

Vergaderjaar 2006–2007

30 840

Management informatie over inzetbaarheid Defensie

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

blz.

Deel I, Conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reactie

2

Deel II, Onderzoeksbevindingen

9

DEEL I CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIE

Inhoud	blz.
1 Conclusies en aanbevelingen	2
1.1 Inleiding	2
1.2 Aanleiding en opzet onderzoek	2
1.3 Conclusies	3
1.4 Toelichting bij de conclusies	4
1.4.1 Tekortkomingen in de gegevensverzameling	4
1.4.2 Appreciatie door commandant niet betrouwbaar	5
1.5 Aanbevelingen	5
2 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	5
2.1 Reactie minister van Defensie	5
2.1.1 Algemeen	6
2.1.2 Reactie op hoofdconclusie	6
2.1.3 Reactie op aanbevelingen	6
2.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	7
Bijlage 1 Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	8

1 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de maandelijkse informatievoorziening van de defensieorganisatie aan de minister van Defensie over de inzetbaarheid van de defensie-eenheden. In dit hoofdstuk bespreken we de conclusies en aanbevelingen die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen (§ 1.3 t/m 1.5). Daaraan voorafgaand lichten we de aanleiding, het doel, de vraagstelling en de opzet van het onderzoek kort toe.

1.2 Aanleiding en opzet onderzoek

Aanleiding voor ons onderzoek was de invoering in 2006 van een nieuw systeem voor managementinformatie bij het Ministerie van Defensie. Dit nieuwe systeem moest de informatievoorziening over de inzetbaarheid van defensie-eenheden verbeteren.

Het belang van betrouwbare informatie over inzetbaarheid

Wanneer een commandant zijn eenheid operationeel gereed meldt, is de kans groot dat die eenheid wordt ingezet, bijvoorbeeld voor een missie in het buitenland. Het is dus van belang dat de informatie over de status van een eenheid volledig en betrouwbaar is. Wanneer dat niet het geval is komt de veiligheid van de militairen en het slagen van de missie mogelijk in gevaar. Zo zou tijdens een missie kunnen blijken dat de militairen onvoldoende getraind zijn om de taken waarvoor ze zijn uitgezonden goed uit te voeren, met alle risico's van dien.

Achtergrond

Vanaf 1999 gebruikt de defensieorganisatie zogenoemde gereedheidsmatrices om aan de departementsleiding informatie te verstrekken over de gereedheid van eenheden. In 2003 bleek uit een evaluatie dat deze gereedheidsmatrices, die werden opgenomen in de viermaandelijkse top rapportages, lastig te interpreteren waren en onvoldoende bestuurlijke waarde hadden.

Het Ministerie van Defensie heeft naar aanleiding van die evaluatie veel inspanning gestoken in het verbeteren van de informatievoorziening over inzetbaarheid. Dit heeft geleid tot het systeem van maandrapportages, waarbij de commandant van een eenheid inzicht geeft in de personele gereedheid, de materiële gereedheid en de geoefendheid van zijn eenheid.

In de aanwijzing managementcontrol 2006 is vastgelegd hoe eenheden moeten rapporteren over gereedheid. Uitgangspunt voor de rapportage is het gereedstellingsplan van de Commandant der Strijdkrachten (CDS). Dat gereedstellingsplan is een nadere uitwerking van de operationele doelstellingen over inzetbaarheid uit de begroting van het Ministerie van Defensie. De commandant van een eenheid weegt de verzamelde gegevens over personele gereedheid, materiele gereedheid en geoefendheid en doet op basis daarvan een uitspraak over de status van zijn eenheid. Dat proces heet appreciatie. De appreciatie is een gewichtig oordeel: de commandant laat de departementsleiding weten of zijn eenheid ingezet kan worden volgens het gereedstellingsplan van de CDS.

Doel, probleemstelling en werkwijze

De departementsleiding dient een juist en volledig beeld te hebben van de inzetbaarheid van defensie-eenheden. Zij maakt daarvoor gebruik van verschillende schriftelijke en mondelinge bronnen. De maandrapportage is één van de belangrijkste bronnen.

Met dit onderzoek willen wij de kwaliteit van de maandrapportages helpen verbeteren, zodat de departementsleiding, mede op basis van die maandrapportages, haar verantwoordelijkheid voor de geplande inzet van eenheden kan waarmaken.

We hebben onderzocht of de kwaliteit van de maandrapportages zodanig is dat de departementsleiding mede aan de hand daarvan kan bepalen of het defensieapparaat conform de doelstellingen in de begroting ingezet kan worden.

We zijn daartoe nagegaan of de systemen die worden gebruikt om informatie uit te putten juiste en volledige informatie bevatten en of de informatie die de departementsleiding in de maandrapportages ontvangt over de inzetbaarheid van eenheden juist en volledig is.

Wij hebben ons alleen gericht op de kwaliteit van maandrapportages en niet op andere informatiebronnen waarvan de departementsleiding gebruik maakt. Binnen de maandrapportages hebben we ons beperkt tot de informatievoorziening over operationele eenheden. Informatie over de Defensie Materieel Organisatie en het Commando Diensten Centrum, die ondersteunend zijn voor de operationele eenheden, hebben we buiten beschouwing gelaten.

Om antwoord te krijgen op bovenstaande vragen hebben we gesprekken gevoerd, dossieronderzoek gedaan en tien defensie-eenheden bezocht. Deze eenheden zijn geselecteerd in samenspraak met het Ministerie van Defensie. Om veiligheidsredenen worden de eenheden in dit rapport niet bij naam genoemd.

1.3 Conclusies

De maandrapportages dienen de departementsleiding inzicht te geven in de mate waarin de operationele doelstellingen uit de begroting, nader uitgewerkt in het gereedstellingsplan van de CDS, worden gerealiseerd. De belangrijkste conclusie uit ons onderzoek is dat de maandrapportages (nog) niet geschikt zijn om dat inzicht juist en volledig op te leveren.

Wij baseren deze conclusie op de volgende deelconclusies:

- Er zijn tekortkomingen in de manier waarop gegevens over inzetbaarheid worden verzameld. De eenheden hanteren verschillende methodes en de systemen, die worden gebruikt voor het meten van de gereedheid, bevatten geen juiste en volledige informatie.
- De informatie over inzetbaarheid die de minister ontvangt in de maandrapportages is niet juist en volledig. De commandant doet in de maandrapportages immers een uitspraak over de status van zijn eenheid, zonder dat hij daarbij kan steunen op betrouwbare gegevens.

In de volgende paragraaf lichten we deze deelconclusies toe.

1.4 Toelichting bij de conclusies

1.4.1 Tekortkomingen in de gegevensverzameling

Gegevensverzameling door de eenheden

De aanwijzing managementcontrol 2006 schrijft voor hoe eenheden moeten rapporteren over gereedheid. Desondanks verschillen defensie-eenheden onderling in de manier waarop ze gegevens verzamelen voor de managementrapportage. Dat heeft vooral te maken met gebreken in de geautomatiseerde systemen waarvan de eenheden gebruik maken.

