



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Plaatsvervangend Secretaris Generaal van Defensie
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

**Auditdienst Rijk
Clusters Defensie**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

Datum 8 mei 2015
Betreft Onderzoek toepassing BPB procedure met betrekking tot de MIVD

Ons kenmerk
ADR/2015/666

Bijlage:
Rapport

Bijgaand ontvangt u het rapport van het op uw verzoek uitgevoerde onderzoek toepassing BPB procedure met betrekking tot de MIVD.

Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van problemen die worden onderkend bij het volgen van de BPB procedure. Een belangrijk aandachtspunt is de afstemming van de door de Minister President vast te stellen Geïntegreerde Aanwijzing voor I&V en de BPB procedure. Daarnaast vergt de samenwerking tussen de verschillende stakeholders binnen Defensie de nodige aandacht. Daar waar mogelijk doen wij in het rapport een aantal voorstellen op welke wijze gehandeld kan worden. Deze voorstellen zijn richtinggevend en vergen nog nadere uitwerking. Deze nadere uitwerking kan door de MIVD met DBOBS en DF&C BS vorm worden gegeven.

Wij vertrouwen erop u hiermee van dienst te zijn geweest en zijn graag bereid desgewenst nadere toelichting te geven.


CLUSTERMANAGER STRATEGISCHE AUDITS EN TRANSITIE



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Toepassing BPB procedure met betrekking tot de MIVD

Colofon

Titel	Toepassing BPB procedure met betrekking tot de MIVD
Uitgebracht aan	Ministerie van Defensie/PSG
Datum	8 mei 2015
Kenmerk	ADR/2015/666

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Samenvatting	5
1.1	Inleiding	5
1.2	Belangrijkste Knelpunten en Aanbevelingen	5
2	Inleiding	7
2.1	Aanleiding opdracht	7
2.2	Leeswijzer rapport	7
3	Doel en aanpak opdracht	8
3.1	Doelstelling	8
3.2	Scope van het onderzoek.	8
3.3	Aanpak	8
3.4	Verspreidingskring rapportage	8
4	Bevindingen	9
4.1	Aansluiting van Geïntegreerde Aanwijzing (voorheen AWB en IVD) in de BPB procedure.	9
4.1.1	Geïntegreerde Aanwijzing.	9
4.1.2	Beleid Plannen en Begroting.	9
4.1.3	Bevinding.	9
4.1.4	Voorstel.	10
4.2	Beraden structuur	10
4.2.1	Departementaal Overleg I&V veld.	10
4.2.2	Interdepartementaal overleg I&V veld.	11
4.2.3	Beschrijving beradenstructuur KMAR.	13
4.2.4	Bevinding.	13
4.3	Rolverdeling binnen Defensie	14
4.3.1	CDS.	14
4.3.2	HDFC.	14
4.3.3	DF&C BS en DBOBS.	15
4.3.4	MIVD.	15
4.3.5	Bevinding.	16
4.3.6	Voorstel.	16
4.4	Koppelpunten met beleid.	17
4.4.1	Bevinding.	17
4.4.2	Voorstel.	17
4.5	Ondersteunende diensten/ Realisatie ICT.	17
4.5.1	Bevinding.	18
4.5.2	Voorstel.	18
4.6	De mogelijkheden om de MIVD twee jaar vooruit te laten kijken.	18
4.6.1	Voorstel.	18
4.7	Processenmanagement	18
4.7.1	Bevinding.	19
4.7.2	Voorstel.	19
4.8	Opstellen Jaarplannen over I&V veld	19
4.8.1	Bevinding.	19
4.8.2	Voorstel.	20
4.9	Synchronisatie bij het opstellen van de plannen en begroting MIVD en AIVD.	20
4.9.1	Bevinding.	20
4.9.2	Voorstel.	21

5	Aanbevelingen	22
6	Ondertekening	23

Bijlage 1 Lijst met geïnterviewden

Bijlage 2 Processchema BPB procedure

Bijlage 3 Overzicht Rollen BPB procedure

1 Samenvatting

1.1 Inleiding

In het jaarplan 2014 van de Audit Dienst Rijk (ADR) is op verzoek van de PSG een onderzoek opgenomen naar de Beleid, Plannen en Begrotingsprocedure (BPB-procedure) met betrekking de Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst (MIVD), teneinde de ervaren problematiek op te kunnen lossen.

1.2 Belangrijkste Knelpunten en Aanbevelingen

De belangrijkste knelpunten en aanbevelingen zijn:

- Het tijdstip van goedkeuren van het Aanwijzingsbesluit van de Minister President (AWB) en de Inlichtingen en Veiligheidsbehoeften Defensie (IVD) (inmiddels vervat in de Geïntegreerde Aanwijzing) ligt na het sluiten van de termijn voor de Loketnota, waardoor de MIVD niet in staat is haar bijdrage aan de Loketnota te baseren op de meest actuele (meerjarige) informatiebehoeften.

De MIVD en de AIVD werken de Geïntegreerde Aanwijzing uit in jaarplannen van de diensten, die voor instemming worden voorgelegd aan de Raad voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. Vooralsnog sluiten en deze plannen niet aan bij het rijksbegrotingsproces, noch de BPB-cyclus.

Aanbeveling:

Om bij de aanpak van de BPB-procedure aan te sluiten stellen wij voor in overleg met het Ministerie van Algemene Zaken de definitieve geïntegreerde Aanwijzing in september uit te laten komen;

- Om de plannen van de MIVD goed te kunnen beoordelen geven meerdere geïnterviewden aan dat de expertise in de Bestuursstaf met de betrekking tot de MIVD onvoldoende aanwezig is bij zowel DBOBS, DF&C, HDFC en Defensiestaf. De beschikbare vrije informatie over de plannen, vanwege de vertrouwelijkheid speelt is hiervan een oorzaak.

Aanbeveling:

Om de ondersteuning in het BPB procedure vanuit de DBOBS en DF&C meer inhoud te kunnen geven en expertise over de MIVD op te bouwen stellen we voor kennis op te bouwen bij DBOBS of DF&C BS met een dedicated planner voor de MIVD.

Om de beoordeling van de door de MIVD ingediende plannen door de HDF&C en Defensiestaf te vergemakkelijken kan bij overleg tussen Bestuursstaf enerzijds en de HDFC en/of Defensiestaf anderzijds een deskundige van de MIVD aanwezig zijn.

- De dedicated controller MIVD heeft inmiddels bekendheid binnen de MIVD. De betrokkenheid van de dedicated controller bij de planvorming vergt continue aandacht. Zijn positie is nog niet uitgekristalliseerd en hij wordt nog niet volledig en te laat betrokken bij de het maken van de plannen.

Aanbeveling:

De dedicated controller te consulteren in plaats van achteraf te informeren;

- De Commissie voor Inlichtingen en Veiligheidsdiensten heeft behoefte om jaarlijks in september aan een totaal inzicht in de plannen van het I&V veld te ontvangen; deze plannen dienen verbonden te zijn aan het rijksbegrotingsproces en de BPB-cyclus. Het tot stand brengen van dit totaal inzicht vergt de nodige coördinatie en afstemming tussen de betrokken departementen.

Aanbeveling:

Voor het opstellen van de jaarplannen I&V ten behoeve van het Commissie voor Inlichtingen en Veiligheidsdiensten over het interdepartementale I&V veld een werkgroep samen te stellen met vertegenwoordigers van de betrokken Ministeries. Deze werkgroep krijgt jaarlijks vanaf maart de taak het stuk te schrijven. Deze werkgroep kan rechtstreeks onder het Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland (CVIN) haar werkzaamheden uitvoeren;

- Er is een convenant opgesteld betreffende de samenwerking tussen AIVD en MIVD in de Joint Sigint Cyber Unit (JSCU). De begrotingscycli van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en die van Defensie sluiten echter niet op elkaar aan. Bij Defensie moeten de plannen in september T-2 gereed zijn, terwijl bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geldt dat de plannen in het voorjaar van T-1 bekend moeten zijn om in de begrotingscyclus te worden meegenomen. Bovendien is in het convenant opgenomen dat er een evenwichtige verdeling van de budgetten van de diensten moet plaats vinden.

Aanbeveling:

Om er voor te zorgen dat de budgetten evenwichtig tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Defensie verdeeld kunnen worden, stellen we voor een verdeling over de projecten te maken en deze toe te wijzen aan een van de beide diensten. Beide departementen kunnen dan ook aansluiten bij ieders begrotingsproces.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding opdracht

In het jaarplan 2014 van de Audit Dienst Rijk (ADR) is op verzoek van de PSG een onderzoek opgenomen naar de Beleid, Plannen en Begrotingsprocedure (BPB-procedure) met betrekking tot de Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst (MIVD), teneinde de ervaren problematiek op te kunnen lossen. De problematiek die wordt ervaren is als volgt te omschrijven.

