



Bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD

Gevolgen van de budgettaire turbulentie in de periode 2012-2015

2015





Bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD

**Gevolgen van de budgettaire turbulentie in de
periode 2012-2015**

De tekst van dit rapport is vastgesteld op 18 mei 2015. Het rapport is op 19 mei 2015 aangeboden aan de Tweede Kamer.



Inhoud

Rapport in het kort	1
1 Het onderzoek	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Vraagstelling	9
1.3 Onze werkwijze	10
1.4 Leeswijzer	10
2 AIVD: de organisatie en ontwikkelingen sinds 2000	12
2.1 Missie, taken en bevoegdheden	12
2.2 Organisatie	14
2.3 Sturing en beheersing	16
2.3.1 Algemeen	16
2.3.2 Sturing door het kabinet	16
2.3.3 Bedrijfsvoering van de AIVD	17
2.3.4 Parlementaire controle	19
2.3.5 Toezicht, klachten en controle	19
2.4 Ontwikkeling AIVD sinds 2000	20
2.4.1 Algemeen beeld 2000-2014	20
2.4.2 Snelle groei (2000-2006)	22
2.4.3 Stabilisatie (2007-2012)	23
2.4.4 Turbulentie (2013-2015)	24
3 Ontwikkeling AIVD-budget en maatregelen sinds 2012	26
3.1 Ontwikkeling budget AIVD	26
3.1.1 Taakstelling regeerakkoord 2e kabinet-Rutte van € 68 miljoen	26
3.1.2 Halvering taakstelling tot € 34 miljoen	27
3.1.3 Intensivering AIVD met € 25 miljoen	27
3.1.4 Intensivering AIVD met € 40 miljoen	27
3.2 Maatregelen van de AIVD	28
3.2.1 Maatregelen vanwege de taakstelling van € 68 miljoen	29
3.2.2 Maatregelen na halvering taakstelling tot € 34 miljoen	31
3.2.3 Structurele intensiveringen van € 25 miljoen en € 40 miljoen	32



4 Implementatie en uitkomsten van genomen maatregelen	33
4.1 Versobering en reorganisatie: taskforce DAVID	33
4.1.1 Versobering ICT-kader	34
4.1.2 Versobering staf en ondersteuning	35
4.1.3 Operationele bijstelling	36
4.2 Toekomstverkenning Greenfield	37
4.3 Gemeenschappelijke huisvesting AIVD-MIVD	38
4.4 Groei na krimp: operatie Slagkracht	40
5 Gevolgen van genomen maatregelen	42
5.1 Gevolgen die voortvloeien uit maatregelen van het kabinet	42
5.1.1 Focus op organisatieaangelegenheden	42
5.1.2 Gelijktijdige krimp en groei	43
5.2 Gevolgen die voortvloeien uit maatregelen AIVD	43
5.2.1 Versterkte uitstroom van personeel na 2012	43
5.2.2 Inbreuken op operationele proces en operationele capaciteit	45
5.2.3 ICT-innovatie en ondersteuning als budgettaire sluitpost	46
5.2.4 Decentraal opleiden: risico's in uitvoering en ontwikkeling	47
5.2.5 Smalle en onzekere basis voor het realiseren van besparingen	48
5.2.6 Gevolgen van stopzetten toekomstverkenning	49
5.2.7 Vermindering van tegenspraak en lerend vermogen	49
6 Informatie, sturing en verantwoording	51
6.1 Ontwikkelingen interne sturing en managementinformatie AIVD	51
6.2 Ontwikkelingen in sturing door kabinet: 'geïntegreerde aanwijzing'	53
6.3 Ontwikkelingen in parlementaire controle	55
7 Conclusies en aanbevelingen	58
7.1 Conclusies	58
7.1.1 Onderbouwing van ingrepen in budget AIVD onvoldoende	59
7.1.2 Meerjarenperspectief afgekapt bij primaire bezuiniging en bij herstel onvoldoende geborgd	60
7.1.3 Bedrijfsvoering, politieke sturing en parlementaire controle	61
7.2 Aanbevelingen	63
8 Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer	65
8.1 Bestuurlijke reactie	65
8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	66
Bijlage 1 Beantwoording onderzoeksvragen	68
Bijlage 2 Ontwikkeling AIVD 2000-2015	71
Bijlage 3 Bedrijfsvoering AIVD 1998-2014	73
Bijlage 4 Wijzigingen budget AIVD 2012-2015	75
Bijlage 5 Cyclus geïntegreerde aanwijzing en begrotingsproces	76
Literatuur	77



Rapport in het kort

1

Onderzoek

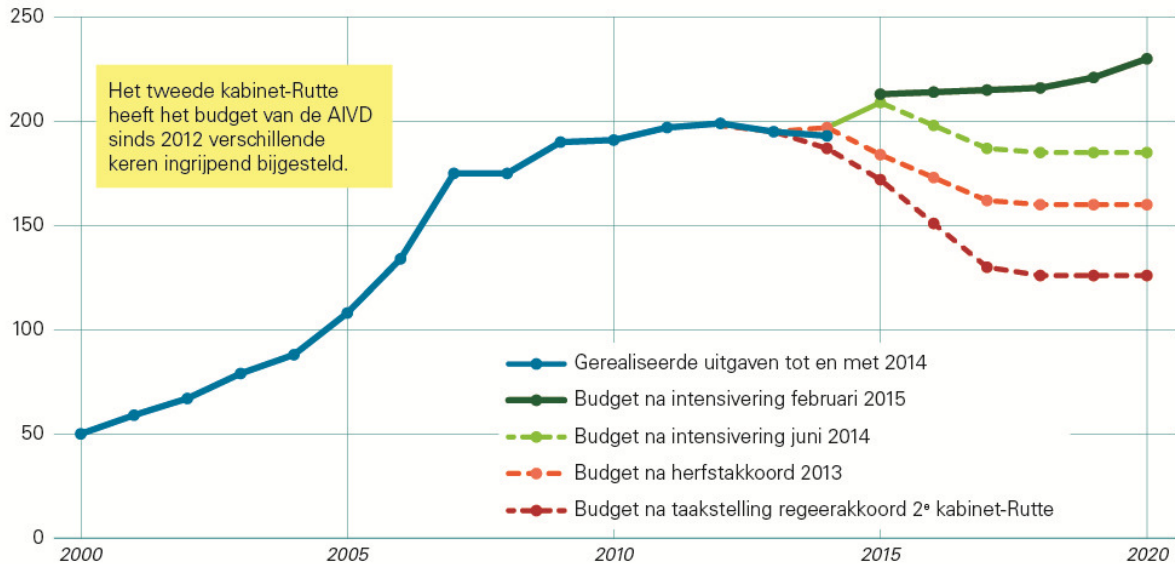
Op verzoek van de Tweede Kamer (motie-Schouw/Van Toorenburg, Tweede Kamer 2014) heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Algemene Rekenkamer verzocht onderzoek te doen naar de effecten van opeenvolgende taakstellingen op de organisatie en het werk van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (BZK, 2014a). Bij brief van 5 september 2014 gaven wij aan gehoor te geven aan dit verzoek en het onderzoek in uitvoering te nemen (Algemene Rekenkamer, 2014).