Om de *personele gereedheid* te berekenen gebruiken veel eenheden het personeelsregistratiesysteem PeopleSoft. Dat systeem vertoont echter een aantal tekortkomingen. Zo kan je uit het systeem niet opmaken dat personeelsleden nog in opleiding zijn; deze worden onterecht meegeteld als gereed personeel. Informatie over bijvoorbeeld de schietvaardigheid of de lichamelijke conditie van het personeel is ook niet te achterhalen in PeopleSoft. Deze informatie over de geschiktheid moet echter wel meegenomen worden in de bepaling van het personele-gereedheidscijfer. Als gevolg van deze tekortkomingen moeten de gegevens uit PeopleSoft vaak nog diverse handmatige bewerkingen ondergaan voor ze gebruikt kunnen worden voor het bepalen van de personele gereedheid. Sommige eenheden gebruiken daarom naast PeopleSoft nog andere, zelf ontwikkelde computertoepassingen, andere eenheden zien helemaal af van het gebruik van PeopleSoft voor het berekenen van de personele gereedheid.

Bij het bepalen van de *materiële gereedheid* en de *geoefendheid van het personeel* hebben wij vergelijkbare problemen geconstateerd. De eenheden maken gebruik van verschillende geautomatiseerde informatiesystemen, al dan niet in combinatie met zelf ontwikkelde registratiesystemen waarin informatie handmatig wordt bijgehouden. Daarnaast gebruiken de eenheden geen eenduidige criteria. Zo melden sommige eenheden materieel alleen gereed als het direct volledig inzetbaar is, terwijl andere eenheden al een gereedmelding geven als materieel binnen veertien dagen beschikbaar komt. Er zijn zelfs eenheden die een nog ruimere marge hanteren.

Ook bij het bepalen van de geoefendheid hebben we grote verschillen gezien. Sommige eenheden hebben specifieke eisen waaraan ze de geoefendheid kunnen toetsen, maar bij andere eenheden ontbreken die eisen. Vooral bij eenheden met een heteroog takenpakket is de norm voor geoefendheid moeilijk te bepalen.

Werkgroep Bestuurlijke Informatie Defensie

De defensie-eenheden maken bij de gegevensverzameling gebruik van verschillende, al dan niet geautomatiseerde, systemen. De werkgroep Bestuurlijke Informatievoorziening Defensie (BIDEF) werkt momenteel aan een nieuw defensiebreed managementinformatiesysteem. Onderdeel van de opdracht aan BIDEF is: het meten van de operationele gereedheid ondersteunen met geautomatiseerde systemen.

Wij hebben tijdens ons onderzoek de indruk gekregen dat de werkgroep BIDEF bij de ontwikkeling van het nieuwe informatiesysteem veel improviseert. Het is niet duidelijk aan welke eisen het systeem precies moet voldoen en er wordt onvoldoende rekening gehouden met de defensiebrede informatiearchitectuur.¹

1.4.2 *Appreciatie door commandant niet betrouwbaar*

Commandanten doen in de maandrapportage een uitspraak over de status van hun eenheid. Als cijfers over personele gereedheid, materiële gereedheid en geoefendheid een onjuist beeld geven van de inzetbaarheid van een eenheid, moeten zij dit in hun appreciatie corrigeren. De commandanten worden echter onvoldoende gesteund bij het nemen van deze gewichtige beslissing. De brongegevens zijn zo gebrekkig dat het voor een commandant heel lastig is in de maandrapportage een beeld van de inzetbaarheid te schetsen dat overeenkomt met de werkelijkheid.

De gegevens die operationele eenheden ten behoeve van de maandrapportage aanleveren, worden op hogere niveaus nog gecontroleerd voordat de maandrapportages naar de departementsleiding worden gestuurd. Dit leidt tot allerlei (elkaar deels overlappende) controleactiviteiten. Deze extra controles kunnen echter niet voorkomen dat het beeld dat de minister via maandrapportages krijgt van inzetbaarheid van eenheden onbetrouwbaar is. Bij deze controles worden de fouten die wij in de brongegevens hebben geconstateerd namelijk niet hersteld.

1.5 Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Defensie aan meer uniformiteit te brengen in de wijze waarop eenheden gegevens genereren voor de maandrapportages. Op die manier worden commandanten in staat gesteld in de maandrapportages een juist en volledig beeld te geven over de uitvoering van het gereedstellingsplan van de CDS.

Een commandant doet in een maandrapportage een uitspraak over de inzetbaarheid van zijn eenheid. We bevelen de minister van Defensie aan ervoor te zorgen dat de commandanten bij het maken van deze afweging alle mogelijke ondersteuning krijgen van goed werkende bronsystemen die juiste en betrouwbare gegevens genereren over de personele vulling, de materiële gereedheid en de geoefendheid van eenheden.

Wij bevelen de minister aan de stuurgroep BIDEF te belasten met de ontwikkeling van dergelijke bronsystemen. Het is van belang dat de stuurgroep BIDEF daarbij rekening houdt met de Defensiebrede informatiearchitectuur, om zo tot doelmatige en doeltreffende informatievoorziening te komen. Het schetsen van een globaal informatiemodel is niet voldoende.

2 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

2.1 Reactie minister van Defensie

De minister van Defensie heeft op 4 oktober 2006 op ons onderzoek gereageerd. Hieronder volgt een samenvattende weergave van deze reactie. De integrale reactie van de minister staat op onze website: www.rekenkamer.nl.

¹ In ons rapport *Grip op informatievoorziening; IT-governance bij ministeries* wijzen wij op het belang van een goede informatievoorziening. Eén van de aandachtspunten is de concernbrede informatiearchitectuur (Algemene Rekenkamer, 2006a).

2.1.1 Algemeen

De minister schrijft dat de voortdurende verbetering van de kwaliteit van managementinformatie binnen Defensie veel aandacht krijgt. Het gaat hierbij niet uitsluitend om de managementinformatie waarnaar de Algemene Rekenkamer heeft gekeken, de maandrapportage, maar ook om managementinformatie uit andere rapportages.

De aanbevelingen uit ons onderzoek zal het Ministerie van Defensie gebruiken om op onderdelen het proces waarmee de maandrapportages tot stand komen, te verbeteren. Indien de capaciteit van de Algemene Rekenkamer dit toelaat, zou de minister een ruimer opgezet vervolgonderzoek in 2007 of 2008 op prijs stellen.

2.1.2 Reactie op hoofdconclusie

De minister reageert vervolgens op de hoofdconclusie van ons rapport: dat de maandrapportage (nog) niet geschikt is om een juist en volledig inzicht te leveren in de mate waarin de operationele doelstellingen uit de begroting worden gerealiseerd.