De MIVD is een Bijzondere Organisatie Eenheid (BOE) van de Bestuursstaf en verkeert daardoor in een bijzondere positie. Bij het doorlopen van de BPB procedure door de MIVD zijn er knelpunten. Na de reorganisatie en het invoeren van BBD 2013 is het moment gekomen deze knelpunten te onderzoeken en op te lossen. Deze knelpunten bestaan o.a. uit tijds- en synchronisatieproblemen in de processen. Voor de MIVD is bovendien niet helder wie welke rol heeft in het proces en wat de status van de BOE inhoudt.

De tijds- en synchronisatieproblemen worden gedurende het gehele proces van de BPB-jaarcyclus onderkend. Bij de start van de BPB-cyclus zijn de documenten, waarop de plannen van de MIVD moeten worden gebaseerd, nog niet aanwezig. Bij Defensie start de cyclus voor het opstellen van de ontwerpbegroting in het jaar T-2. Andere betrokken Ministeries vullen hun cyclus anders in. Deze is gericht op het komende jaar. Hierdoor sluiten de cycli niet goed op elkaar aan.

Van de MIVD wordt verwacht dat zij flexibel en adaptief is. Deze flexibiliteit en adaptief vermogen zijn volgens de MIVD echter moeilijk te realiseren. De MIVD is voor zijn bedrijfsvoering afhankelijk van diverse actoren (waaronder DMO/JIVC), waarbij het voor de MIVD niet altijd duidelijk is, op welk moment welke rol de desbetreffende actor vervult.

2.2 Leeswijzer rapport

Het rapport start met een managementsamenvatting (hoofdstuk 1) met daarin de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen. De aanleiding, het doel en de aanpak van het onderzoek staan beschreven in de hoofdstukken 2 en 3. In hoofdstuk 4 zijn de bevindingen terug te vinden. Hoofdstuk 5 sluit af met een aantal aanbevelingen.

3 Doel en aanpak opdracht

3.1 Doelstelling

Deze opdracht is uitgevoerd in opdracht van PSG met als doel inzicht te verschaffen in knelpunten bij het toepassen van de BPB-procedure en voorstellen te doen om deze knelpunten op te heffen.

De centrale vraag is als volgt geformuleerd:

Welke knelpunten bestaan er en welke maatregelen zijn nodig om de MIVD optimaal te laten aansluiten op de BPB-procedure van Defensie?

Naar aanleiding van de bespreking met de opdrachtgever van een tussenrapportage is besloten meer in te gaan op de rollen van de betrokkenen, de toepasbaarheid van het model van de KMAR, de plaats van het DIVR, het positioneren van de plannenfunctie bij het Defensieonderdeel BS, de mogelijkheden om de MIVD twee jaar vooruit te laten kijken en de spelregels die gelden voor de intensievere samenwerking van de MIVD met de AIVD. De opdrachtgever vraagt het auditteam naar aanleiding van het onderzoek haar visie te geven. Deze visie is weergegeven in de voorstellen die we doen.

3.2 Scope van het onderzoek.

Dit onderzoek richt zich in eerste instantie op de procedure zoals die binnen Defensie wordt gevolgd. Om aansluiting met de externe partijen, zoals het Ministerie van Algemene Zaken en de Algemene Inlichtingen en Veiligheids Dienst (AIVD) zijn gesprekken gevoerd. Bij deze partners is (nog) geen onderzoek naar het interne proces uitgevoerd.

3.3 Aanpak

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Daarbij is de werkwijze gevolgd voor onderzoeksopdrachten zoals beschreven in het Handboek Auditing Rijksoverheid (HARo).

De volgende activiteiten zijn door het auditteam uitgevoerd:

- Het bestuderen van documenten die de BPB-procedures beschrijven of in deze procedure worden gebruikt;
- Het houden van interviews met betrokken functionarissen bij MIVD, DBOBS, DF&C BS, DMO/JIVC, HDFC, HDBV, HDB, DS/Plannen, DS DOPS/J2, Ministerie van Algemene Zaken en Ministerie van Binnenlandse Zaken (AIVD), volgens bijlage 1;
- Het houden van drie workshops waarvoor vertegenwoordigers van de geïnterviewde partijen werden uitgenodigd. In deze workshops werd de BPB procedure met daarbij de onderkende knelpunten besproken.

3.4 Verspreidingskring rapportage

De rapportage wordt uitgebracht aan de PSG, de opdrachtgever. Hij bepaalt de verdere verspreiding. Een concept van deze rapportage is voorgelegd aan D F&C BS en (P)D MIVD.

4 Bevindingen

4.1 Aansluiting van Geïntegreerde Aanwijzing (voorheen AWB en IVD) in de BPB procedure.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de positie van de Geïntegreerde Aanwijzing (voorheen AWB en IVD) in de BPB-procedure.

4.1.1 *Geïntegreerde Aanwijzing.*

De Geïntegreerde Aanwijzing wordt voor vier jaren opgesteld door de Minister President en treedt in werking vanaf 1 januari van het jaar na vaststelling. Het eerste jaar heeft betrekking op het eerstvolgende jaar en is daarmee input voor het activiteitenplan. Het tweede jaar heeft betrekking op het jaar waarvoor de Loketnota geldt. Na elk jaar wordt de Geïntegreerde Aanwijzing geëvalueerd en zo nodig aangepast,

In september start onder leiding van het Ministerie van Algemene Zaken het overleg ten behoeve van het opstellen van de Geïntegreerde Aanwijzing. Bij dit overleg zijn aanwezig vertegenwoordigers van MIVD, AIVD, BUZA, NCTV en HDB.

Eind oktober wordt het concept voorgelegd aan de betrokken Directeuren Generaal, D-MIVD, D AIVD en HDB.

De betrokken Ministers van de Ministeries van Defensie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Buitenlandse Zaken ontvangen begin november de concept Geïntegreerde Aanwijzing ter instemming. Na hun instemming wordt de Geïntegreerde Aanwijzing aan de Minister President ter vaststelling voorgelegd.

De MIVD en de AIVD werken de Geïntegreerde Aanwijzing uit in jaarplannen van de diensten, die voor instemming worden voorgelegd aan de Raad voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. Vooralsnog hebben deze plannen geen relatie naar het rijksbegrotingsproces, noch de BPB-cyclus.

4.1.2 *Beleid Plannen en Begroting.*

Met de jaarcyclus in de BPB-procedure wordt de ontwerpbegroting opgesteld. Een belangrijke activiteit daarin is het opstellen van de Loketnota door de Defensieonderdelen. Ook de Bestuursstaf stelt een Loketnota op. Dit gebeurt voor 1 november (T-2). Om deze op te kunnen stellen wordt een bijdrage gevraagd van de onderdelen, waaronder de MIVD. In 2014 is door DBOBS en DF&C BS een aanschrijving Activiteitenplan 2015 en Loketnota 2016 uitgebracht. Hierin worden de onderdelen van de Bestuursstaf en de BOE's gevraagd hun plannen, ramingen en activiteiten voor het komende jaar en voor de planperiode op te geven.

4.1.3 *Bevinding.*

In de huidige situatie vindt het vaststellen van de Geïntegreerde Aanwijzing plaats op een moment nadat de MIVD zijn bijdrage aan het Activiteitenplan en de Loketnota had moeten indienen. Het gevolg hiervan is dat de MIVD niet in staat is om een actuele bijdrage aan de loketnota BS en het activiteitenplan te leveren.

4.1.4

Voorstel.

Om bij de aanpak van de BPB-procedure aan te sluiten stellen wij voor in overleg het Ministerie van Algemene Zaken de definitieve Geïntegreerde Aanwijzing in september uit te laten komen. Hierdoor is de MIVD in staat een bijdrage te leveren aan het op te stellen activiteitenplan en de loketnota, op basis van een actuele Geïntegreerde Aanwijzing. Zo wordt zeker gesteld dat de actuele gegevens van de Geïntegreerde Aanwijzing in de 1e suppletoire begroting (voor het eerstvolgende jaar) en de ontwerpbegroting worden opgenomen. Overigens is men bij het Ministerie van Algemene Zaken voornemens het proces van de opstellen Geïntegreerde Aanwijzing eerder op te starten, waardoor de Geïntegreerde Aanwijzing eerder vastgesteld kan worden.

Wij geven in overweging de volgende werkwijze te volgen, zolang de ideale situatie nog niet is bereikt.

Het tweede jaar in de concept Geïntegreerde Aanwijzing (gericht op jaar T) kan de input zijn voor de Loketnota. Na het definitief vaststellen van de Geïntegreerde Aanwijzing in december kunnen de eventuele wijzigingen in de doorkijk ten opzichte van het concept separaat in de BPB nota worden verwerkt.

De concept Geïntegreerde Aanwijzing (gericht op jaar T-1) verwerken in de activiteitenplan. Eventuele meer behoefte kan opgebracht worden in de eerste suppletoire begroting. Wijzigingen in de vastgestelde documenten ten opzichte van de concepten kunnen separaat in de eerste suppletoire begroting worden verwerkt.