Het is de taak van de AIVD om tijdig dreigingen, relevante internationale politieke ontwikkelingen en risico's te onderkennen en in kaart te brengen. Daartoe doet de AIVD in binnen- en buitenland onderzoek. Op basis van de uitkomsten van die onderzoeken worden partners in de veiligheidsketen (bijvoorbeeld politie, openbaar ministerie of Koninklijke Marechaussee) in staat gesteld om in het belang van de nationale veiligheid op te treden. Aan de AIVD is bij het aantreden van het tweede kabinet-Rutte (oktober 2012) een taakstelling van € 68 miljoen opgelegd. Deze taakstelling betekende een bezuiniging van ongeveer een derde deel van het totale budget op dat moment. Binnen een jaar werd deze taakstelling gehalveerd, en in 2014 en 2015 gevolgd door intensiveringen van respectievelijk € 25 miljoen en € 40 miljoen. De AIVD kreeg dit extra budget vanwege de verslechtering van het dreigingsbeeld. De snel opeenvolgende veranderingen in het budget van de AIVD vanaf het jaar 2000 hebben wij in de figuur 1 (zie volgende pagina) weergegeven.

In ons onderzoek hebben we in kaart gebracht hoe de AIVD zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld en is omgegaan met de opeenvolgende wijzigingen in het budget. Wij hebben daarbij zowel gekeken naar de sturing en interne bedrijfsvoering van de dienst, als naar de wijze waarop de minister van BZK en de AIVD zich verantwoordden.



Figuur 1 Ontwikkeling budget AIVD
In miljoenen euro's



Conclusies

Onze hoofdconclusie luidt dat er in oktober 2012 onvoldoende oog is geweest voor de bijzondere dynamiek die onlosmakelijk is verbonden aan personele bezetting en informatisering bij een kennisintensieve organisatie als de AIVD. De combinatie van sindsdien snel opeenvolgende wijzigingen in het budget van de AIVD, de kort op elkaar volgende ingrepen door de AIVD om te kunnen krimpen en de vrijwel gelijktijdige invulling van noodzakelijke uitvoeringsprocessen om weer te kunnen groeien, hebben diepe sporen in de organisatie getrokken. De gevolgen daarvan zullen nog enkele jaren voelbaar zijn en risico's met zich meebrengen mede voor het gewenste niveau van operationaliteit.

Deze hoofdconclusie baseren wij op twee deelconclusies:

1. De wijze waarop het kabinet taakstellingen en intensiveringen voor de AIVD heeft onderbouwd, voldoet niet aan de uitgangspunten van verantwoord bezuinigen en hervormen en hield geen rekening met de tijd en techniek die nodig is om een informatiepositie op te bouwen en te onderhouden.
2. De maatregelen waarmee de AIVD invulling geeft aan deze taakstellingen waren primair gericht op de korte termijn en kapten het meerjarenperspectief af. Bij de invulling van de intensiveringen zien wij de noodzakelijke borging van het meerjarenperspectief (nog) onvoldoende terugkeren.



Wij lichten deze deelconclusies hieronder kort toe.

3

Onderbouwing van ingrepen in budget AIVD onvoldoende

In het regeerakkoord *Bruggen slaan* (Informateurs, 2012) werd aan de AIVD een taakstelling van in totaal € 68 miljoen opgelegd. Als gedeeltelijke invulling van de taakstelling werd ervoor gekozen om te stoppen met het inwinnen van inlichtingen over het buitenland, maar deze keuze werd al bij het constituerend beraad van het tweede kabinet-Rutte ingetrokken. Daarmee werd het 'specifieke' deel van de taakstelling (€ 45 miljoen) ingeboekt, ontdaan van een politieke keuze over hoe deze bezuiniging moest worden bereikt. Voor het andere deel van de taakstelling (€ 23 miljoen) was niet nader onderbouwd hoe de doelmatigheid van het functioneren van de AIVD zou kunnen worden vergroot.

Wij hebben in eerdere publicaties aangegeven dat het belang van publieke taakuitoefening door uitvoeringsorganisaties moeilijk kan worden overschat (Algemene Rekenkamer, 2013). Als een kabinet uitvoeringsorganisaties wil korten op hun budget, behoort het daarbij aan te geven wat wel en wat niet meer van deze organisaties wordt verwacht in termen van (publieke) dienstverlening. Als het niveau van die dienstverlening intact moet blijven, behoort te worden onderbouwd op welke manier de doelmatigheid van de dienstverlening kan worden vergroot. Dat geldt in het bijzonder voor de AIVD. Het werk van de AIVD raakt direct aan de nationale veiligheid. Daarbij is de AIVD naar zijn aard een kennisintensieve organisatie. Juist bij een dienst met dit karakter moeten aanpassingen aan het budget en takenpakket degelijk worden onderbouwd. We stellen vast dat daarvan onvoldoende sprake is geweest.

Meerjarenperspectief afgekapt bij primaire bezuiniging en bij herstel onvoldoende geborgd

De AIVD heeft de aanvankelijke taakstelling van € 68 miljoen en de na een jaar resterende taakstelling van € 34 miljoen zelf met maatregelen ingevuld, omdat het kabinet aan de bezuinigingen geen duidelijke keuzes verbond. Met het oog op de primaire noodzaak de bezuinigingen in te vullen kan begrip worden opgebracht voor de getroffen maatregelen. Maar we zien in de inmiddels ingezette intensiveringen het herstel en het borgen van de blik op de toekomst (nog) onvoldoende terugkeren. De toekomstbestendigheid van de AIVD hangt juist hiervan af. We baseren dit op een viertal overwegingen:

1. Veel ondersteunende taken die voorheen door afzonderlijke dienstonderdelen werden uitgevoerd, zijn nu naar de operationele lijn verplaatst. Een sluipende uitholling van het operationele proces –



medewerkers worden steeds meer in beslag genomen door niet-operationele taken – kan daarvan het gevolg zijn.