De minister geeft aan dat de maandrapportage een belangrijk instrument is waarmee hij maandelijks op de hoogte wordt gehouden van de status van de ingezette eenheden, de operationeel gereede eenheden en de eenheden die zich aan het voorbereiden zijn op een missie (opwerkende eenheden). Dit maandelijks beeld wordt aangevuld met meer gedetailleerde informatie die hem met een hogere frequentie wordt aangereikt, bijvoorbeeld bij zijn dagelijkse bespreking met de CDS en de secretaris-generaal, bij het Politiek Beraad, bij de formele briefings door de CDS, bij de dagelijkse briefings door de Directie Operatiën van de CDS en in andere CDS-rapportages, waaronder de situatierapporten, evaluaties van vredesoperaties en commandantenmeldingen. Maar ook tijdens de bezoeken van de minister aan operationele eenheden in Nederland en tijdens uitzendingen in het buitenland krijgt hij een goed beeld van de operationele inzet. Al deze informatie maakt deel uit van de managementinformatie over de inzetbaarheid Defensie, aldus de minister. Hij benadrukt dat deze veelheid en verscheidenheid aan informatiebronnen ervoor zorgt dat hij een juist en volledig beeld heeft.

De complementariteit van de verschillende informatiebronnen, die een waarborg vormt voor het verkrijgen van een volledig beeld, heeft zijns inziens weinig aandacht gekregen in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer, omdat dit vooral gericht was op de maandrapportage.

2.1.3 Reactie op aanbevelingen

De minister gaat aansluitend in op onze aanbeveling om meer uniformiteit te brengen in de wijze waarop de eenheden gegevens genereren voor de maandrapportage. Hij onderschrijft deze aanbeveling, die zijns inziens volledig in overeenstemming is met het huidige beleid binnen het Ministerie van Defensie inzake de uniformering van gegevens: «zoveel als mogelijk de totstandkoming van gegevens uniformeren en zoveel als mogelijk gebruikmaken van bronsystemen».

Hierbij tekent de minister wel aan dat uniformering geen doel op zichzelf is en dat maatwerk altijd noodzakelijk zal blijven. Het Ministerie van Defensie beschikt nu eenmaal over een grote diversiteit aan operationele en ondersteunende eenheden. Bij het verzamelen van informatie over de gereedheid van bijvoorbeeld een geniebataljon, een onderzeeboot en een helikoptersquadron, is slechts een deel te uniformeren.

In reactie op onze aanbeveling om ervoor te zorgen dat de commandanten een appreciatie van de status van hun eenheden geven op basis

van goedwerkende bronsystemen, laat de minister weten dat hij de noodzaak van goedwerkende bronsystemen uiteraard volledig onderschrijft, en dat dit binnen het Ministerie van Defensie een hoge prioriteit heeft. De rol van de appreciatie van een commandant in de informatievoorziening ziet de minister echter duidelijk anders dan de Algemene Rekenkamer. De statusrapportage van de operationele eenheden in de maandrapportage bevat behalve de kwantitatieve gegevens over personele gereedheid, materiële gereedheid en geoefendheid ook de integrale appreciaties van de eenheidscommandant en de commandant van het operationele commando. De kwantitatieve gegevens, vaak in procenten en genormeerd, komen (zoveel mogelijk) uit bronsystemen. De integrale appreciaties van de commandanten worden parallel hieraan opgesteld op grond van hun eigen dagelijkse waarneming en hun directe contacten met de eigen eenheid. Van onze conclusie dat appreciaties van commandanten niet betrouwbaar zouden zijn neemt de minister dan ook nadrukkelijk afstand. De appreciatie levert zijns inziens juist een nuancering op van de kale cijfers, doordat belangrijke maar niet of moeilijk meetbare aspecten als motivatie, effect van een tekortkoming, ervaring en dergelijke, erin zijn betrokken. Daarmee fungeert de appreciatie van de commandant ook als controle op de cijfers; verschillen worden gesignaleerd, onderzocht en toelicht. Dat beschouwt de minister ook als de kracht van de persoonlijke appreciatie. De appreciatie is daarmee een belangrijk onderdeel van de maandrapportage, complementair aan de cijfers uit de bronsystemen.

Tot slot reageert de minister op onze aanbeveling om de stuurgroep BIDEF te belasten met de ontwikkeling van bronsystemen. De minister geeft nogmaals aan dat de ontwikkeling van bronsystemen binnen Defensie hoge prioriteit heeft. De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling hiervan ligt bij de beleidsverantwoordelijken, schrijft hij. De zorg voor het samenbrengen van de informatie uit de diverse bronsystemen, inclusief de bijbehorende appreciaties, in de maandrapportage, is het werkveld van de stuurgroep BIDEF. BIDEF eindigt zijn activiteiten eind 2006 omdat het bereikte resultaat een projectmatige aanpak niet langer rechtvaardigt. De projectmatige BIDEF-activiteiten gericht op de verbetering van de kwaliteit van de maandrapportage worden onderdeel van het reguliere managementcontrolestelsel van het Ministerie van Defensie. Het gebruik van de defensiebrede Informatiearchitectuur past volgens de minister in deze aanpak.

2.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Het is de Algemene Rekenkamer bekend dat de minister van Defensie ook andere bronnen dan de maandrapportages gebruikt om zich op de hoogte te houden van de status van eenheden. Tijdens ons onderzoek is evenwel niet gebleken dat er, met betrekking tot de personele vulling, de materiële gereedheid en de geoefendheid van eenheden, betere bronsystemen bestaan dan die waarop de maandrapportages zijn gebaseerd. Commandanten van eenheden gaven tijdens het onderzoek aan dat zij door de gebreken in de bronsystemen moeite hadden met het opstellen van hun appreciatie.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
<p>Er zijn tekortkomingen in de manier waarop gegevens over inzetbaarheid worden verzameld. De eenheden hanteren verschillende methodes en de systemen, die worden gebruikt voor het meten van de gereedheid, bevatten geen juiste en volledige informatie.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Defensie aan meer uniformiteit te brengen in de wijze waarop eenheden gegevens genereren.</p>	<p>De minister onderschrijft deze aanbeveling, die zijns inziens volledig in overeenstemming is met het huidige beleid binnen het Ministerie van Defensie inzake de uniformering van gegevens.</p>
<p>De informatie over inzetbaarheid die de minister ontvangt in de maandrapportages is niet juist en volledig. De commandant doet in de maandrapportages immers een uitspraak over de status van zijn eenheid, zonder dat hij daarbij kan steunen op betrouwbare gegevens.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Defensie aan ervoor te zorgen dat de commandanten bij het geven van hun appreciatie alle mogelijke ondersteuning krijgen van goed werkende bronsystemen en de stuurgroep BIDEF te belasten met de ontwikkeling van die systemen.</p>	<p>De minister onderschrijft de noodzaak van goedwerkende bronsystemen en geeft aan dat de ontwikkeling ervan hoge prioriteit heeft. Hij neemt echter afstand van de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat appreciaties van commandanten niet betrouwbaar zouden zijn. Volgens de minister fungeren de appreciaties juist als controle op de cijfers uit de bronsystemen.</p> <p>De projectmatige BIDEF-activiteiten gericht op de verbetering van de kwaliteit van de maandrapportage worden vanaf eind 2006 onderdeel van het reguliere managementcontrolestelsel van het Ministerie van Defensie. BIDEF eindigt dan zijn activiteiten, omdat het bereikte resultaat een projectmatige aanpak niet langer rechtvaardigt.</p>