In bijlage 2 zijn de processtappen opgenomen. Hierbij is in geel aangegeven welke stappen anders worden ingericht om een ideale aansluiting op de BPB procedure te verkrijgen.

4.2

Beraden structuur

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de beraden, die reeds aanwezig zijn. Vervolgens wordt het model van de KMAR kort beschreven. Tenslotte wordt een voorstel voor inrichting van de beradenstructuur ten aanzien van het I&V veld.

4.2.1

Departementaal Overleg I&V veld.

Voor de besturing van het I&V veld zijn twee overlegorganen binnen Defensie in het leven geroepen: het DIVR en het DIVO.

De samenstelling en de taken van de Defensie Inlichtingen en Veiligheidsraad (DIVR).

Het DIVR fungeert op hoog ambtelijk niveau als coördinatiemechanisme tussen CDS, MIVD, HDB, HDFC en DJZ op het gebied van inlichtingen en veiligheid onder voorzitterschap van de SG. Door het instellen van het DIVR is er centraal overzicht over I&V voor de politieke en militaire top en kan adequaat bestuur plaatsvinden in de organieke lijn. In het DIVR kunnen de volgende onderwerpen worden besproken:

- Beleid, regie en beheer (sturing en transities op hoofdlijnen binnen het I&V netwerk);

- I&V gerelateerde onderwerpen zoals de IVD, het activiteitenplan (Jaarplan) MIVD en de relatie met het I&V deel van de AGCDS;
- I&V gerelateerde onderwerpen van interdepartementaal of nationaal belang;
- Onderwerpen gerelateerd aan controle, toezicht of (politieke) verantwoording op het I&V-netwerk;
- Adviezen en eventuele geschillen afkomstig uit het Defensie Inlichtingen- en Veiligheids Overleg (DIVO).

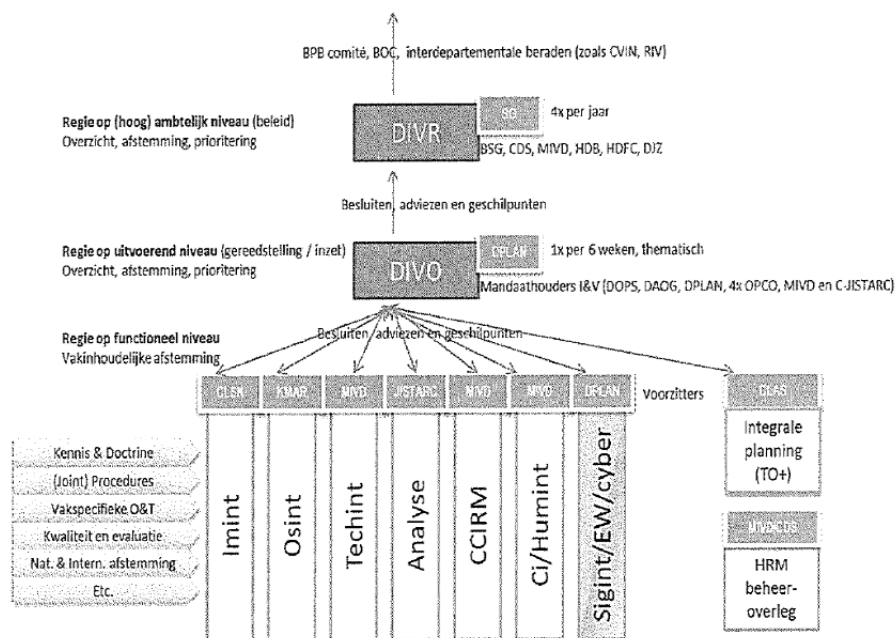
Het DIVR komt vier keer per jaar bijeen.

De samenstelling en taken van het Defensie Inlichtingen- en Veiligheids Overleg (DIVO).

Het DIVO bespreekt meer in detail dan het DIVR de werking en sturing en de transitie binnen het I&V-netwerk. Daarbij spitst het DIVO zich toe op de gereedstelling en inzet van (delen van) het I&V-netwerk en de onderlinge afstemming. Het DIVO is het voorportaal voor en ondersteunt daarmee het DIVR.

In het DIVO hebben zitting de mandaathouders I&V van de vier OPCO's, de MIVD, de DAOG, de DOPS, de DPLAN en C-JISTARC. Zij vormen de kern van het DIVO. Naast deze kern zijn er niet-permanente leden. Deze worden gevormd door de DIVR leden HDFC, DJZ, HDB en BSG. Zij kunnen desgewenst, naar gelang de relevantie van de agenda hierin zitting nemen. De voorzitter van het DIVO is de mandaathouder I&V van DPLAN en de vice-voorzitter is de mandaathouder I&V van de MIVD.

Voor elke DIVR vergadering vinden er twee vergaderingen van het DIVO plaats. In onderstaand schema zijn de relaties weergegeven.



4.2.2

Interdepartementaal overleg I&V veld.

Volgens de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 overleggen de Ministers van Algemene Zaken, Defensie en Veiligheid en Justitie regelmatig met elkaar over het beleid ten aanzien van de inlichtingen en veiligheid.

De overlegorganen in het interdepartementale I&V veld zijn de volgende:

- Raad voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (RIV)
De RIV is een onderraad van de Ministerraad. Onder leiding van de Minister-President bespreken de vice-premier (tevens Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken, Veiligheid & Justitie en Defensie inlichtingen- en veiligheidsvraagstukken. De vergaderingen van de RIV worden voorbereid in het Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland (CVIN). In de RIV worden o.a. de jaarplannen van de MIVD en AIVD, de aanwijzing van onderwerpen in het kader van de buitenlandstaak van de diensten, de rapportages over de uitvoering van deze taak en de inhoudelijke bevindingen besproken.
- Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland (CVIN).
Het CVIN staat onder leiding van de coördinator voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, tevens Secretaris-Generaal van het Ministerie van Algemene Zaken. Leden van het CVIN zijn de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Secretaris-Generaal van Defensie, voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie is dat de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid en voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Directeur-Generaal Politieke Zaken. De directeur MIVD en de Directeur-Generaal AIVD zijn eveneens lid van het CVIN.
- Gezamenlijk Comité Terrorisme bestrijding (GCT).
Daarnaast is er het GCT. Het GCT komt iedere maand bijeen en wordt voorgezeten door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Het dreigingsbeeld en andere terrorisme gerelateerde onderwerpen worden daar besproken. De MIVD levert, naast andere organisaties, een bijdrage aan dit dreigingsbeeld.
- Vaste Commissie Defensie (VCD) en Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD).
De Minister van Defensie draagt de politieke verantwoordelijkheid voor het functioneren van de MIVD en legt daarover verantwoording af in het parlement. Dit gebeurt zoveel als mogelijk in de openbaarheid. Openbare informatie wordt gedeeld met de Vaste Commissie Defensie (VCD). Gerubriceerde informatie deelt de Minister met de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD) van de Tweede Kamer. De CIVD is belast met de parlementaire controle op de geheime aspecten van het overheidsbeleid rond de AIVD en de MIVD. De voorzitters van de verschillende fracties zijn lid van de commissie. De commissie vergadert in beslotenheid, omdat de door de verantwoordelijke bewindspersonen verstrekte inlichtingen geheim zijn. De commissie doet jaarlijks verslag van haar werkzaamheden aan de Kamer. Dit schriftelijk verslag bestaat uit een openbaar en een gerubriceerd deel. De CIVD vergadert regelmatig met de Minister van Defensie, waarbij ook de secretaris-generaal van Defensie en de directeur van de MIVD aanwezig zijn. Het gerubriceerd jaarplan, het gerubriceerd jaarverslag en de tussentijdse rapportage van de MIVD over de uitvoering van het jaarplan zijn een vast onderwerp van overleg.

- De Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD)
De CTIVD is een onafhankelijke commissie, belast met het toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering van de Wiv 2002.
- Management board JSCU
Conform het convenant Joint Sigint Cyber Unit (JSCU) berust de strategische en beheersmatige sturing van de JSCU bij een Management board, die ten minste bestaat uit het hoofd AIVD, de directeur van de MIVD en het hoofd van de JSCU.
- Bestuursraad JSCU
In de Bestuursraad worden met het Managementboard dienst-overstijgende en politiek bestuurlijke aspecten besproken met betrekking tot de JSCU. De Bestuursraad JSCU bestaat uit de Secretarissen-Generaal van Algemene Zaken (vz), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie.
- Gezamenlijke vergadering MT AIVD en MIVD.
Het MT AIVD vergadert eens in de twee weken (het Stafoverleg); de AIVD is hierbij vertegenwoordigd door DG AIVD of PDG-AIVD. Het MT AIVD is elke week; de MIVD is hierbij vertegenwoordigd door D MIVD of PD MIVD.

4.2.3

Beschrijving beradenstructuur KMar.