4

2. Innovatie wordt behandeld als een budgettaire sluitpost. Zo heeft de AIVD ervoor gekozen om sterk te bezuinigen op het ICT-ontwikkeldkader. Juist technische innovatie vormt vandaag de dag een belangrijke randvoorwaarde voor een toekomstbestendige organisatie.
3. Hetzelfde, maar dan mogelijk nog in versterkte mate, geldt voor de academie, die verantwoordelijk was voor de opleiding en kwaliteit van de medewerkers. Voor een kennis- en informatie-intensieve organisatie als de AIVD vormen opleiding, informatisering en permanente innovatie randvoorwaarden om toekomstbestendig te kunnen functioneren en wendbaar informatieposities te kunnen opbouwen, onderhouden en verlaten.
4. De AIVD wil een belangrijk deel van de taakstelling van € 11 miljoen invullen door het realiseren van gemeenschappelijke huisvesting met de MIVD. Wij hebben vastgesteld dat dit plan en de ermee te realiseren besparingen tot nu toe nog onvoldoende zijn onderbouwd. Daardoor bestaat het risico dat de beoogde besparing niet of maar ten dele wordt gerealiseerd. Dit leidt tot budgettaire onzekerheid die negatief kan uitwerken op de taakuitvoering door de AIVD, ook nu het budget door de laatste intensiveringen weer is verruimd.

De manier waarop taakstellingen en intensiveringen worden opgelegd en de wijze waarop de organisatie daaraan invulling geeft, kunnen onder meer verklaard worden door de manier waarop de (politieke) sturing, de bedrijfsvoering van de dienst en de parlementaire controle van de AIVD er in de praktijk uit zien:

- *Sturing*. We stellen vast dat de besluiten over het budget van de AIVD niet wortelen in een gedeelde visie op de rol en taken van de AIVD in de nationale veiligheidsketen. Daardoor krijgt sturing van de AIVD een op zichzelf staand en ad hoc-karakter.
- *Bedrijfsvoering*. De AIVD stuurt vooral op input (financiële middelen) en de verdeling daarvan over de organisatie. De interne management-informatie past bij deze vorm van sturing. De AIVD heeft geen meerjarig historisch beeld over hoeveel mensen en middelen zijn ingezet om bepaalde resultaten te bereiken. Dat beïnvloedt ook de manier waarop de AIVD vooruit kan kijken en hoe de bezuinigingsmaatregelen worden ingevuld: het realiseren van financiële doelen heeft prioriteit boven de effecten daarvan op de langere termijn.
- *Parlementaire controle*. Voor zover wij hebben kunnen vaststellen kent de Tweede Kamer niet één plaats waar de Kamer zich kan buigen over de samenhang tussen beleidsdoelen, prestaties en middelen van de AIVD. De AIVD is overigens onvoldoende in staat om de daarvoor



benodigde informatie aan te reiken, maar ook dat kan niet op één plaats worden vastgesteld. Daarmee ontbreekt het overzicht over de bijdrage van de AIVD aan de nationale veiligheid en wat deze bijdrage mag kosten. Wij zien dat als een gemis, omdat de parlementaire controle altijd een belangrijke schakel vormt in de sturings- en verantwoordingscyclus, dus ook in die van de AIVD.

5

Tegelijkertijd stellen we vast dat partijen stappen zetten ter verbetering. Om tot meer samenhangende sturing van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te komen is het instrument van het geïntegreerd aanwijzingsbesluit geïntroduceerd. De AIVD zelf zet stappen om tot betere managementinformatie te komen. De CIVD doet momenteel onderzoek naar haar eigen functioneren en zoekt naar manieren om haar controlerende rol ten aanzien van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten verder te versterken. In onze aanbevelingen zoeken we aansluiting bij deze recente ontwikkelingen.

Aanbevelingen

Aanbeveling aan het kabinet

1. Het geïntegreerd aanwijzingsbesluit heeft de potentie zich te ontwikkelen tot een integrale, meerjarige visie gericht op het functioneren en presteren van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de nationale veiligheidsketen. Met het Greenfield-project (toekomstverkenning gericht op de rol van deze diensten in de veiligheidsketen) is daartoe een aanzet gegeven die vroegtijdig is afgebroken. Het is belangrijk dat een dergelijk strategievormingsproces wordt afgerond en resulteert in een richtinggevende en breed gedragen visie.

Aanbevelingen aan de minister van BZK en de AIVD

2. Bovenstaande integrale visie biedt de basis voor een organisatorische vertaling op het niveau van de afzonderlijke diensten. Vertaling in een meerjarig organisatorisch visie-document voor de AIVD ligt dan voor de hand. In combinatie met de jaarplan-systematiek zou dit document inzicht moeten geven in de samenhang van beleidsdoelen, prestaties en middelen (planning en realisatie). Wij vinden in ieder geval de volgende elementen van belang:
 - a. de resultaten die de organisatie behaalt (onder meer in termen van inlichtingenposities en -producten);
 - b. de activiteiten die de organisatie daartoe onderneemt;
 - c. de daarbij in te zetten capaciteit in termen van mensen, (financiële) middelen, en (bijzondere) bevoegdheden in de tijd.



Met deze visie en de vertaling ervan kan de financiële en operationele duurzaamheid van de organisatie beter worden geborgd. Daarmee ontstaat ook beter zicht op de kosten per te onderscheiden activiteit en de schaalbaarheid van de organisatie (ook in termen van een minimaal aan te houden niveau van dienstverlening en ondersteunende activiteiten).

6

3. De AIVD kan de visie gebruiken voor de inrichting van de organisatie en uitvoering van het proces op alle niveaus. Dat veronderstelt de inrichting van een resultaatgerichte en toekomstbestendige bedrijfsvoering en dat intern de wisselwerking tussen beleids- en werkvloerniveau tot zijn recht komt.
4. De AIVD moet in staat zijn de Tweede Kamer informatie aan te reiken waarmee een oordeel kan worden gegeven over de samenhang tussen beleidsdoelen, prestaties en (financiële) middelen.