DEEL II ONDERZOEKSBEVINDINGEN

Inhoud	blz.
1 Inleiding	9
1.1 Achtergrond	9
1.2 Opzet maandrapportages	10
1.3 Doel- en probleemstelling	11
1.4 Aanpak onderzoek	11
1.5 Leeswijzer	11
2 Verzameling gegevens voor maandrapportages	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Rapportage op basis van structurele taken	12
2.3 Periode waarover wordt gemeten	13
2.4 Cijfers over drie aspecten van inzetbaarheid	13
2.4.1 Personele gereedheid	13
2.4.2 Cijfers over materiële gereedheid	14
2.4.3 Cijfers over geoefendheid	15
2.5 Ontwikkeling geautomatiseerde meetsystemen	16
3 Beoordeling gegevens voor maandrapportages	17
3.1 Appreciatie gegevens door commandanten	17
3.2 Controle gegevens op hogere niveaus	18
3.2.1 Staf operationele commando's	18
3.2.2 Directie aansturing operationele gereedheid	18
Bijlage 1 Lijst met gebruikte afkortingen	20
Literatuur	21

1 INLEIDING

De Algemene Rekenkamer heeft van april tot en met juli 2006 onderzoek gedaan naar de maandelijks informatievoorziening van de defensieorganisatie aan de departementsleiding van het Ministerie van Defensie over de inzetbaarheid van de defensie-eenheden.

In de begroting van het departement zijn operationele doelstellingen opgenomen over de inzetbaarheid van eenheden. De Commandant der Strijdkrachten (CDS) werkt deze doelstellingen uit in een gereedstellingsplan. In zogenoemde maandrapportages geven commandanten aan of hun eenheden inzetbaar zijn conform het gereedstellingsplan van de CDS. Wij hebben de kwaliteit van deze maandrapportages onderzocht.

1.1 Achtergrond

Sinds 1999 gebruikte het Ministerie van Defensie zogenoemde gereedheidsmatrices om informatie te verstrekken over de gereedheid van eenheden. Deze matrices werden opgenomen in de viermaandelijks toprapportages voor de departementsleiding.

In 2003 zijn de toprapportages geëvalueerd door de directie beleids-evaluatie (DBE). Uit die evaluatie bleek dat de gereedheidsmatrices onvoldoende bestuurlijke waarde hadden; ze bevatten te veel details en de informatie die erin stond was vaak al bekend. Daarnaast werd geconstateerd dat de gereedheidsmatrices voor niet ingewijden lastig interpreteerbaar waren en dat de presentatie niet uniform was. Verder bleek dat de manier waarop de gegevens over inzetbaarheid tot stand kwamen niet transparant, verifieerbaar en toegankelijk was. Ten slotte bleek uit de

evaluatie ook dat de informatie uit de top rapportages te weinig toekomstgericht was.

Het Ministerie van Defensie onderkende deze problemen en heeft veel inspanning gestoken in het verbeteren van de informatievoorziening over de inzetbaarheid van eenheden. Dit heeft geleid tot het systeem van maandrapportages, waarbij de commandant van een eenheid inzicht geeft in de personele gereedheid, materiële gereedheid en geoefendheid van een eenheid. De commandant weegt deze gegevens (appreciatie) en doet op basis daarvan een uitspraak over de status van zijn eenheid. Vervolgens vindt ook op hoger niveau een kwalitatieve beoordeling plaats over de status van de eenheid. Dit systeem is na een aantal pilots in 2005 ingevoerd in 2006.

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Defensie (X)* hebben we ons onderzoek naar dit nieuwe systeem aangekondigd (Algemene Rekenkamer, 2006b, p. 27).

1.2 Opzet maandrapportages

In de begroting van het Ministerie van Defensie zijn doelstellingen ten aanzien van de operationele gereedheid van eenheden opgenomen. Deze doelstellingen zijn uitgewerkt in het gereedstellingsplan van de CDS.

In de maandrapportages dienen de eenheden de departementsleiding inzicht te geven in de mate waarin zij inzetbaar zijn volgens het gereedstellingsplan van de CDS. Het directoraat-generaal financiën en control (DGFC) heeft met de aanwijzing managementcontrol 2006 vastgelegd hoe de eenheden daarover moeten rapporteren.

Als er geen specifieke taken zijn opgedragen, bijvoorbeeld in het kader van uitzendingen, dan dienen de eenheden te rapporteren op basis van hun structurele, primaire taken, de zogenoemde organieke taken.

De maandrapportages moeten informatie verschaffen over drie aspecten van de inzetbaarheid van een eenheid:

- de *personele gereedheid* geeft de mate aan waarin het personeel van een eenheid *beschikbaar* en *geschikt* is;
- de *materiële gereedheid* geeft de mate aan waarin het geautoriseerde materieel van een eenheid *beschikbaar* en *geschikt* is;
- de *geoefendheid* geeft de mate aan waarin een eenheid de voor haar taken *voorgescreven oefeningen* met succes kan *uitvoeren*.

Naast defensiebrede regelgeving is er ook sprake van krijgsmacht-specifieke of onderdeel-specifieke richtlijnen. Deze richtlijnen bepalen dat de informatie van de rapporterende eenheden niet (alleen) rechtstreeks naar de bestuursstaf gaat, maar eerst of parallel daaraan ook aan andere niveaus in de organisatie wordt voorgelegd, zodat de gegevens en de interpretaties van die gegevens daar beoordeeld kunnen worden.

De maandrapportage komt tot stand in drie fasen:

- 1) *Gegevensverzameling binnen de eenheden*. De uitvoerende defensie-eenheden verzamelen bedrijfs- en prestatiegegevens. De commandant van een eenheid weegt die gegevens en doet op basis daarvan in zijn appreciatie een uitspraak over de status van zijn eenheid.
- 2) *Appreciatie van de gegevens op hoger niveau*. De beleidsverantwoordelijken binnen de directie aansturing operationele gereedheid (DAOG) wegen de verzamelde gegevens en geven in hun appreciatie aan of zij de eenheid in staat achten de geplande taken te vervullen.
- 3) *Samenstelling maandrapportage en begeleidende nota*. De verzamelde gegevens en de bijbehorende appreciaties (de statusrapportage) worden naar het DGFC gestuurd, waar de maandrapportage wordt samengesteld. Daar wordt ook een concept opgesteld van de begeleidende nota. In die nota (de covernota) staan de appreciaties en beslis-

punten op een rij. Het DGFC biedt de maandrapportage en covernota achtereenvolgens aan aan het periodiek maandrapportageoverleg en aan het politiek beraad. Daar vindt afstemming plaats tussen de minister van Defensie en de CDS over de beslispunten.

1.3 Doel- en probleemstelling

De minister van Defensie dient een juist en volledig beeld te hebben van de inzetbaarheid van het defensieapparaat. Hij maakt daarvoor gebruik van verschillende schriftelijke en mondelinge bronnen. De maandrapportage is één van de belangrijkste informatiebronnen. Met dit onderzoek willen wij de kwaliteit en kwantiteit van de maandrapportages helpen verbeteren, zodat de minister van Defensie, mede op basis van die maandrapportages, zijn verantwoordelijkheid voor de geplande inzet van eenheden kan waarmaken.