De KMar kent twee gezagsdragers, nl. de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Defensie. Voor het aansturen van de KMar is een compacte Bestuursraad in het leven geroepen, bestaande uit de SG Defensie, de SG Veiligheid en Justitie en de Commandant KMar. De Bestuursraad voert permanent regie ten aanzien van beheer, gezag en het uitvoerend apparaat en kent een wisselend voorzitterschap.

De Bestuursraad is verantwoordelijk voor het proces van aansturing en bekostiging van de KMar. In de Bestuursraad vindt daartoe afstemming plaats tussen de SG van Defensie, de wensen van de opdrachtgevers (verwoord door de SG van het Ministerie van Veiligheid en Justitie) en de opdrachtnemer (C-KMar).

Op werkniveau zijn taakveldberaden ingericht. In deze beraden vindt per taakveld afstemming tussen de betrokken partijen plaats.

4.2.4

Bevinding.

Coördinatie van het I&V veld vindt intern Defensie plaats via het DIVR. Dit is weliswaar geen besluitvormend orgaan, maar de resultaten van het overleg worden door de verschillende deelnemers in de organieke lijn ingebracht. Ter voorbereiding van het DIVR fungeert het DIVO. Hierin worden de werking en sturing binnen het I&V veld besproken en voorbereid. In het DIVO zitten de I&V mandaathouders.

Interdepartementaal wordt op het hoogste niveau in het RIV gesproken. Voor het Ministerie van Defensie is de Minister van Defensie deelnemer. Op ambtelijk niveau vindt overleg plaats in het CVIN. Namens Defensie nemen de SG en de Directeur MIVD aan dit overleg deel. Interdepartementaal komen de behoeften in het I&V veld bij elkaar in het CVIN.

Het aansturen van de samenwerking tussen AIVD en MIVD vindt op verschillende manieren plaats. Voor de JCSU is een Management Board en een Bestuursraad ingericht. Daarnaast nemen eens per maand directieleden van AIVD en MIVD deel aan elkaars MT.

De Directeur MIVD heeft een centrale positie. Hij maakt deel uit van verschillende overlegfora, zoals interdepartementaal het CVIN, de Bestuursraad JCSU en neemt deel aan het MT AIVD.

4.3 Rolverdeling binnen Defensie

In deze paragraaf worden de rollen van de betrokkenen in het BPB proces besproken. In bijlage 3 zijn per processtap de rollen aangegeven. Hiermee geven we aan welke rollen en verantwoordelijkheden de betrokkenen in het proces hebben.

4.3.1 CDS.

De CDS is, in zijn hoedanigheid van corporate planner, de aanjager van het BPB proces. De CDS is verantwoordelijk voor het opstellen van de BPB-nota. Om het opstellen in goede banen te leiden maakt de CDS hiervoor een plan van aanpak. Op basis van het plan van aanpak stuurt de CDS een aanschrijving naar de Defensieonderdelen en organiseert een kick-off meeting. Gedurende de openstelling van het Loket (periode 1 september tot 1 november) maken vertegenwoordigers van de CDS een ronde langs de Defensieonderdelen om bij eventueel gesignaleerde problemen te assisteren.

Nadat de bijdragen aan de Loketnota door de Defensieonderdelen bij CDS zijn ingediend, stelt de CDS de startnota op ten behoeve van de Bestuursraad. Daarnaast deelt de CDS met de Defensieonderdelen de voorstellen over eventuele herschikkingen. In februari stelt de CDS de concept BPB nota op ten behoeve van de Bestuursraad c.q. de SG, die de opstap is naar de Ontwerpbegroting en de AGCDS.

DF&C BS geeft aan het niet efficiënt te vinden dat er verschillende loketten bij de Defensiestaf zijn bij het opstellen van de loketnota. Bij navraag bij de Defensiestaf blijkt dat voor het inleveren van de loketnota er sprake is van een loket, bij de afdeling integrale plannen. Deze zorgt voor de afstemming bij de behandeling intern de Defensiestaf. Bij het opstellen van de loketnota door de Defensieonderdelen is contact tussen het betreffende Defensieonderdeel en planningsfunctionarissen (zoals cyber, integrale plannen en behoeftestelling) bij de Directie plannen.

4.3.2 HDFC.

Bij het opstellen van het plan van aanpak voor de BPB-nota door de CDS wordt met de HDFC afgestemd. De beschikbare financiën zijn de randvoorwaarden voor de Defensieonderdelen. Verder wordt met de HDFC de startnota voor de Bestuursraad afgestemd en worden de concept en definitieve BPB nota door HDFC getoetst. Nadat de Minister akkoord is met de BPB nota stelt HDFC de Beleidsbrief ten behoeve van het Ministerie van Financiën op. Ook stelt zij de bij het Ministerie van Financiën in te dienen Ontwerpbegroting Defensie op. In het uitvoeringsjaar stelt de HDFC maandelijks de kasprognose voor Defensie op en de twee suppletore begrotingen. Tenslotte wordt het Defensie jaarverslag door de HDFC opgesteld.

4.3.3

DF&C BS en DBOBS.

In samenwerking met DBOBS stelt DF&C BS namens de PSG de aanschrijving Loketnota BS en Activiteitenplan BS op. Deze aanschrijving is gebaseerd op de door CDS uitgebracht aanschrijving BPB-nota. De directies van de BS en de BOE'n (waaronder de MIVD) worden hiermee verzocht aan te geven wat hun plannen voor de betreffende periode zijn. Als start van het proces heeft de PSG een bijeenkomst (broodjeslunch) georganiseerd.

Nadat de bijdragen van de (hoofd)directies en BOE's zijn ontvangen valideert DF&C BS de bijdragen en integreert deze in de loketnota van de BS, die wordt ingediend bij de CDS.

In het uitvoeringsjaar stelt DF&C BS namens de PSG maandelijks de kasprognose voor BS op en dient deze in bij de SG, in afschrift aan HDFC. Ook levert zij een bijdrage aan de suppletoire begrotingen.

Dedicated Controller.

Om de MIVD te ondersteunen in de planning en control cyclus is de functie van Dedicated controller MIVD ontstaan. Deze functie is organisatorisch ondergebracht bij DF&C.

De dedicated controller MIVD heeft inmiddels bekendheid binnen de MIVD, echter zijn positie is nog niet uitgekristalliseerd. Deze eenmansfunctie moet de schakel zijn tussen de controller BS (de functie is bij de controller BS ondergebracht) en de MIVD. Door deze positie wordt de dedicated controller niet als onderdeel van de MIVD gezien. Hierdoor bereikt de informatie die hij nodig heeft om zijn functie goed uit te voeren hem niet of niet tijdig. Hij wordt te laat of niet betrokken en van het betrekken aan de voorkant van de BPB-procedure is helemaal geen sprake.

Plannenfunctie bij het Defensieonderdeel BS.

In de reorganisatie is volgens sommige geïnterviewden onvoldoende rekening gehouden met het plan- en begrotingsproces bij de MIVD. Wij constateren dat de Defensiestaf en MIVD rechtstreeks contact onderhouden inzake het planproces. Voor wat betreft het planproces van het Defensieonderdeel BS (inclusief de MIVD) lijkt er in het DRP van de BS onvoldoende helderheid te bestaan over wie waarvoor verantwoordelijk is en op welk moment. D-DBOBS geeft aan niet over voldoende capaciteit, in kwaliteit en kwantiteit, te beschikken om de MIVD van dienst te kunnen zijn in het planproces. DBOBS concentreert zich op het plannen van activiteiten en ramen van het budget voor het apparaat van de BS in enge zin. DF&C BS werkt nu samen met de DBOBS aan de integratie van de plannen en ramingen van de gemandateerde budgethouders, waaronder de MIVD, valideert deze en integreert deze ten behoeve van de loketnota van de PSG aan de DS.

4.3.4

MIVD.

De MIVD levert na ontvangst van de aanschrijving Loketnota en Activiteitenplan BS haar bijdrage aan de loketnota. Om een actuele bijdrage te kunnen leveren moeten alle gegevens beschikbaar zijn. Tot de actuele gegevens behoren een goedgekeurde Geïntegreerde Aanwijzing. Deze gegevens zijn in de huidige situatie nog niet bekend op het moment dat de MIVD haar bijdrage moet leveren. De Geïntegreerde Aanwijzing wordt in december goedgekeurd en geldt voor de komende vier jaren. Het uitkomen van de Geïntegreerde Aanwijzing is dus te laat voor het leveren van een adequate bijdrage.

Intern MIVD

Uit interviews met functionarissen intern MIVD blijkt een scheiding tussen bedrijfsvoering en operaties. Intern operaties geldt een 'can do' mentaliteit. Hierdoor gebeurt het dat bedrijfsvoering niet tijdig wordt betrokken bij het ontwikkelen van plannen.

4.3.5

Bevinding.