Aanbeveling aan de Tweede Kamer

5. Het geïntegreerd aanwijzingsbesluit en de integrale visie kunnen ook de aanzet geven tot een integrale verantwoording achteraf, waarbij de operationele effectiviteit en de daarvoor ingezette middelen op een controleerbare wijze met elkaar in verband worden gebracht. Dit vergt dat de Tweede Kamer een plaats – dan wel samenhang tussen de plaatsen – creëert waar politieke behandeling en controle kan plaatsvinden.

Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZK heeft op 12 mei 2015 mede namens de minister-president gereageerd op ons onderzoek. Hij onderschrijft in het algemeen de conclusies en neemt de aanbevelingen over. Zo zal het kabinet een integrale, meerjarige visie op het functioneren en presteren van de veiligheidsdiensten opstellen en de samenhang tussen beleidsdoelen, prestaties en (financiële) middelen beter in beeld brengen. De volledige reactie van de minister is opgenomen in § 8.1.

In ons nawoord onderschrijven wij het belang van de voorgenomen acties met name waar het gaat om de borging van het meerjarenperspectief en de plaats die opleiding, informatisering en permanente innovatie hierin krijgen. Daarnaast blijft ook de vormgeving en invulling van de parlementaire controle op de AIVD een belangrijk aandachtspunt (zie § 8.2).



1 Het onderzoek

7

1.1 Aanleiding

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de Algemene Rekenkamer in juni 2014 verzocht om onderzoek te doen naar de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Het onderzoek moest zich richten op de effecten van opeenvolgende voorstellen voor bezuinigingen op deze dienst (BZK, 2014a). De minister deed dit verzoek naar aanleiding van de motie-Schouw/Van Toorenburg (Tweede Kamer, 2014). De Tweede Kamer constateert in deze motie dat "zowel de begroting als de meerjarencijfers voor de AIVD sinds de aanbidding van de begroting 2013 driemaal tussentijds zijn gewijzigd" en overweegt dat "de jaarlijkse cyclus van begroting en verantwoording de Kamer niet in staat stelt de consequenties te overzien van de voorgenomen, de gerealiseerde en de voor een deel teruggedraaide bezuinigingen op de AIVD." De Tweede Kamer verzoekt daarom de regering om de Algemene Rekenkamer te vragen onderzoek te laten doen naar de effecten van de opeenvolgende bezuinigingsvoorstellen op de organisatie en het werk van de AIVD. Bij brief van 5 september 2014 gaven wij aan gehoor te geven aan het verzoek van de minister en het onderzoek in uitvoering te nemen (Algemene Rekenkamer, 2014).

Het kabinet veranderde de afgelopen jaren niet alleen de begroting van de AIVD, maar stelde op verzoek van de Kamer (Tweede Kamer, 2012) ook een commissie in om de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv2002) te evalueren. De Wiv2002 vormt de wettelijke basis van de werkzaamheden van de AIVD.

Sinds de Wiv2002 is geëvalueerd door de Commissie Evaluatie Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdienst 2002 (commissie-Dessens) proberen alle betrokken partijen, waaronder het kabinet, de minister van BZK, de AIVD en de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD) invulling te geven aan de aanbevelingen uit de evaluatie. De commissie-Dessens pleitte onder meer voor het versterken van de sturings- en verantwoordingsprocessen rond de AIVD en van het toezicht op het functioneren van deze dienst.

**Rapport Commissie Evaluatie Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002**

8

De commissie-Dessens bepleitte in haar evaluatierapport (commissie-Dessens, 2013) dat bij de besturing van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een betere afstemming moest plaatsvinden tussen de besturende departementen: Algemene Zaken (AZ), BZK en Defensie. De secretarissen-generaal van die departementen zouden moeten komen tot een gecoördineerde beleidsmatige sturing.

De commissie constateerde daarnaast dat de parlementaire verantwoording moest worden versterkt. Zo zou de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD) een meer politieke rol moeten krijgen en relevante documenten in een eerder stadium moeten ontvangen. Ook pleitte de commissie-Dessens ervoor dat zo min mogelijk informatie als vertrouwelijk zou worden bestempeld, zodat er meer informatie in het openbaar kan worden verstrekt in plaats van alleen aan de CIVD. Daarnaast deed de commissie de aanbeveling om de werkwijze en spelregels binnen de CIVD verder vast te leggen; bijvoorbeeld voor het omgaan met meerderheidsstandpunten, voor het monitoren van toezeggingen, maar ook voor de wijze, frequentie en inhoud van de informatievoorziening en de te hanteren termijnen. De commissie formuleerde voorts aanbevelingen voor uitbreiding van de bijzondere bevoegdheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de besturing van de AIVD en samenwerking tussen AIVD en MIVD. De commissie bepleitte een ruimere (ongerichte en gerichte) toegang van de diensten tot kabelgebonden en niet-kabelgebonden telecommunicatie. Die ruimere bevoegdheden zouden moeten worden gekoppeld aan versterking van het toezicht door de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD), de onafhankelijke toezichthouder op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De samenwerking tussen de AIVD en MIVD moet volgens de commissie zoveel als mogelijk worden versterkt. Huisvesting van beide diensten op één locatie zou wat de commissie betreft nadrukkelijk moeten worden overwogen.

Het kabinet heeft op 11 maart 2014 een reactie gegeven op het rapport van de commissie-Dessens (BZK & AZ, 2014). Daarin onderschrijft het kabinet de conclusies van de commissie over de sturing door de ministers. Daarnaast geeft het kabinet aan een constructief gesprek te willen voeren over de verbetering van de informatieverstrekking aan het parlement.

In ons onderzoek willen we, conform het verzoek van de minister van BZK, inzicht geven in de effecten van de budgetveranderingen waarmee de AIVD sinds 2012 is geconfronteerd. Wij willen deze effecten tegelijkertijd ook kunnen verklaren vanuit de manier waarop de sturing, bedrijfsvoering en parlementaire verantwoording van de AIVD in de praktijk functioneren. De commissie-Dessens heeft op deze vlakken belangrijke conclusies geformuleerd en aanbevelingen gedaan. Wij betrekken deze conclusies en aanbevelingen daarom in ons onderzoek. Zo hebben wij beoordeeld of de partijen met de verbeteracties die zij sindsdien in gang hebben gezet de sturing en verantwoording op een niveau hebben gebracht waarmee zij op een goede manier met (de effecten van) de budgetveranderingen om kunnen gaan.



