar ook de uitbreiding van auditcapaciteit. Ook met het programma «Doorlichten Matlog» is de ondersteuningscapaciteit op de meest nijpende plaatsen uitgebreid. Tevens wordt via het programma integraal risicomanagement (IRM) een verbeterde bewustwording ten aanzien van veiligheid en risico's gerealiseerd.

Digitalisering en meer grip op data

Wij herkennen het beeld van de toezichthouders dat Defensie kampt met een groot aantal vacatures. Het aantrekken en behouden van mensen is een belangrijk inrichtingsprincipe. Met de middelen uit het coalitieakkoord wordt gewerkt aan een modern werkgeverschap met meer mogelijkheden voor maatwerk. Defensie moet bovendien een goede en aantrekkelijke werkgever zijn. Er moet worden geïnvesteerd in personeel, door onder meer het personeelssysteem en het loongebouw te moderniseren. Hierbij horen ook goede arbeidsvoorwaarden.

Defensie werkt hard aan een informatiegestuurde organisatie. Terecht wordt aandacht gevraagd voor toepassen van *privacy* en *security by design*: in een vroeg stadium zowel technisch als organisatorisch een rechtmatige, proportionele en zorgvuldige omgang met (persoons)gegevens waarborgen. Niet alleen bij materieel- en IT-projecten, maar ook bij beleidsontwikkeling. Daarbij is goed *data governance* – het stelsel van rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor het datadomein – noodzakelijk.

Wet- en regelgeving

Op de taken van Defensie zijn veel externe wet- en regelgeving van toepassing, die soms complex en incidenteel niet op elkaar afgestemd zijn. Wij zijn het met de toezichthouders eens dat deze bijhouden, begrijpelijk en vindbaar maken en uitvoerbaar implementeren extra aandacht behoeft.

Inmiddels is de regelgeving binnen een aantal high-risk domeinen herzien, gestroomlijnd en vereenvoudigd. Zo is de regelgeving voor het schieten verbeterd, zijn publicaties voor de opslag en vervoer gevaarlijke stoffen geactualiseerd en is onlangs alle regelgeving voor munitie op één overzichtelijke intranetpagina geplaatst. Om beter te bepalen welke geneeskundige ondersteuning bij oefeningen en inzet noodzakelijk is, stelt Defensie een nieuw normenkader vast.

Defensie blijft de begrijpelijkheid van regelgeving voor de verschillende doelgroepen verhogen, zodat Defensiepersoneel regels ook beter toe kan passen. Voorafgaand aan de invoering van regelgeving blijft Defensie nagaan wat de consequenties zijn voor de uitvoerbaarheid.

Sociale veiligheid

De IGK constateert dat het «wij-gevoel» nog niet sterk genoeg aanwezig is bij Defensie. Diversiteit en inclusiviteit is voor Defensie van groot belang, omdat het de vulling bevordert, de operationele inzet ondersteunt, bijdraagt aan het adaptief en innovatief vermogen en de cultuur van de organisatie positief beïnvloedt. Defensie heeft dit jaar een beleidsplan gelanceerd, waarin verschillende maatregelen zijn opgenomen om de inspanningen van de afgelopen jaren op dit terrein meer kracht bij te zetten.

De afgelopen jaren zijn stappen gezet om de sociale veiligheid en integriteit bij Defensie verder te verbeteren. Wij zijn blij dat de IGK verbetering ziet. Sociale veiligheid en integriteit zijn echter nooit af. Defensie moet volharden en blijven investeren in deze onderwerpen.

Commandanten en leidinggevendenden spelen hierin een belangrijke rol. Goede opleidingen zijn een belangrijk middel om hen te ondersteunen. Defensie heeft in 2021 ingezet op het beschikbaar stellen van trainingen voor leidinggevendenden op het gebied van sociale veiligheid en leiderschaps- en managementvaardigheden. Defensie investeert hier kwantitatief en kwalitatief verder in, zodat de komende jaren alle leidinggevendenden worden bereikt. Daarnaast zijn positieve ervaringen opgedaan met het actieonderzoek «Just Culture», waarmee op uitvoerend niveau gericht interventies worden uitgevoerd ter verbetering van de sociale veiligheid.

De IGK ziet dat veel mensen moeite hebben het juiste loket te vinden voor hun (hulp)vraag of klacht. Defensie heeft in 2021 het meldproces voor integriteitsschendingen, misstanden en klachten vereenvoudigd. Meldingen kunnen nu worden gedaan bij de direct leidinggevende of bij het Meldpunt Integriteit Defensie. Daarnaast is de coördinatie- en procesbegeleiding en het sturen op nazorg door zorg van de Centrale Organisatie Integriteit Defensie verbeterd.

COVID-19

De toezichthouders observeren dat Defensie in 2021, net als in 2020, activiteiten heeft aangepast, uitgesteld of afgelast en maatregelen in verband daarmee heeft getroffen. Dit heeft in zekere mate consequenties gehad voor de operationele gereedheid, maar weinig gevolgen voor de inzet van eenheden. De tijdelijke regeling als aanvulling op de Regeling Immunisatie Militairen is eind van het jaar uitgebreid met verplichte COVID-19-vaccinatie voor eenheden die een hoge graad van gereedheid hebben, zodat zij ook in gebieden met een hoge graad van COVID-19-besmetting ingezet kunnen worden. Daarnaast heeft Defensie een eigen vaccinatie en «booster»-campagne voorbereid en uitgevoerd. Defensie heeft, naast de verplichte vaccinatie voor eenheden, voor de overige organisatiedelen een vaccinatiegraad van ongeveer 85% gehaald. Dit is in lijn met het landelijk gemiddelde.

Tot slot

Wij danken de toezichhouders voor het jaarbericht en hun jaarverslagen. Hun inzichten 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