Meerdere geïnterviewden geven aan dat de expertise in de Bestuursstaf met betrekking tot de MIVD niet breed aanwezig lijkt te zijn. Dit komt voor zowel bij Defensiestaf en HDFC als bij DF&C BS en DBOBS. Een gevolg hiervan is dat besluitvorming over de behoeften van de MIVD pas na veel overleg plaatsvindt.

Het beoordelen van de behoeften van de MIVD door Defensiestaf, DBOBS, DF&C BS en HDFC loopt niet soepel. Verschillende geïnterviewden geven aan dat de onderbouwing van behoeften summier is, waardoor bij de beoordeling veel vragen ontstaan. De oorzaak hiervan ligt aan de hoge rubricering van behoeften van de MIVD. Dit probleem is door de MIVD ook onderkend. Binnen de MIVD wordt nu uitgedragen dat behoeften dienen te worden beoordeeld op de zinnigheid van het geheim. Er zijn behoeften "zinnig geheim" en anderen zijn niet geheim, waarover zonder problemen kan worden gecommuniceerd.

Afstemming tussen de betrokkenen

De Defensiestaf heeft voor het Defensie brede traject een kick-off bijeenkomst georganiseerd bij de start van de BPB jaarcyclus. De PSG heeft dit ook gedaan in de vorm van een zogenaamde broodjeslunch.

4.3.6

Voorstel.

Om de ondersteuning in het BPB procedure vanuit de DBOBS en DF&C meer inhoud te kunnen geven en expertise over de MIVD op te bouwen stellen we voor om verder kennis op te bouwen van de MIVD bij DBOBS of DF&C BS. Een suggestie hiervoor is het instellen van een dedicated planner voor de MIVD. Dit maakt het mogelijk om een integrale loketnota voor de Bestuursstaf op te stellen. Alternatief is een aparte bijlage door zorg van de MIVD aan de loketnota BS toe te voegen, waarbij de dedicated controller zorgdraagt voor Voorafgaand Toezicht en financiële afstemming. Bij overleg tussen Defensiestaf en/of HDFC en Bestuursstaf neemt de vertegenwoordiger van de Bestuursstaf waar nodig een deskundige medewerker van de MIVD mee, zodat bij het overleg voldoende materie deskundigheid aanwezig is.

De structuur van de BPB procedure blijft hiermee ongewijzigd. Een tweede alternatief is de plannenfunctie uit laten voeren door DF&C, omdat DBOBS nu in de praktijk al sterk leunt op DF&C.

Wij adviseren om de dedicated controller te consulteren in plaats van achteraf te informeren, zodat deze rol een grotere meerwaarde voor de MIVD en de Bestuursstaf heeft.

Om de bekendheid met het proces en de relatie tussen alle betrokkenen te vergroten valt te overwegen een bijeenkomst door DBOBS en DF&C BS te organiseren, waarvoor alle key-players worden uitgenodigd die betrokken zijn bij de BPB procedure. Bij deze bijeenkomst wordt dan de jaarcyclus doorgenomen en werkafspraken gemaakt. Het is te overwegen ook intern de MIVD een dergelijke kick-off te organiseren. De Stafafdeling Bedrijfsvoering kan het initiatief nemen en de overige betrokken afdelingen uitnodigen. Daarnaast bevelen wij aan een periodiek overleg tussen bedrijfsvoering en operaties op te zetten, waarbij de behoeften en voortgang worden besproken.

Ook de mogelijkheid om functionarissen te laten rouleren over verschillende functies kan de bekendheid met de verschillende fasen en aspecten van de BPB-procedure verhogen.

4.4 Koppelpunten met beleid.

De MIVD ervaart onvoldoende betrokken te zijn bij het ontwikkelen van beleid. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van Cyber Security en de ICT roadmap. Er wordt gebrek aan specifieke kennis bij de Bestuursstaf gesignaleerd om de consequenties bij nieuw of gewijzigd beleid voor de MIVD te overzien.

Het beleid wordt door HDB ontwikkeld. Door HDB als centraal punt voor de beleidsontwikkeling aan te wijzen, wordt de samenhang van beleid, de kwaliteit en de doeltreffendheid van het Defensiebeleid bevorderd.

Op basis van het regeerakkoord wordt aan het begin van de kabinetsperiode een beleidsvisie opgesteld. In de jaarlijkse BPB nota wordt een actualisatie van het beleid gegeven.

De HDB maakt deel uit van de beradenstructuur inzake het I&V veld, door deelname aan het DIVR en het DIVO (als niet permanent lid).

4.4.1 *Bevinding.*

Bij het ontwikkelen van beleid ervaart de MIVD onvoldoende aandacht voor de consequenties van dit beleid voor het I&V veld. Door deelname aan het DIVR en het DIVO ligt er een verbinding tussen de MIVD en de HDB.

4.4.2 *Voorstel.*

Wij stellen voor dat de HDB bij het ontwikkelen van nieuw beleid – daar waar dit de MIVD kan raken - dit beleid laat toetsen op consequenties voor het I&V door het DIVO en het DIVR. De directeur MIVD kan de consequenties van het gewijzigd beleid in het CVIN interdepartementaal bespreken.

4.5 Ondersteunende diensten/ Realisatie ICT.

Voor het realiseren van ICT projecten is DMO/JIVC de centrale speler. Als gevolg van de goedgekeurde Geïntegreerde Aanwijzing ontstaat behoefte aan ICT middelen. Deze behoefte kan de MIVD inbrengen bij DMO/JIVC om op te nemen in de Loketnota (voor het jaar T) of in het activiteitenplan (voor T-1). Dit doet zij via de reguliere processtappen van de BPB procedure via DBOBS. Ook op andere momenten kunnen ontstane behoeften aan ICT middelen worden opgebracht, zodat DS deze in de plannen kan verwerken, indien ze worden goedgekeurd. Projecten met een omvang van >M€ 1,0 worden apart door DS behandeld. Alle projecten met een kleinere opvang worden in de bandbreedte van DMO JIVC meegenomen.

Als BOE is de D-MIVD zelf bevoegd invulling te geven aan de geaccordeerde behoeften.

MIVD mist inzicht in de voortgang van de realisatie van de ICT projecten, in uitvoering bij JIVC. Er is inmiddels overleg tussen JIVC/VAM en het hoofd Stafafdeling Bedrijfsvoering van de MIVD. Er is nog geen inzicht in de mate

waarin JIVC in staat is de behoeften van de MIVD te realiseren. Door het JIVC zijn inmiddels de volgende acties opgestart:

- Overleg in Multi Functionele Teams (MFT). Hierin hebben zitting DPLAN, MIVD en JIVC. In dit forum wordt de voortgang van projecten besproken en prioriteiten gesteld;
- Ontwikkelen van Project Portfolio Management, waarbij wordt aangesloten op initiatieven van DPLAN. Hierbij zijn ook de Defensie onderdelen en MIVD betrokken. Het doel van PPM is om criteria vast te stellen op basis waarvan prioriteiten gesteld kunnen worden voor de realisatie van projecten, aangezien de capaciteit beperkt is.

4.5.1 *Bevinding.*

Behoeften aan ICT middelen worden bij de DMO JIVC ingediend. Deze zorgt voor opname in de plannen van DMO. DMO kan op deze wijze worden gezien als een leverancier van ICT diensten voor de MIVD. DMO informeert de MIVD of de plannen gehaald worden. Hiervoor zijn onderlinge afspraken nodig. Ook voor wat betreft de incidentele behoeften op korte termijn.

4.5.2 *Voorstel.*

Het vorig jaar gestarte overleg tussen MIVD en DMO/JIVC voortzetten en verder intensiveren. Het doel hiervan is het bespreken van de voortgang van de onderhanden zijnde projecten en van de behoeften die er aan zitten te komen. De workflow voor de JIVC wordt hiermee inzichtelijker.

4.6 **De mogelijkheden om de MIVD twee jaar vooruit te laten kijken.**

De MIVD ervaart moeilijkheden bij het tijdig plannen van de behoeften, zodat deze worden meegenomen in de juiste begroting. Er heerst bij de MIVD een can do mentaliteit. Het primaire proces van het inwinnen en analyseren van inlichtingen staat voorop. Vaak moet snel gehandeld worden. De langere termijn krijgt daardoor minder aandacht.

4.6.1 *Voorstel.*

Teneinde de MIVD twee jaren of langer vooruit te laten kijken is het aan te bevelen om deze taak specifiek in de bestaande organisatie op te nemen en er een of twee mensen voor vrij te maken. De documenten die hierbij kunnen ondersteunen zijn het Defensieplan, de AWB, de IVD en het concept AGCDS. De vrij te maken functionarissen onderhouden ook de contacten met de HDB. Bovendien kan het goed zijn om de aangewezen mensen op een andere locatie te huisvesten dan in het gebouw van de MIVD. Het voordeel hiervan is dat deze medewerkers uit de directe sfeer van de korte termijn komen.

4.7 **Processenmanagement**

Om de samenhang tussen beleid en uitvoering en de samenhang tussen de functionele ketens binnen Defensie zeker te stellen is in Besturen bij Defensie 2013 opgenomen dat in het kader van processenmanagement een aantal rollen worden gedefinieerd.