1.2 Vraagstelling

9

Dit onderzoek kent de volgende hoofdvraag:

Welke effecten hebben de opeenvolgende bezuinigingsvoorstellen op de organisatie en het werk van de AIVD?

Deze hoofdvraag is uitgesplitst in de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke taakstellingen en bezuinigingen zijn de dienst vanaf de begroting 2013 opgelegd?
2. Welke maatregelen heeft de dienst genomen of zal de dienst nemen om hieraan te voldoen?
3. Welke invloed hebben deze maatregelen op organisatie en formatie van de dienst?
4. Welke invloed hebben deze maatregelen op de primaire taken en de taakuitoefening van de dienst?
5. Welke uitkomsten zijn beoogd met deze maatregelen? Zijn deze voldoende onderbouwd?
6. Met welke randvoorwaarden en externe ontwikkelingen moet hierbij rekening worden gehouden?
7. Op welke wijze draagt het managementinformatiesysteem van de AIVD bij aan de sturing en beheersing van de AIVD?

Beantwoording van deze laatste vraag is volgens ons relevant om de gesignaleerde effecten van de bezuinigingen op de AIVD te kunnen *duiden*. De zevende onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende subvragen:

- a. Hoe is het managementinformatiesysteem van de AIVD vormgegeven?
- b. Hoe werkt het systeem in de praktijk?
- c. Is er sprake van betrouwbare, actuele informatie over het functioneren van de dienst?
- d. Wordt op basis van deze informatie zorgvuldig gewogen en gestuurd?
- e. Wordt op basis van deze informatie intern en extern adequaat verantwoording afgelegd?

Wij beantwoorden deze vragen in het voorliggende rapport. Wij interpreteren 'taakstellingen en bezuinigingen' als budgetwijzigingen. Intensiveringen rekenen wij daar ook toe. In bijlage 1 hebben wij een samenvatting van onze antwoorden op de vragen opgenomen. Wij merken tot slot op dat, gegeven de onderzoeksvragen, de reguliere operationele taakvoering van de AIVD buiten de scope van ons onderzoek valt.



1.3 Onze werkwijze

Wij hebben ter plekke bij de AIVD het onderzoek uitgevoerd. Wij hebben daarbij kennisgenomen van documenten die voor een groot deel een departementaal vertrouwelijke of staatsgeheime rubricering dragen. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met leidinggevenden en medewerkers van de dienst. Ook hebben we gesproken met vertegenwoordigers van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, de CIVD, de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) en van verschillende ministeries. Op basis van deze informatie hebben wij ons een beeld gevormd van de wijze waarop de AIVD de bezuinigingsvoorstellen en later de intensiveringen heeft verwerkt.

1.4 Leeswijzer

In dit rapport doen we verslag van de uitkomsten van ons onderzoek. Wij gaan daarbij enerzijds in op de effecten van de budgetveranderingen en anderzijds op de stand van de sturing, bedrijfsvoering en verantwoording van de AIVD. Deze beide lijnen komen in afzonderlijke hoofdstukken aan bod, waarna wij ze weer samenbrengen in het hoofdstuk met onze conclusies en aanbevelingen.

Wij beginnen in hoofdstuk 2 met een algemene beschrijving van de AIVD en zijn omgeving. We beschrijven daarin ook de ontwikkelingen die de AIVD sinds 2000 heeft doorgemaakt en de manier waarop de sturing, bedrijfsvoering en verantwoording op dit moment zijn georganiseerd. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 komen achtereenvolgens aan bod: de budgetveranderingen, de maatregelen die de AIVD daarop heeft genomen en de gevolgen daarvan.

Hoofdstuk 6 richt zich vervolgens op de informatie, sturing en verantwoording van de AIVD. Wij staan in dat hoofdstuk ook stil bij de recente ontwikkelingen naar aanleiding van het rapport van de commissie-Dessens. Wij geven in dit hoofdstuk tevens aan in hoeverre het kabinet, de AIVD en de Tweede Kamer met de verbeteracties die zij sinds de commissie-Dessens in gang hebben gezet de sturing en verantwoording op een niveau hebben gebracht waarmee zij op een goede manier met (de effecten van) de budgetveranderingen om kunnen gaan.

In hoofdstuk 7 formuleren we onze hoofdconclusie over de effecten van de achtereenvolgende budgetveranderingen op de AIVD. We ondersteunen deze hoofdconclusie met onze bevindingen over de sturing van



de AIVD, de manier waarop bedrijfsvoering van de dienst in de praktijk
gestalte krijgt en de werking van de parlementaire controle op de dienst. **11**
Ook formuleren wij enkele aanbevelingen, waarbij we deels teruggrijpen
op de conclusies en aanbevelingen van de commissie-Dessens.
In hoofdstuk 8 geven wij de brief weer die de minister van BZK ons mede
namens de minister-president op 12 mei 2015 heeft gestuurd in reactie
op dit onderzoek. Ook ons nawoord bij deze bestuurlijke reactie hebben
wij in dit slothoofdstuk opgenomen.



2 AIVD: de organisatie en ontwikkelingen sinds 2000

12

2.1 Missie, taken en bevoegdheden

De AIVD heeft de volgende missie:

“De AIVD staat voor de nationale veiligheid door tijdig dreigingen, internationale politieke ontwikkelingen en risico’s te onderkennen die niet direct zichtbaar zijn. Hiertoe doet de AIVD onderzoek in binnen- en buitenland. De AIVD deelt gericht kennis en informatie die samenwerkingspartners en belanghebbenden aanzetten tot handelen. De AIVD signaleert, adviseert en mobiliseert anderen en reduceert zelfstandig risico’s. Hiermee vervult de AIVD zijn eigen rol in het netwerk van overheidsorganisaties die de veiligheid nationaal en internationaal beschermen.” (AIVD, 2013)

In de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv2002) is vastgelegd dat de AIVD vijf taken heeft:¹

- a-taak: onderzoek doen naar organisaties en personen die een bedreiging kunnen vormen voor de democratische rechtsorde, de veiligheid of de belangen van de staat;
- b-taak: veiligheidsonderzoeken uitvoeren naar kandidaten voor vertrouwensfuncties;
- c-taak: bevorderen van veiligheidsmaatregelen van die onderdelen van overheid en bedrijfsleven die van vitaal belang zijn voor de instandhouding van het maatschappelijk leven;
- d-taak: inwinnen van inlichtingen over het buitenland;
- e-taak: opstellen van dreiging- en risicoanalyses voor het ‘stelsel bewaken en beveiligen’.²

De AIVD mag op grond van de Wiv2002 bijzondere bevoegdheden inzetten om deze taken uit te voeren. Voorbeelden van deze

¹ Artikel 6, tweede lid, sub a t/m e van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002).