We hebben onderzocht of de kwaliteit en kwantiteit van de maandrapportages zodanig is dat de minister van Defensie zich een juist en volledig beeld kan vormen over de inzetbaarheid van zijn eenheden conform de operationele doelstellingen uit de begroting, zoals uitgewerkt in het gereedstellingsplan van de CDS. We zijn daartoe nagegaan of de systemen die worden gebruikt om informatie uit te putten juiste en volledige informatie bevatten en of de informatie die de minister ontvangt over de inzetbaarheid van eenheden juist en volledig is.

We hebben ons in ons onderzoek alleen gericht op de kwaliteit van die maandrapportages en niet op andere informatiebronnen waar de minister van Defensie gebruik van maakt. Binnen de maandrapportages hebben we ons beperkt tot de informatievoorziening over operationele eenheden. Informatie over de Defensie Materieel Organisatie en het Commando Diensten Centrum, die ondersteunend zijn voor de operationele eenheden, hebben we buiten beschouwing gelaten.

1.4 Aanpak onderzoek

Voor dit onderzoek hebben we gegevens verzameld door middel van gesprekken, dossieronderzoek en onderzoek bij tien eenheden. In samenspraak met het Ministerie van Defensie hebben we bepaald welke eenheden we zouden onderzoeken. We zijn bij deze eenheden nagegaan of ze inzetbaar waren volgens het gereedstellingsplan van de CDS. We hebben daarbij gekeken naar de personele vulling van de eenheden, de geschiktheid van het personeel voor de te vervullen functie, de materiële gereedheid en de geoefendheid van het personeel.

Uit veiligheidsoverwegingen is besloten geen van de onderzochte eenheden bij naam te noemen in dit rapport.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de manier waarop eenheden gegevens verzamelen voor de maandrapportages. Achtereenvolgens komt in dat hoofdstuk aan bod hoe de cijfers over personele gereedheid, materiële gereedheid en geoefendheid gegenereerd worden. We gaan in dat hoofdstuk ook in op de ontwikkeling van geautomatiseerde informatiesystemen, die de totstandkoming van de maandrapportages moeten ondersteunen. Hoofdstuk 3 gaat over de beoordeling van de verzamelde gegevens. Hoe komen commandanten tot een uitspraak over de status van hun eenheid en hoe wordt deze informatie op hoger niveau beoordeeld.

2 VERZAMELING GEGEVENS VOOR MAANDRAPPORTAGES

2.1 Inleiding

In de maandrapportages rapporteren eenheden over hun inzetbaarheid op basis van het gereedstellingsplan van de CDS. Als geen specifieke taken zijn opgedragen, bijvoorbeeld in het kader van uitzendingen, dan dient gerapporteerd te worden over de inzetbaarheid op basis van de structurele, primaire taken van de eenheid. De maandrapportages geven informatie over drie aspecten van de inzetbaarheid van eenheden: de personele vulling, de materiële gereedheid en de geoefendheid van het personeel.

Deze cijfers over de inzetbaarheid worden gecomplementeerd door een appreciatie van de commandant van de eenheid. De cijfers en de appreciaties worden vervolgens op hoger niveau beoordeeld.

De appreciatie van de gegevens komt in het volgende hoofdstuk aan bod. In dit hoofdstuk gaan we in op de manier waarop eenheden gegevens verzamelen voor de maandrapportages.

Wij zijn bij tien eenheden nagegaan of zij rapporteren op basis van hun structurele taken (§ 2.2) en over welke periode ze meten (§ 2.3). Vervolgens zijn we nagegaan hoe de eenheden te werk gaan bij het verzamelen van gegevens over de personele vulling, de materiële gereedheid en de geoefendheid van de eenheid. We hebben daarbij gekeken naar de juistheid en volledigheid van deze gegevens (§ 2.4).

De geautomatiseerde informatiesystemen die de totstandkoming van de maandrapportages moeten ondersteunen komen in § 2.5 aan bod. We gaan daar vooral in op de stand van zaken van het project Bestuurlijke informatievoorziening Defensie (BIDEF).

2.2 Rapportage op basis van structurele taken

Volgens de aanwijzing managementcontrol 2006 dienen eenheden te rapporteren op basis van hun structurele taken. Een uitzondering wordt gemaakt voor eenheden die een specifieke taak opgedragen hebben gekregen, bijvoorbeeld voor een uitzending. In dat geval wordt gerapporteerd over de inzetbaarheid voor die specifieke taak.

Het uitgangspunt van rapporteren vanuit de structurele taken leidt ertoe dat, ondanks dat een eenheid zich aan het voorbereiden is voor een missie, deze toch tot aan het moment van vertrek zal moeten blijven rapporteren over haar «normale» taken. Vanaf het moment van uitzending wordt er rechtstreeks aan de CDS gerapporteerd over de missie. Als een commandant toch iets wil melden over de voorbereidende werkzaamheden voor een missie, kan hij dit doen in zijn appreciatie onder het kopje «Beoordeling inzetgereedheid uitzendopdrachten».

Het kan voorkomen dat eenheden al anticiperen op toekomstige inzet zonder dat de opdracht door CDS is verstrekt. Bij enkele van de door ons onderzochte eenheden was dat het geval.

Wij zijn nagegaan of eenheden zich bij de rapportage inderdaad baseren op hun structurele taken. Tevens zijn we nagegaan of de rapportage alle structurele taken beslaat.

Uit het onderzoek blijkt dat er verschillen bestaan tussen de eenheden:

- Zeven eenheden rapporteren op basis van al hun structurele taken.
- Twee eenheden rapporteren op basis van slechts een deel van hun structurele taken.
- Eén eenheid rapporteert onterecht op basis van de geplande specifieke taken.

2.3 Periode waarover wordt gemeten

Uit de regelgeving blijkt dat de cijfers over de personele gereedheid, materiële gereedheid en geoefendheid op de afgelopen maand moeten slaan.

Uit ons onderzoek blijkt dat eenheden hiermee verschillend omgaan. Soms worden zelfs binnen een rapportage van een eenheid verschillende data aangehouden.

De cijfers in de maandrapportage kunnen gebaseerd zijn op:

- De gemiddelden over een maand;
- De stand van zaken op de laatste dag van de maand;
- De stand van zaken op een datum tegen het einde van de maand;
- De gegevens van de maand voorafgaand aan de verslagmaand.

2.4 Cijfers over drie aspecten van inzetbaarheid

2.4.1 Personele gereedheid

De rapportage over de personele gereedheid dient, volgens de aanwijzing managementcontrol 2006, twee aspecten te bevatten. In de eerste plaats gaat het om gegevens over de feitelijke vulling van de eenheden met personeel en in de tweede plaats om de vraag of het personeel geschikt is bepaalde functies uit te oefenen.