De Proceseigenaar (PE) is de eindverantwoordelijke voor het proces en stelt het procesmodel vast. De PE'n dekken tezamen alle processen binnen Defensie af. In Besturen bij Defensie 2013 worden de volgende PE'n onderkend:

- De CDS voor de primaire processen gereedheid (inclusief opleidingen en trainen) en inzet;
- De HDFC voor de financiële processen;
- De HDBV voor alle overige (Defensiebrede) processen.

De procesmodeleigenaar (PME) is verantwoordelijk voor de samenhang en kwaliteit van het procesmodel. Hij is verantwoordelijk voor de beschrijving en werking van de processen. De PME stemt af met andere PME'n over de koppelvlakken tussen de procesmodellen. De rol van PME is belegd binnen de Bestuursstaf.

De procesmodelhouder (PMH) verantwoordelijk van de deelprocessen en stelt kwaliteitseisen aan de processen binnen de kaders die hij van de PME ontvangt. Hij formuleert de behoefte aan ondersteunende informatie voorziening. De beschrijving van het proces heeft een Defensiebrede werking. De PMH rol wordt belegd bij het Defensieonderdeel met de meeste kennis van de parse bedrijfsvoering.

Voor het Inlichtingenproces is de PME rol neergelegd bij de Hoofd afdeling J2 van de Defensiestaf. Er is geen PE, en PMH aangewezen. De MIVD is wel PMH voor personele veiligheid en industrieveiligheid.

4.7.1

Bevinding.

Zoals gesteld zijn er geen PE en PMH voor het I&V veld aangewezen. Het I&V veld bestaat uit een operationeel deel, nl. de inlichtingen en een veiligheidsdeel. I&V wordt hoofdzakelijk uitgevoerd binnen de krijgsmacht delen ten behoeve van de gereedheidsstelling in verband met operaties. De krijgsmacht delen vallen onder het bevel van de CDS. Voor de gereedheid en inzet is de CDS in Besturen bij Defensie 2013 aangewezen als proceseigenaar voor gereedheid en inzet.

4.7.2

Voorstel.

Wij stellen voor CDS aan te wijzen als PE voor het I&V veld. I&V maakt naar ons inzicht onderdeel uit van het primaire proces gereedheid en inzet. Als PMH zien wij de MIVD optreden. Wij gaan hierbij uit van de grootste bekendheid van de processen op het I&V terrein bij deze dienst liggen. Bovendien is het binnen Defensie de centrale dienst voor het inlichtingenwerk.

4.8

Opstellen Jaarplannen over I&V veld

Door het vorige kabinet is op verzoek van de toenmalige voorzitter van de Commissie voor Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (CIVD) van de Tweede Kamer gekozen voor een plandocument, zodat de fractievoorzitters niet alleen een jaarverslag achteraf krijgen maar ook een document vooraf. In dit document worden de nadere ambities, activiteiten, middelen van de MIVD en AIVD opgenomen. Dit document zou vanaf 2015 in de derde week van september voor de fractievoorzitters beschikbaar moeten zijn.

4.8.1

Bevinding.

Het opleveren van een plandocument I&V op de derde dinsdag in september valt samen met het indienen van de ontwerpbegroting bij de Tweede Kamer. De ambities en de daarvoor benodigde middelen zijn opgenomen in de afzonderlijke begrotingen van de Ministeries. De betrokken Ministeries zijn Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Veiligheid en Justitie, Buitenlandse Zaken en Defensie. Om een apart document op te stellen die aansluiting houdt bij de afzonderlijke begrotingen zullen stukken moeten worden samengevoegd. Aangezien het gevraagde begrotingsachtige stuk geen onderdeel uitmaakt van

de begrotingsstukken is het de vraag of behandeling openbaar moet plaatsvinden. Hiervan is de mate van concreetheid van het stuk afhankelijk.

4.8.2

Voorstel.

Om het plandocument I&V op te stellen bevelen wij aan een werkgroep samen te stellen met vertegenwoordigers van de betrokken Ministeries. Deze werkgroep krijgt jaarlijks vanaf maart de taak het stuk te schrijven, waarbij de overeenstemming tussen het begrotingsachtige stuk en de diverse begrotingen wordt geborgd.

Deze werkgroep kan rechtstreeks onder het CVIN haar werkzaamheden uitvoeren. En door tussenkomst van het RIV rapporteren.

4.9

Synchronisatie bij het opstellen van de plannen en begroting MIVD en AIVD.

De MIVD en de AIVD gaan nauwer met elkaar samenwerken. In het kader van de samenwerking is in 2011 besloten tot de samenvoeging van de Sigint- en cyber gerelateerde onderdelen in een nieuwe eenheid van en voor de AIVD en de MIVD. Daartoe is op 15 juni 2014 de Joint Sigint Cyber Unit (JSCU) opgericht.

Op 3 juli 2014 is door de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie een convenant naar de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal gestuurd, waarin de afspraken over de samenwerking zijn vastgelegd.

In artikel 6 van het convenant is opgenomen dat de aan de JSCU te relateren toekomstige investeringen mee zullen lopen in de reguliere plannings- en begrotingscycli van beide departementen, waarbij het uitgangspunt is te komen tot een evenwichtige verdeling. Over de wijze waarop er gezamenlijk tot investeringen wordt gekomen dienden vóór 1 januari 2015 nog nadere afspraken te worden gemaakt tussen beide departementen. Wij hebben geconstateerd dat deze afspraken nog niet zijn gemaakt.

In voorgaande is terecht sprake van begrotingscycli. Bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is sprake van een korte cyclus. Zij richten zich op het komende jaar. Bij Defensie start de cyclus reeds een jaar eerder. De MIVD zal in haar bijdrage aan de loketnota in september van het jaar T-2 aan moeten geven welke belangrijke uitgaven, die nog niet eerder waren begroot, opgenomen moeten worden. Volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften moeten de Departementen in maart van het jaar T-1 hun beleidsbrieven bij het Ministerie van Financiën indienen. Hierin zijn de majeure wijzigingen opgenomen en een beroep op de algemene middelen voor uitgaven als gevolg van autonome en exogene ontwikkelingen. Vervolgens worden de ontwerp-begrotingen van de departementen ingediend.

Inmiddels is er een kwartiermaker aangewezen om de samenwerking van de MIVD en AIVD verder vorm te geven, waaronder de gezamenlijke huisvesting.

Bij de aansturing van de KMar leveren de beleidsverantwoordelijke Ministers uiterlijk in mei T-2 een vierjarige beleidsvisie op. Deze beleidsvisie wordt voor Defensie in het BPB procedure meegenomen en bij de overige Ministeries in hun begrotingscyclus.

4.9.1

Bevinding.

De begrotingscycli van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie sluiten niet op elkaar aan. Bij Defensie moeten de plannen voorinvesteringen bekend zijn in september van het jaar T-2. Bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is dit een half jaar later. Wanneer het uitgangspunt van een evenwichtige verdeling van de

investeringslasten wordt gehanteerd levert dit problemen op in de timing van de goedkeuring en opname in de verschillende begrotingen. Immers zolang goedkeuring door BZK achterwege blijft is het niet wenselijk dat Defensie haar deel wel in de begroting opneemt. Het project kan immers worden afgeblazen, zolang de financiering van het project niet rond is. Bij de aansturing van de KMar is het gebruikelijk dat in mei T-2 de beleidsvisie wordt opgesteld. Concretisering van deze beleidsvisie vindt plaats met de prioriteitenbrief. De beleidsverantwoordelijke Ministers van V&J en BZK stellen de prioriteitenbrief in oktober T-2 op. Deze geeft de mogelijkheid om als input voor het BPB procedure te zijn.

4.9.2

Voorstel.

Om tot een evenwichtige verdeling van de investeringen te komen is aan te bevelen het pakket aan investeringen te verdelen en gehele projecten toe te wijzen aan één van de Ministeries. Wanneer bijvoorbeeld een evenwichtige verdeling bestaat uit een verhouding 1:3 kan gedacht worden aan een kwart van de projecten aan de ene partij toe te wijzen. Hierbij zal dan wel rekening moeten worden gehouden van eventuele afhankelijkheden tussen projecten. Aangezien volledige projecten bij een van de deelnemende Ministeries wordt ondergebracht is het mogelijk deze in de begrotingen van het desbetreffende departement op te nemen, waardoor er geen tijdsafhankelijkheid ontstaat. Dit vereist wel dat in september duidelijk is welke nieuwe investeringen worden gedaan. Hierover kan de Bestuursraad van JSCU een beslissing nemen.

Een andere mogelijkheid is om in overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken af te spreken dat er een soort van beleidsvisie wordt opgesteld, die in mei T-2 verschijnt. Deze kan dan in de verschillende begrotingen worden verwerkt.