² Met het ‘stelsel bewaken en beveiligen’ geeft de rijksoverheid invulling aan de bijzondere verantwoordelijkheid voor de veiligheid van specifieke personen (leden van het koninklijk huis, bewindspersonen), objecten (ambassades, internationale organisaties) en diensten.



bevoegdheden zijn het volgen en observeren van personen, het onder dekmantel inzetten van personen om gegevens te verzamelen en handelingen te verrichten, het doorzoeken van woningen en andere besloten plaatsen, het afluisteren van gesprekken en het onderzoeken van de inhoud van computers. De minister van BZK moet toestemming verlenen voor de inzet van deze bevoegdheden en de AIVD moet zich daarbij houden aan de wettelijke eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.³ Ook mag de AIVD deze middelen niet langer dan nodig inzetten. De Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) controleert of de AIVD zich aan alle wettelijke eisen houdt (zie § 2.3.5).

13

Hieronder volgt een indruk van de activiteiten van de AIVD in 2014, gebaseerd op het openbare AIVD jaarverslag over dat jaar (BZK, 2015).

De AIVD signaleerde in 2014 drie zorgwekkende ontwikkelingen, die prioriteit hadden in de werkzaamheden. Ten eerste zijn dit de ontwikkelingen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten, en de daarmee samenhangende jihadistische dreiging voor Nederland. Hier gaat volgens de AIVD een dreiging tegen de democratische rechtsorde van uit (a-taak). Daarom deed de AIVD onderzoek gericht op het in kaart brengen, duiden en zo mogelijk tegengaan van de dreiging die van jihadisten en jihadistische groeperingen uit gaat. Dit gaat om jihadisten in Nederland, jihadisten die Nederland hebben verlaten en om jihadisten elders in de wereld.

Ten tweede signaleerde de AIVD in 2014 onrust aan de oostgrenzen van Europa. Bij voorbeeld door de annexatie van de Krim door Rusland, de situatie in de Oekraïne en de gebeurtenissen met vlucht MH17. Deze twee ontwikkelingen zorgen volgens de AIVD voor een gordel van instabiliteit rond Europa (d-taak).

Ten derde is er aandacht voor de digitale dreigingen voor Nederland. Zo ziet de AIVD een toename van digitale aanvallen en digitale spionage. Niet alleen Nederlandse organisaties zijn daarbij het doelwit, ook wordt de Nederlandse infrastructuur gebruikt voor digitale aanvallen elders in de wereld. De AIVD heeft in 2014 onderzoek gedaan naar deze digitale aanvallen, om inzicht te krijgen in daders, intenties, methoden en doelwitten.

De AIVD had daarnaast in 2014 aandacht voor het tegengaan van de meer klassieke vormen van spionage door andere staten. Nederland is met zijn hoogwaardige kenniseconomie, zijn goede positie in internationale organisaties en als geografisch en digitaal knooppunt in

³ 'Proportionaliteit' wil zeggen dat de inzet van het middel in verhouding moet staan tot het doel waarvoor het wordt ingezet. 'Subsidiariteit' wil zeggen dat het middel alleen mag worden ingezet als geen minder zwaar alternatief voorhanden is.



Europa een aantrekkelijk doelwit voor spionage door vreemde mogelijkheden. Ook had de AIVD bijvoorbeeld aandacht voor het tegengaan van de verspreiding van massavernietigingswapens, door te verhinderen dat gevoelige kennis of goederen Nederland verlaten. Daarnaast waren links- en rechtsextremistische groepen object van onderzoek van de AIVD, net als de dreiging tegen politici en de vestigingen van internationale organisaties, diplomatieke vertegenwoordigingen, tribunalen en gerechtshoven (e-taak). Verder leverde de AIVD advies bij de beveiliging van staatsgeheimen (c-taak) en werd onderzoek verricht naar personen die vertrouwensfuncties gaan vervullen binnen bijvoorbeeld de rijksoverheid, burgerluchtvaart of vitale sectoren (b-taak). Hierover zijn jaarlijks ook enige kengetallen opgenomen in het jaarverslag van het Ministerie van BZK.

Ter illustratie is in tabel 1 een selectie van de kengetallen uit dat jaarverslag 2013 opgenomen. Het jaarverslag van de AIVD zelf geeft slechts beperkt kwantitatief inzicht in de geleverde prestaties van de AIVD.

Tabel 1 Selectie van AIVD kengetallen over 2013

Aantal openbare publicaties	3
Aantal ambtsberichten aan het Openbaar Ministerie	42
Aantal dreigingsinformatieproducten ten behoeve van het stelsel bewaken en beveiligen	115
Aantal door AIVD in behandeling genomen veiligheidsonderzoeken	7929

Bron: BZK, 2013

2.2 Organisatie

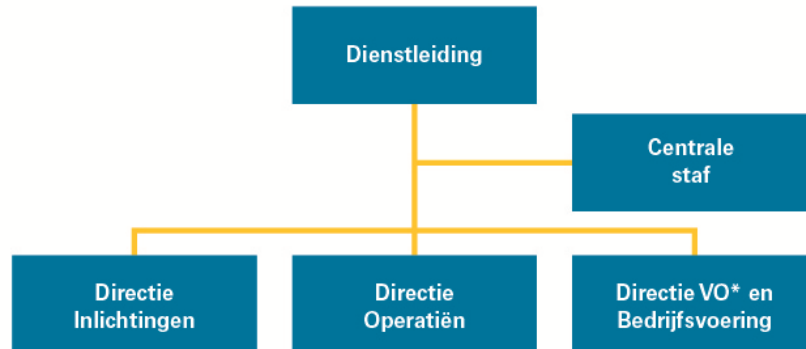
De AIVD is een directoraat-generaal van het Ministerie van BZK. In de begroting van het Ministerie van BZK gaat beleidsartikel 2 over de AIVD. Het budget dat aan de AIVD wordt toegekend beslaat ongeveer een derde van de totale begroting van dit ministerie. Voor 2015 gaat het om € 213 miljoen. Dit budget bestaat voor € 204 miljoen uit apparaatsuitgaven en voor € 9 miljoen uit geheime uitgaven. De AIVD heeft in januari 2015 een formatie van 1.320 voltijdsfuncties. De minister van BZK is politiek en beheersmatig verantwoordelijk voor de AIVD.