De cijfers over personele gereedheid blijken in vrijwel alle gevallen alleen betrekking te hebben op vulling en niet op geschiktheid. Dit brengt het risico met zich mee dat het overkoepelende cijfer over de personele gereedheid niet altijd een juist beeld geeft van de werkelijkheid.

Hieronder gaan we dieper in op de knelpunten bij de totstandkoming van de afzonderlijke cijfers: vulling en geschiktheid.

Personele vulling

Voor het berekenen van de feitelijke personele vulling gebruiken de meeste eenheden het personeelsregistratiesysteem PeopleSoft. Bij de toepassing van PeopleSoft doen zich een aantal tekortkomingen voor die van invloed zijn op de vaststelling van het cijfer. In vrijwel alle gesprekken (niet alleen met de rapporterende eenheden maar ook met stafvertegenwoordigers) werden daar voorbeelden van genoemd:

- PeopleSoft is (nog) niet aangepast aan de organisatiestructuur van een eenheid.
- Vertrokken personeelsleden staan nog in het systeem; het komt zelfs voor dat twee personen met dezelfde functie op één werkplek staan en allebei worden meegeteld.
- Nieuwe personeelsleden zijn nog niet in het systeem opgenomen.
- Parttimers worden door PeopleSoft aangemerkt als fulltimers.
- Het systeem kan geen onderscheid maken tussen gewone functies en sleutelfuncties.
- Personeel in opleiding wordt niet als zodanig aangemerkt door PeopleSoft, het systeem telt dit personeel daarom als vulling.
- PeopleSoft houdt bij het bepalen van de vulling geen rekening met speciale eisen die gelden voor inzet.
- Vacatures die tijdelijk niet vervuld mogen worden, worden toch meegeteld.
- Uitgezonden en gedetacheerde personen blijven meetellen als vulling van de operationele eenheid waartoe ze behoren.

Het gevolg van deze tekortkomingen in PeopleSoft is dat de gegevens nog diverse handmatige bewerkingen moeten ondergaan voor ze gebruikt kunnen worden voor het berekenen van het vullingspercentage. In een aantal gevallen wordt daarbij gebruikgemaakt van zelf ontwikkelde

computertoepassingen. Ook zien eenheden soms volledig af van het gebruik van PeopleSoft voor het berekenen van de personele gereedheid.

Diverse van onze gesprekspartners hebben tijdens het onderzoek vraagtekens gezet bij de waarde van de vullingscijfers als indicator voor de operationele gereedheid. Er ontstaat een vertekend beeld doordat een gemiddelde wordt berekend op basis van de vulling van verschillende soorten functies. Dit leidt ertoe dat een overbezetting in ondersteunende functies en een onderbezetting in primaire functies toch een score van 100% personele vulling kan geven.

Ook het «rondpompen» van personeel heeft invloed op de betrouwbaarheid van het cijfer over de personele vulling. Tussen eenheden wordt soms geschoven met personeel. Dit blijkt problemen te geven als de betrokken eenheden tegelijkertijd ingezet worden.

Ten slotte blijkt dat eenheden vulling en geschiktheid niet altijd op dezelfde manier onderscheiden. Het cijfer over de personele vulling betreft soms *al* het personeel, maar soms worden *alleen functionarissen die zijn opgeleid* meegeteld. Op die manier wordt bij de feitelijke personele vulling al een element van de geschiktheid van het personeel meegenomen. Wanneer ook de mensen die niet zijn opgeleid worden meegeteld daarentegen, doet zich de vraag voor of het cijfer over de personele gereedheid nog wel een betrouwbaar beeld geeft van de daadwerkelijke «gereedheid» van het personeel van de eenheid, vooral in die gevallen waar het opleidingstekort niet op korte termijn kan worden weggewerkt.

Geschiktheid personeel

Personeel moet geschikt zijn om mee te tellen in het gereedheidspercentage van een eenheid. Personeel is geschikt als het voldoet aan een aantal fysieke eisen en aan een aantal algemene en functiegerichte opleidingseisen. Zo moeten personeelsleden de opleiding voor de functie afgerond hebben, hun schietvaardigheid moet op peil zijn en ze moeten conditioneel in orde zijn.

Dit soort gegevens is niet uit PeopleSoft te herleiden. Daarom houden sommige eenheden aparte, al dan niet geautomatiseerde, systemen bij.

Zeven van de onderzochte eenheden hielden alle geschiktheidsgegevens bij in eigen systemen, of in ieder geval een deel van die gegevens. Het bijhouden van deze «extra» systemen leidt in de praktijk tot een forse administratieve lastendruk bij de eenheden. Ook komt het de eenduidigheid en uniformiteit van de gegevensverzameling niet ten goede.

2.4.2 Cijfers over materiële gereedheid

Materiële gereedheid geeft de mate aan waarin het materieel van een eenheid beschikbaar en geschikt is. Wij hebben diverse methoden waargenomen voor de bepaling van de materiële gereedheid, die niet allemaal een even betrouwbaar cijfer opleveren. Bij één eenheid werd het cijfer voor materiële gereedheid door de commandant zelf genoemd als voorbeeld van een minder betekenisvol cijfer.

Sommige eenheden tellen *al* het materieel gelijkwaardig mee in de bepaling van de materiële gereedheid, ongeacht het belang ervan voor de eenheid. Andere eenheden werken met wegingsfactoren, die het belang van het materieel voor de eenheid tot uitdrukking brengen.

Ook werken eenheden soms met een lijst van goederen die bij het bepalen van de materiële gereedheid meegeteld moeten worden. Een dergelijke lijst is echter niet voor iedere eenheid geschikt. Sommige eenheden maken namelijk veel gebruik van niet-standaardgoederen. En soms is een eenheid van mening dat de lijst verouderd is. Het materiële gereedheidscijfer dat op basis van een verouderde lijst is berekend geeft

geen betrouwbaar beeld van de daadwerkelijke materiële situatie. Een commandant moet dat dan meenemen in zijn appreciatie.

Verder hebben we geconstateerd dat sommige eenheden materieel dat binnen een bepaalde tijd geschikt gemaakt kon worden, als beschikbaar en gereed aanmerken, terwijl het begrip beschikbaar en geschikt bij andere eenheden betekent: direct volledig inzetbaar.

Het komt ook voor dat materieel dat mankementen vertoont toch wordt meegenomen in het gereedheidscijfer, terwijl dergelijk materieel de inzetduur van een eenheid aanzienlijk beperkt.

Voor het berekenen van de materiële gereedheid wordt binnen de operationele eenheden meestal gebruikgemaakt van geautomatiseerde systemen in combinatie met handmatige procedures. De Landmacht, de Luchtmacht en de Marine gebruiken hun eigen bronsystemen voor het berekenen van de materiële gereedheid.

2.4.3 Cijfers over geoefendheid

Voor de geoefendheid gelden verschillende gradaties. Zo wordt er bijvoorbeeld onderscheid gemaakt tussen geoefendheid op pelotonniveau en geoefendheid op brigadeniveau. Voor de verschillende gradaties zijn verschillende oefeningen voorgeschreven. Om geoefend te zijn dient het personeel van een eenheid deze oefeningen met succes te doorlopen. Het succes wordt gemeten aan de hand van zogeheten eindeisen waaraan tijdens de oefening moet worden voldaan.