5 Aanbevelingen

Uit het voorgaande volgen hieronder een aantal voorstellen.

1. Om bij de aanpak van de BPB procedure aan te sluiten stellen wij voor in overleg het Ministerie van Algemene Zaken definitieve Geïntegreerde Aanwijzing in september uit te laten komen.
2. Om de ondersteuning in het BPB procedure vanuit de DBOBS en DF&C meer inhoud te kunnen geven en expertise over de MIVD op te bouwen stellen we voor om verder kennis op te bouwen bij DBOBS of DF&C BS met een dedicated planner voor de MIVD.
3. De dedicated controller te consulteren in plaats van achteraf te informeren, zodat deze rol een grotere meerwaarde voor de MIVD en de Bestuursstaf heeft.
4. Om de bekendheid met het proces en de relatie tussen alle betrokkenen te vergroten valt te overwegen een bijeenkomst door DBOBS en/of DF&C BS te organiseren, waarvoor alle key-players worden uitgenodigd die betrokken zijn bij de BPB procedure. Het is te overwegen ook intern de MIVD een dergelijke kick-off te organiseren.
5. Het vorig jaar gestarte overleg tussen MIVD en DMO/JIVC voortzetten en verder intensiveren. In dit overleg kunnen de onderhanden en aankomende behoeften van de MIVD worden besproken.
6. Teneinde de MIVD twee jaren of langer vooruit te laten kijken is het aan te bevelen om deze taak specifiek in de bestaande organisatie op te nemen en er mensen voor vrij te maken.
7. Voor het opstellen van de jaarplannen I&V ten behoeve van de Commissie Inlichtingen en Veiligheidsdiensten over het interdepartementale I&V veld bevelen wij aan een werkgroep samen te stellen met vertegenwoordigers van de betrokken Ministeries. Deze werkgroep krijgt vanaf maart de taak het stuk te schrijven. Deze werkgroep kan rechtstreeks onder het Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland (CVIN) haar werkzaamheden uitvoeren.
8. Om er voor te zorgen dat de budgetten evenwichtig tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Defensie verdeeld kunnen worden, stellen we voor een verdeling over de projecten te maken en deze toe te wijzen aan de beide diensten. Beide departementen kunnen dan ook aansluiten bij ieders begrotingsproces.