De AIVD kende in de periode van 2009 tot en met 2014 een organisatieopbouw waarbij de wettelijke taken leidend waren. In deze complexe structuur met een diversiteit aan afdelingen en units werden drie hoofdprocessen onderkend. Het eerste hoofdproces was het inlichtingenproces, waarin de a-, d- en e-taak waren belegd. Het tweede hoofd-



proces was het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken (b-taak) en het verzorgen van verbodingsbeveiliging (c-taak). Het derde hoofdproces was ondersteunend en droeg bij aan het functioneren van de AIVD in zijn geheel.

Figuur 2 Opbouw AIVD-organisatie met ingang van 1 januari 2015



* VO: veiligheidsonderzoeken

De AIVD is sinds 1 januari 2015 georganiseerd langs de lijnen van het inlichtingenproces (zie figuur 2). Er zijn drie directies geformeerd: de directie Inlichtingen, de directie Operatiën en de directie Veiligheids- onderzoek en Bedrijfsvoering. Daarnaast kent de AIVD een centrale staf.

Het inlichtingenwerk (het primaire proces) vindt plaats in de directies Inlichtingen en Operatiën. De directie Inlichtingen is verantwoordelijk voor de opzet, inhoud en aansturing van de onderzoeken. De directie Operatiën voert de bijbehorende (inlichtingen)operaties uit en is verantwoordelijk voor de middelen die daarbij worden gebruikt. Deze twee directies zijn nevenschikt en op verschillende manieren met elkaar verbonden.

In de directie Operatiën zijn het Nationaal Bureau Verbodingsbeveiliging (NBV) en de Joint Sigint Cyber Unit (JSCU) ondergebracht. Het NBV houdt zich bezig met de beveiliging van gevoelige informatie van de Staat (onderdeel van de c-taak, de beveiliging van vitale onderdelen van overheid en bedrijfsleven). De JSCU is een gezamenlijke eenheid van de AIVD en de MIVD die zich bezighoudt met het onderscheppen van communicatie en met cyberoperaties.

De directies Inlichtingen en Operatiën worden ondersteund door de producten en diensten van de directie Veiligheids- onderzoek en Bedrijfsvoering. Daarnaast is de Business Unit Veiligheids- onderzoek (BUVO) in deze directie opgenomen. Deze BUVO verricht onderzoek naar personen die een vertrouwensfunctie (gaan) bekleden.



2.3 Sturing en beheersing

16

2.3.1 Algemeen

De sturing en beheersing van de AIVD vindt op verschillende niveaus en vanuit verschillende invalshoeken plaats. Het gaat om:

- de sturing door het kabinet op concrete producten en diensten van de AIVD;
- de bedrijfsvoering van de AIVD;
- de parlementaire controle op het werk van de AIVD;
- het onafhankelijk toezicht op de AIVD.

2.3.2 Sturing door het kabinet

Minister van BZK

De minister van BZK is politiek en beheersmatig verantwoordelijk voor de AIVD (artikel 2 Wiv2002). De AIVD maakt als directoraat-generaal deel uit van het Ministerie van BZK en vormt artikel 2 van de BZK-begroting. De commissie-Dessens deed in 2013 de aanbeveling om de ambtelijke ondersteuning van de minister van BZK te versterken. Daarvoor is in september 2014 het adviescluster Openbare orde, Inlichtingen en Veiligheid opgericht.

Raad voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

Het kabinetsbeleid rond de nationale veiligheid wordt voorbereid in de Raad voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (RIV). De RIV is een onderraad van de ministerraad en bestaat uit de minister-president en de viceminister-president en de ministers van BZK, Defensie, Buitenlandse Zaken (BuZa) en Veiligheid en Justitie. De RIV stuurt op de AIVD en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en bespreekt geregeld hun analyses. De minister van BZK wordt in deze besprekingen vergezeld door de secretaris-generaal van het Ministerie van BZK en de directeur-generaal AIVD.

Coördinator Inlichtingen & Veiligheidsdiensten

De secretaris-generaal van het Ministerie van Algemene Zaken (AZ) vervult de rol van coördinator Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. Deze coördinator heeft tot taak om de uitvoering van de taken van de AIVD en MIVD te coördineren (artikel 4 Wiv2002). De coördinator bereidt daarvoor overleg voor tussen de ministers van AZ, BZK en Defensie en alle anderen die daar met het oog op hun specifieke belangen bij aanwezig moeten zijn.



Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland

17

De RIV wordt ambtelijk voorbereid door het Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland (CVIN), onder voorzitterschap van de coördinator I&V. In het CVIN zitten verder de plaatsvervangend coördinator I&V-diensten, de raadsadviseur van het Ministerie van AZ voor Buitenland en Defensie, de secretaris-generaal van het Ministerie van BZK, de directeur-generaal AIVD, de directeur MIVD, de hoofddirecteur Beleid van Defensie, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en de directeur-generaal Politieke Zaken van het Ministerie van BuZa.

Wijze van sturing

Wij beschrijven hier kort hoe de sturing van de AIVD eruit zag ten tijde van de commissie-Dessens (2013). In hoofdstuk 6 schetsen we de nieuwe wijze van sturing, via de geïntegreerde aanwijzing voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (kortweg geïntegreerde aanwijzing) die sedertdien is ingevoerd.

Ten tijde van de commissie-Dessens bestond er een onderscheid tussen de sturing van de AIVD op de binnenlandse veiligheid (a-taak) en de sturing op de inwinning van inlichtingen over het buitenland (d-taak). Bij de d-taak traden de Ministeries van BZK, BuZa en Defensie samen op als 'behoefstellers' richting de AIVD en MIVD. Dat wil zeggen dat deze ministeries onderzoekopdrachten van de AIVD en de MIVD gezamenlijk bepaalden en voorschreven. Deze werden opgenomen in het zogenoemde *aanwijzingsbesluit Inlichtingentaak buitenland*. Het meest recente aanwijzingsbesluit loopt door tot en met 2015. De onderzoeken in het kader van de binnenlandse veiligheid (a-taak) kwamen tot stand na overleg tussen de AIVD en de afzonderlijke behoefstellers én na een systeem van wegen en prioriteren binnen de AIVD zelf. Deze onderzoekopdrachten werden dus niet in een gezamenlijk besluit aangewezen. In hoofdstuk 6 beschrijven wij hoe dit onderscheid tussen de sturing op de a-taak en de d-taak in de nieuwe wijze van sturing is weggenomen.