Uit ons onderzoek bleek, dat zeven eenheden specifieke eisen stellen aan de geoefendheid van het personeel en dit ook toetsen. Bij twee eenheden ontbraken de eindeisen om de geoefendheid te toetsen.

Net als bij materiële gereedheid gebruiken eenheden voor het bepalen van de mate van geoefendheid verschillende methoden. Sommige eenheden houden de geoefendheid van het personeel bij in systemen die ze daarvoor zelf ontwikkeld hebben. In enkele gevallen is er sprake van een combinatie van centraal beschikbaar gestelde systemen en handmatige registraties.

Net als bij de bepaling van het materiële-gereedheidscijfer geldt voor het bepalen van het geoefendheidspercentage dat sommige methoden een risico vormen voor de betrouwbaarheid van de cijfers. Wij hebben de volgende knelpunten geconstateerd:

- Sommige eenheden kijken bij het bepalen van de geoefendheid af van de opleidingseisen en de aanvullende eisen die daarvoor zijn vastgelegd.
- Er wordt niet altijd rekening mee gehouden, dat naast het individuele niveau ook op hoger niveau geoefend moet worden.
- Het geoefendheidspercentage heeft soms betrekking op slechts een deel van het personeel van de eenheid.
- De oefenpakketten, die voorschrijven welke handelingen militairen op een bepaald niveau moeten kunnen uitvoeren, zijn volgens sommige eenheden verouderd. Dit leidt bij die eenheden tot een te laag geoefendheidspercentage, dat de commandant vervolgens moet corrigeren.
- In een aantal gevallen ontbreekt de norm voor geoefendheid. Vooral bij eenheden met een heterogeen takenpakket is die norm moeilijk te bepalen.

2.5 Ontwikkeling geautomatiseerde meetsystemen

Ten behoeve van de verbetering van de bestuurlijke informatievoorziening van het Ministerie van Defensie werd de projectorganisatie BIDEF ingericht. Deze bestaat uit een stuurgroep BIDEF en een werkgroep BIDEF. De werkgroep BIDEF ontwikkelt een nieuw managementinformatiesysteem. De subwerkgroep Operatiën is onderdeel van de werkgroep BIDEF en heeft als opdracht om het meten van de operationele gereedheid van de defensie-eenheden te ondersteunen met geautomatiseerde systemen. In 2006¹ werden onder de subwerkgroep Operatiën vier werkgroepen geformeerd. Drie werkgroepen werken geautomatiseerde meetsystemen uit voor het meten van operationele gereedheid van respectievelijk land-eenheden, maritieme eenheden en vliegende eenheden. De vierde werkgroep is overkoepelend en richt zich op proces- en gegevensstandaardisatie.

Voor ons onderzoek hebben wij de instellingsbeschikkingen van de werkgroep BIDEF en de stuurgroep BIDEF opgevraagd, evenals de verslagen van de in de afgelopen twaalf maanden gehouden bijeenkomsten. Naar aanleiding van dit verzoek bleek dat er geen instellingsbeschikkingen waren en dat er in ieder geval het laatste jaar geen verslagen zijn gemaakt van de werk- en stuurgroepvergaderingen.

Om toch inzicht te krijgen in het management van het project BIDEF, hebben wij ook de plannen opgevraagd die voor de uitvoering van BIDEF zijn gemaakt, evenals de daarbij aansluitende voortgangsrapportages. We hebben alleen de beschikking gekregen over de notitie die de voorzitter van de werkgroep BIDEF op 31 augustus 2005 heeft gestuurd aan de voorzitter en de leden van de stuurgroep BIDEF, over het vervolg van het BIDEF-project.

In die notitie staat dat met het project BIDEF de eerste belangrijke stappen zijn gezet op weg naar betrouwbare en bruikbare informatie voor de bewindslieden en de ambtelijke top. Het is de bedoeling dat DGFC BIDEF voortzet als een project met een vaste einddatum en een helder geformuleerd einddoel.

Het einddoel, dat op 31 december 2006 gehaald moet zijn, wordt in de notitie als volgt geformuleerd:

«De defensieorganisatie beschikt over een systeem dat maandelijks de departementsleiding voorziet van betrouwbare en bruikbare informatie over de bedrijfsvoering en beleidsrealisatie. De verantwoordelijkheid voor zowel het onderhoud, het beheer, de doorontwikkeling en de toetsing van dit systeem, als ook de verantwoordelijkheid voor de informatie in dit systeem, zijn duidelijk belegd in de defensieorganisatie.»

Uit de notitie blijkt echter niet:

- welke die reeds gezette stappen zijn;
- hoe iedere stap bijdraagt aan de betrouwbaarheid en bruikbaarheid van informatie;
- aan welke functionele eisen en kwaliteitseisen het informatiesysteem moet voldoen (wat houdt het einddoel precies in?);
- op welke manier de weg naar het einddoel wordt afgelegd (welke fasen kent het project, wat zijn de meetbare tussenproducten?);
- hoe over de afgelegde weg verantwoording wordt afgelegd (wie krijgt welke informatie en hoe vaak?).

¹ «Opzet werkgroepen voor het uitwerken van de geautomatiseerde meetsystemen voor de operationele gereedheidsmeting», notitie van directeur DAOG aan voorzitter en leden van het beraad operationele commandanten; datum onbekend (in ieder geval na 24 januari 2006).

De werkgroep BIDEF schetst in de notitie een ontwikkeling van het BIDEF-project tot eind 2006. Tot halverwege 2006 ligt het accent op het ontwikkelen van het systeem en daarna op het borgen.

Gezien het feit dat de werkgroepen van de subwerkgroep Operatiën pas halverwege 2006 begonnen zijn met hun werkzaamheden, lijkt het niet realistisch te verwachten dat het Ministerie van Defensie eind 2006

beschikt over een betrouwbaar en bruikbaar geautomatiseerd systeem dat het meten van de gereedheid van de operationele eenheden ondersteunt. De taak waar de werkgroepen van de subgroep Operatiën voor staan is niet gering en zij moeten de plannen van aanpak nog schrijven. Verder is ons tijdens het onderzoek gebleken, dat voor zover er al sprake kan zijn van een accentverschuiving van ontwikkeling naar borging, dit slechts betrekking kan hebben op de borging van procedures en niet op de kwaliteit van de bronsystemen. De bronsystemen zijn namelijk zeer gebrekkig, zoals blijkt uit de vorige paragraaf. De leden van werkgroep BIDEF typeren zich in de notitie als pioniers en geven aan dat de korte lijnen, de creativiteit en het improvisatievermogen van de werkgroep BIDEF belangrijke succesfactoren zijn geweest, maar dat de pioniersfase inmiddels voorbij is. Wij hebben echter de indruk dat er bij de ontwikkeling van een informatiesysteem voor de maandrapportage nog steeds veel geïmproviseerd wordt. Zo meldden gesprekspartners dat de maandrapportage nog geen moment van rust heeft gekend. Het risico van improvisatie is dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met de defensiebrede informatiearchitectuur waarbinnen informatiesystemen ontwikkeld moeten worden. Bij navraag bij de Directie Informatievoorziening en Organisatie (DIO) bleek dat het informatiesysteem voor maandrapportage inderdaad niet is gebaseerd op een geaccordeerde informatiearchitectuur.¹

3 BEOORDELING GEGEVENS VOOR MAANDRAPPORTAGES

Maandrapportages bestaan uit gegevens over inzetbaarheid *en* een afgewogen oordeel (appreciatie) over die gegevens van onder meer de commandant van de eenheid. In dit hoofdstuk gaan we in op de beoordeling van de verzamelde gegevens. We zijn nagegaan hoe de appreciatie van de gegevens door de commandant van de eenheid tot stand komt (§ 3.1) en hoe de maandrapportages op hogere niveaus binnen de defensieorganisatie worden behandeld (§ 3.2).