6 Ondertekening

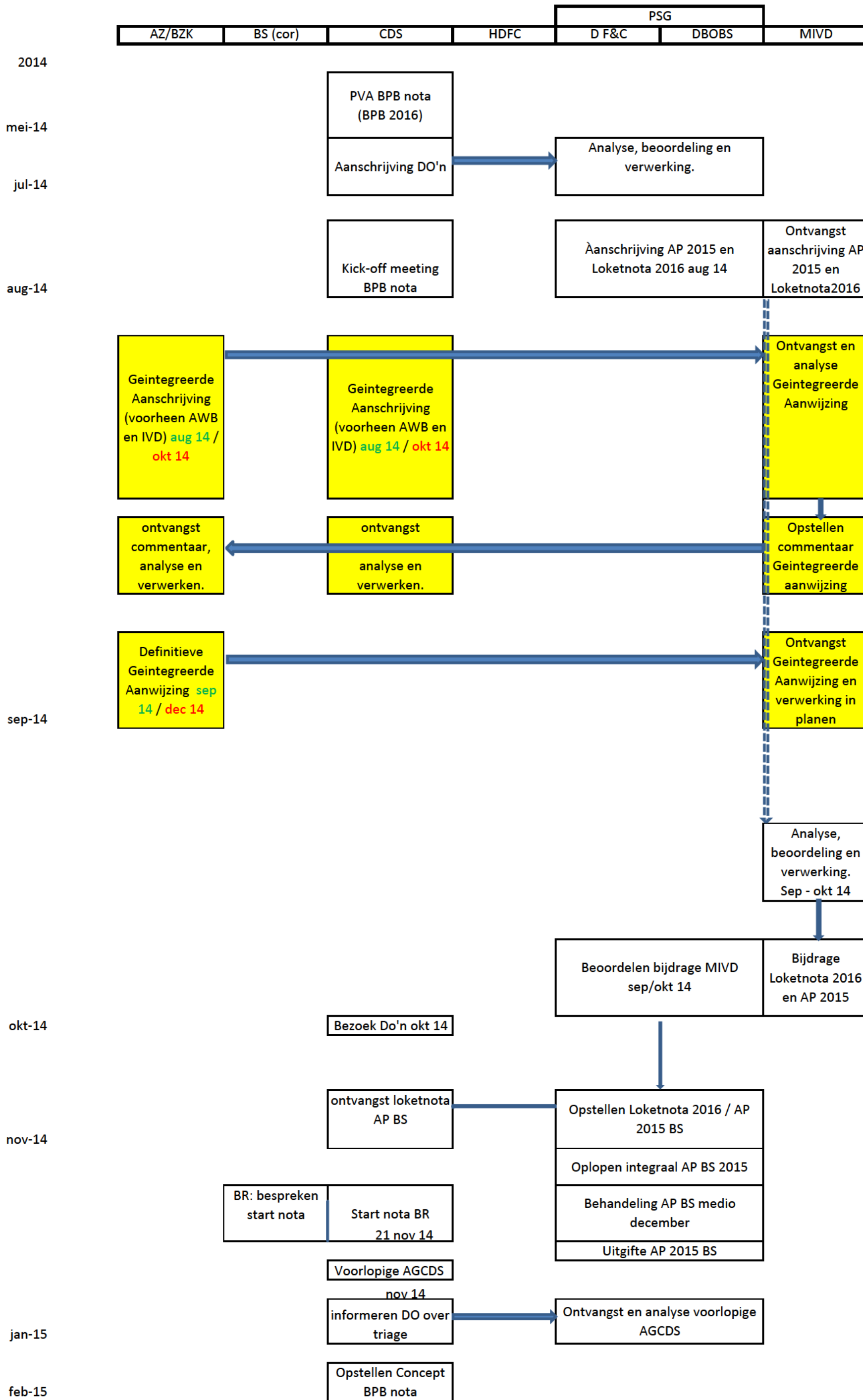
Den Haag, 8 mei 2015

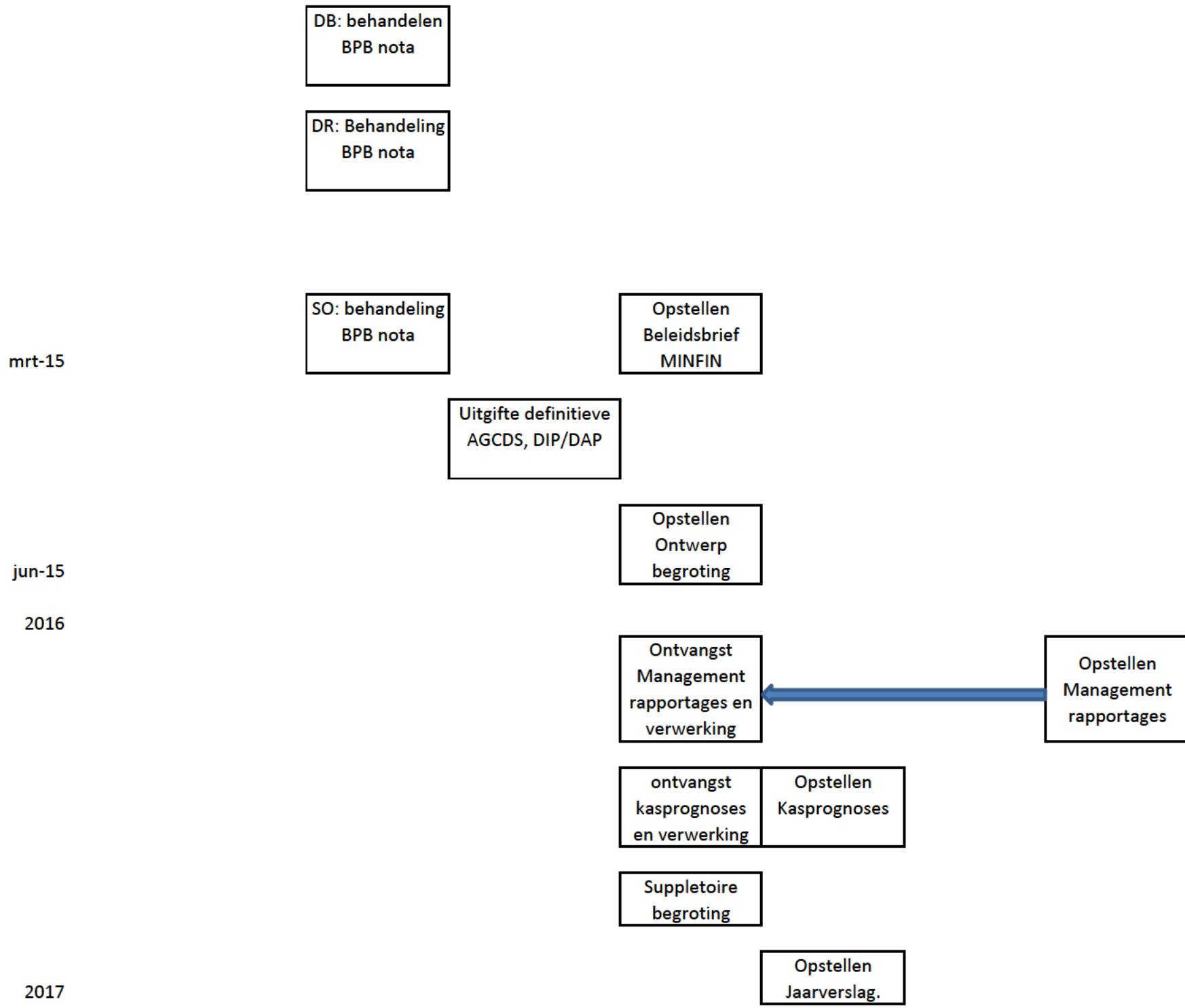
~~Auditmanager~~

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00

Bijlage 1. Lijst met geïnterviewde personen

DBOBS
DBOBS/Afd BO
DF&C BS
DF&C BS
DF&C BS
DS/DOPS/Afd J2
DS/FC
DS/Dir Plan
DS/Dir Plan
HDFC/Dir Begrot
HDBV/Dir B&I
BS/AL/HDB
BS
BS
BS
BS
BS
BS
BS
DMO/JIVC/VAM/INFO&ARCH/INFOMGMT
DMO/JIVC/VAM/INFO&ARCH/INFOMGMT
Min. BZK JCSU
Min. BZK
Min. AZ





Bijlage 3

Rollen in BPB procedure

		Product/activiteit	Verantwoordelijk	Eindverantwoordelijk			
Begin kabinetsperiode		Beleidsvisie (Actualisatie beleid, plannen en begroting gedurende kabinetsperiode)	HDB	Minister			
2014	Brondocument	Product/activiteit	Verantwoordelijk	Eindverantwoordelijk	Geraadpleegd	Ondersteunend	Geïnformeerd
30 Mei	DS/Pva BPB nota 2016	PVA BPB-nota	D-Plannen IP&C	CDS	Hfd.Directies /DAOG/DF&C		
1 Juli	DS/Pva BPB nota 2016	Aanschrijving DO'n	D-Plannen IP&C	CDS	Hfd.Directies /DAOG/DF&C		
8 augustus	BS/Aanschrijving Loketnota BS 2016-2020 en AP BS 2015	Aanschrijving loketnota BS 2016-2020	DF&C / DBOBS	PSG			Directies BS / BOE'n?
28 Aug	DS/Pva BPB nota 2016	Kick-off BPB-nota	D-Plannen IP&C	CDS			
Aug		Concept Geïntegreerde Aanwijzing (voorheen AWB en IVD)	AZ	MP	MIVD / DOPS J2		
1 sep-1 nov	DS/Pva BPB nota 2016	Loket CDS open	D-Plannen IP&C	CDS	HDFC		
Sep		Definitieve Geïntegreerde Aanwijzing	AZ	MP	MIVD / DOPS J2		
24 sep (aanschr LN/AP)	BS/Aanschrijving Loketnota BS 2016-2020 en AP BS 2015	Indiening AP voor loketnota 2016 bij DF&C/DBOBS	Directies BS / BOE'n	DF&C/ DBOBS		DBOBS / DF&C? (vraagbaak Directies	
24 sep-24 okt	BS/Aanschrijving Loketnota BS 2016-2020 en AP BS 2015 BS/Aanschrijving Loketnota BS 2016-2020 en AP BS 2015	Verwerking en beoordeling <ul style="list-style-type: none"> • Collegiale afstemming met directies/BOE's • Voorbereiding consultaties • Verslag consultaties • Oplopen loketnota • Behandeling loketnota 	DF&C (Financien) DBOBS (Plannen)	PSG	Directies BS / BOE'n?		
Okt	DS/Pva BPB nota 2016	Bezoek DO'n	D-Plannen IP&C	CDS	DF&C / DBOBS		
1 Nov	BS/Aanschrijving Loketnota BS	Indiening loketnota 2016 bij DS	DF&C / DBOBS	PSG			Directies BS / BOE'n?

	2016-2020 en AP BS 2015						
21 Nov	DS/Pva BPB nota 2016	Startnota in BR	D-Plannen IP&C	CDS	Directies (Concern)		
Nov.	Besturen bij Defensie 2013	Voorlopige AGCDS 2016	D-Plannen IP&C	CDS	Directies (Concern)		DO'n
Nov	Besturen bij MIVD	Bijdrage aan BPB-nota 2016 obv IVD, AWB, verbeterdoelstellingen AP 2015	MIVD	C-MIVD			
Dec		Uitgifte AP 2015 BS	DBOBS	SG	BOE		
2015							
5 Jan	DS/Pva BPB nota 2016	Informereren DO'n over triage	D-Plannen IP&C	CDS	Directies (Concern)		DO'n
2 Feb	DS/Pva BPB nota 2016	Concept BPB-nota	D-Plannen IP&C	CDS	Directies (Concern)		
2-13 Feb	DS/Pva BPB nota 2016	Freeze / harmonisatie	D-Plannen IP&C	CDS	HDFC		DO'n
Feb	Besturen bij Defensie 2013	BPB Nota 2016: bevat de beslispunten naar aanleiding van de wijzigingen in: <ul style="list-style-type: none"> • Beleidsagenda (HDB) • De Plandocumenten, oa. DIP/DAP (CDS) • AGCDS (CDS) • Normenkader Dienstverlening en tarieven dienstencentra (HDBV en CDS) • Sourcingagenda (HDBV) 	D-Plannen IP&C	CDS	Directies / DO'n		
23 Feb	DS/Pva BPB nota 2016	Behandeling BPB nota 2016 DB	D-Plannen IP&C CDS	SG			Directies / DO'n
27 Feb	DS/Pva BPB nota 2016	Behandeling BPB nota in 2016 BR	D-Plannen IP&C CDS	SG			Directies
Feb.	Besturen bij MIVD	Jaarplan MIVD	MIVD	D-MIVD	CDS / BZK / AZ		DBOBS
3 Maart	DS/Pva BPB nota 2016	Behandeling BPB nota in SO	SG	Minister Def	CDS / Directies		DO'n
13 Maart	DS/Pva BPB nota 2016	Beleidsbrief naar Minfin	HDFC	SG	CDS / Directies		
Juni		Ontwerpbegroting 2016 (bijgesteld DIP en AGCDS)	HDFC	SG	CDS / Directies		

Okt	Besturen bij de MIVD	Bestedingsplannen 2016	MIVD	D-MIVD	CDS / DMO JIVC		DBOBS
1 Nov- 1 DEC	BS/Aanschrijving Loketnota BS 2017-2021 en AP BS 2016 (nog in voorzien)	Oplopen integraal AP BS 2016	DF&C / DBOBS	PSG	Directies / BOE		
Medio Dec	BS/Aanschrijving Loketnota BS 2017-2021 en AP BS 2015 (nog in voorzien)	Behandeling AP BS 2016	DF&C / DBOBS	PSG			Directies / BOE
Ultimo Dec	BS/Aanschrijving Loketnota BS 2017-2021 en AP BS 2015 (nog in voorzien)	Uitgifte AP BS 2016	DBOBS	PSG			Directies / CDS
2016							
Per maand/ kwartaal		Managementrapportages <ul style="list-style-type: none"> • Managementrapportages • Kasprognose maandelijks 	DF&C HDFC	PSG	Directies BS	DF&C	
Mei en Okt.		Bijdrage Suppletoire begrotingen	DF&C	PSG	Directies BS		
2017							
Maart		Bijdrage Jaarverslag 2015 Beleidsverslag (onderdeel jaarversl)	DF&C	PSG	Directies BS		

Verantwoordelijk : Degene die verantwoordelijk is voor de uitvoering. Verantwoording wordt afgelegd aan de persoon die *accountable* is.

Eindverantwoordelijk : Degene die (eind)verantwoordelijk, bevoegd is en goedkeuring geeft aan het resultaat. Als het erom gaat, moet hij/zij het eindoordeel kunnen vellen, vetorecht hebben. Er is slechts één persoon verantwoordelijk

Geraadpleegd : Deze persoon geeft (mede) richting aan het resultaat, hij/zij wordt voorafgaand aan beslissingen of acties (verplicht)geraadpleegd. Dit is tweerichtingscommunicatie. Als RACI gebruikt wordt, is C gelijk aan S.

Ondersteunend : Deze persoon is ondersteunend voor het resultaat. Rol lijkt veel op de rol geraadpleegd.

Geïnformeerd : Iemand die geïnformeerd wordt over de beslissingen, over de voortgang, bereikte resultaten enz. Dit is eenrichtingscommunicatie.