3.1 Appreciatie gegevens door commandanten

Naast de cijfers over de personele gereedheid, de materiële gereedheid en de geoefendheid, bevat de maandrapportage ook een appreciatie van de commandant van de eenheid. In deze appreciatie geeft de commandant van de eenheid aan of zijn eenheid, gelet op de personele gereedheid, de materiële gereedheid en geoefendheid, in staat is haar taken te vervullen. De commandant van de eenheid geeft hiermee aan of hij de verantwoordelijkheid wil nemen voor de geplande operationele taken, met alle mogelijke risico's van dien.

De appreciatie van de commandant is dus een wezenlijk onderdeel van de maandrapportage. In een notitie van de CDS aan de voorzitter en leden van het Politiek Beraad van 5 september 2005 wordt gewezen op de centrale rol van de appreciatie van de commandanten. Ook wijst de CDS er in die notitie op dat de brongegevens die gebruikt worden voor de onderbouwing van de appreciatie van de commandanten de basis vormen voor de gereedheidsmeting. Deze gegevens moeten het oordeel van de commandanten niet alleen ondersteunen maar ze moeten ook borgen dat de spreiding in het oordeel van de verschillende commandanten wordt geminimaliseerd.

Bij de eenheden die wij hebben onderzocht hebben we tekortkomingen geconstateerd bij het meten van de personele gereedheid, de materiële gereedheid en de geoefendheid. De commandant moet in dat geval een

¹ In ons rapport *Grip op informatievoorziening; IT-governance bij ministeries* wijzen wij op het belang van een goede informatievoorziening. Eén van de aandachtspunten is de concernbrede informatiearchitectuur (Algemene Rekenkamer, 2006a).

beslissing nemen op basis van gebrekkige informatie, hij kan bij zijn appreciatie niet steunen op veel feitelijk materiaal.

3.2 Controle gegevens op hogere niveaus

De eenheden sturen de verzamelde gegevens en appreciaties naar het DGFC, waar de maandrapportage wordt samengesteld. DGFC biedt de maandrapportage vervolgens aan aan het periodiek maandrapportage-overleg en aan het politiek beraad.

Vóór de gereedheidsgegevens bij het DGFC terechtkomen, zijn ze langs verschillende niveaus geweest. Rond de organisatie van de maandrapportage blijkt zich een werkwijze te hebben ontwikkeld waarbij hogere niveaus een beoordeling uitvoeren op de gereedheidsgegevens die operationele eenheden aanleveren voor de maandrapportage. De gegevens worden in ieder geval nog gecheckt door de directie aansturing operationele gereedstelling (DAOG). Daaraan voorafgaand worden de gegevens vaak ook gecontroleerd door de staf van de brigade of het operationele commando waar de eenheid onder valt.

3.2.1 Staf operationele commando's

Binnen het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK), het Commando Zeestrijdkrachten (CZSK) en het commando Landstrijdkrachten (CLAS) is afgesproken dat operationele eenheden hun gegevens eerst (ook) doorgeven aan de staf van het betreffende operationele commando. Ook de eenheden van de Koninklijke Marechaussee (KMar) leveren hun gegevens aan bij de staf. Het verschil met de andere krijgsmachtdelen is dat de gegevens van de KMar-onderdelen daarna niet eerst naar de DAOG gaan, maar rechtstreeks naar het DGFC.

De staven van de operationele commando's onderwerpen de gegevens en appreciaties van de eenheden aan een nadere beschouwing. Zij beoordelen de statusrapportages vooral op hun procesmatige kwaliteit. Het gaat hier om zaken als:

- Is de rapportage consistent met de rapportage van de voorgaande maand en met andere besluitvorming?
- Is de rapportage helder, volledig en duidelijk? Kan de rapportage als zelfstandig geheel worden gelezen en juist worden geïnterpreteerd?
- Komt de aangegeven gereedheid overeen met het gereedstellingsplan van de CDS.

Deze analyse wordt door de staven gezien als een maatregel om ervoor te zorgen dat de informatie aan de minister over de operationele gereedheid van defensie-eenheden betrouwbaar is. De rapportage wordt naar aanleiding van deze beoordeling echter niet meer inhoudelijk aangepast.

De staf van het operationele commando zorgt er verderop in het traject voor dat de reactie van de DAOG op de maandrapportage wordt teruggekoppeld naar de eenheden.

3.2.2 Directie aansturing operationele gereedheid

De cijfers die de DAOG ontvangt worden ongewijzigd overgenomen, met dien verstande dat de DAOG wel een paar dingen nagaat:

- Zijn de gegevens volledig?
- Wijken de cijfers significant af van de vorige rapportages?
- Is de toelichting consistent met de getallen?
- Hoe verhoudt de rapportage zich tot het gereedstellingsplan van de CDS (is de gerapporteerde status conform de geplande status)?

Na het uitvoeren van deze controles neemt de DAOG de cijfers over in de maandtabel voor de statusrapportage. Het ontbreekt de DAOG aan handvatten om cijfers op kwaliteit (betrouwbaarheid en volledigheid) te beoordelen. De DAOG voert dus geen formele toets uit maar probeert zich een beeld te vormen van de cijfers.

De DAOG koppelt alleen terug naar de staf van de operationele commando's en niet naar de rapporterende eenheden zelf.

De DAOG stuurt de gegevens met de aanvullende appreciaties door naar het DGFC. Het DGFC zorgt ervoor dat de maandrapportage, voorzien van een begeleidende nota, bij de departementsleiding terechtkomt.

BIDEF	Bestuurlijke informatievoorziening Defensie
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CLSK	Commando Luchtstrijdkrachten
CLAS	Commando Landstrijdkrachten
CZSK	Commando Zeestrijdkrachten
DAOG	Directie aansturing operationele gereedheid
DBE	Directie beleidsevaluatie
DGFC	Directoraat-generaal financiën en control
DIO	Directie informatievoorziening en organisatie
KMar	Koninklijke Marechaussee

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2006a). *Grip op informatievoorziening; IT-governance bij ministeries*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 505, nrs 1–2. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2006b). *Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Defensie (X)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 550, nr. 2. Den Haag: SDU.