2.3.3 Bedrijfsvoering van de AIVD

In 1998 deden wij onderzoek naar de bedrijfsvoering van de rechtsvoorganger van de AIVD, de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD). We kunnen vaststellen dat de AIVD sindsdien een duidelijke stap heeft gezet in de professionalisering van de bedrijfsvoering.⁴ Dit is van belang,

⁴ In bijlage 3 vergelijken wij onze conclusies van 1998 met onze conclusies van het voorliggende rapport.



omdat de AIVD zijn doelstellingen alleen kan bereiken als de bedrijfsvoering op orde is. Tegelijkertijd constateren wij dat de AIVD nog verdere stappen moet zetten in verbetering van de bedrijfsvoering, zoals de managementinformatie en het kosteninzicht.

18

De AIVD stelt per jaar een jaarplan op om doelen, prestaties en middelen te ordenen. Van dat jaarplan worden drie versies gemaakt: een versie voor de RIV die later ook naar de CIVD gaat, een versie op hoofdlijnen die in briefvorm naar de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken wordt gestuurd en een versie voor intern gebruik. In de interne versie zijn de onderzoeksdoelen vastgelegd, samen met het daarvoor beschikbare personeel en geld. De AIVD monitort in een interne planning- en controlcyclus de voortgang op deze onderzoeksdoelen en de middelen die daarvoor zijn ingezet. Deze interne cyclus sluit aan op het managementcontrosysteem van het Ministerie van BZK.

De interne sturing van de AIVD heeft het karakter van inputsturing. De AIVD ontvangt jaarlijks budget via beleidsartikel 2 van de begroting van het Ministerie van BZK en verdeelt de formatie en het geld vervolgens over de organisatorische eenheden. De leidinggevenden van die eenheden zijn verantwoordelijk voor het behalen van de aan hen gestelde doelen en toebedeelde middelen. Indien nodig vindt tussentijds herprioritering van de onderzoeken plaats. Daarbij worden de formatie en het geld herverdeeld binnen de grenzen van het budget. Dat gebeurde bijvoorbeeld in 2014 vanwege de opkomst van het jihadisme en strijders die terugkeerden uit Syrië.

Wij hebben in de volgende hoofdstukken in tekstkaders een aantal voorbeelden van de inputsturing bij de AIVD opgenomen, om daarmee de effecten van deze wijze van sturing inzichtelijk te maken.

De interne managementinformatie van de AIVD past bij de inputsturing. Met deze managementinformatie worden de voortgang van de onderzoeken en de budgetuitputting systematisch gevolgd. De AIVD heeft het voornemen om de interne managementinformatie te verbeteren en daarmee meer samenhang aan te brengen tussen doelen, prestaties en (financiële) middelen. Dat heeft geleid tot een nieuwe opzet van deze informatie, die met ingang van 2015 in gebruik is genomen. In hoofdstuk 6 gaan we in op de nieuwe opzet van de managementinformatie.



2.3.4 Parlementaire controle

19

De minister van BZK legt in twee commissies van de Tweede Kamer verantwoording af over de AIVD. Openbare aangelegenheden worden behandeld in de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. In deze commissie kunnen het wettelijk kader en functioneren van de AIVD op hoofdlijnen worden behandeld, net als actualiteiten op het gebied van inlichtingen en veiligheid. In deze commissie worden bijvoorbeeld de openbare versie van het AIVD-jaarplan en -jaarverslag besproken, net als de rapporten en het jaarverslag van de CTIVD.

De minister bespreekt de geheime operationele activiteiten van de AIVD met de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD) van de Tweede Kamer. De Tweede Kamer heeft deze werkwijze zo vastgesteld (Tweede Kamer, 2009). In de CIVD komen de fractievoorzitters gemiddeld eens per anderhalve maand bij elkaar. De commissie ontvangt het geheime jaarplan en jaarverslag van de AIVD en verkrijgt daarnaast tussentijdse voortgangsrapportages en brieven waarin wordt ingegaan op specifieke onderwerpen. De voortgangsrapportages bevatten informatie over de voortgang en dekkingsgraad van de onderzoeken en de verdeling van de middelen.⁵

De commissie-Dessens constateerde in 2013 dat de verantwoording door de minister van BZK aan het parlement moet worden versterkt (zie tekstkader § 1.1). De CIVD zou een meer politiek karakter moeten krijgen en zou de relevante documenten in een eerder stadium moeten ontvangen. Daarnaast deed de commissie de aanbeveling om de werkwijze en de spelregels binnen de CIVD nader te bepalen en vast te leggen. De CIVD voert hier sinds het najaar van 2014 een eigen onderzoek naar uit. In hoofdstuk 6 gaan we in op de recente ontwikkelingen in de parlementaire controle.

2.3.5 Toezicht, klachten en controle

Vier overheidsinstanties spelen een rol bij het toezicht op de AIVD en de controle van de dienst:

- De *Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten* (CTIVD) bepaalt of de AIVD en MIVD volgens de wet handelen. De CTIVD kan de ministers van BZK, Defensie en AZ

⁵ De dekkingsgraad van een onderzoek betreft de diepgang. De AIVD en MIVD onderscheiden vier dekkingsgraden: (1) signalen opvangen en duiden met beschikbare kennis en informatie, (2) inzicht hebben in (afwijkingen van) een normbeeld, (3) relevante gebeurtenissen en ontwikkelingen voorzien, en (4) beheersen/beïnvloeden van ontwikkelingen.



gevraagd en ongevraagd inlichten en adviseren over haar bevindingen. De CTIVD onderzoekt en beoordeelt ook klachten over de AIVD. Ze doet jaarlijks openbaar verslag van haar werkzaamheden.

- Als een burger ook na behandeling door de CTIVD een klacht behoudt over de AIVD, dan kan deze zich wenden tot de *Nationale ombudsman* (Wiv2002, artikelen 83-84). Deze zal bij de behandeling van de klacht ook de CTIVD betrekken. Het oordeel van de Nationale ombudsman en zijn eventuele aanbevelingen worden met de reactie van de minister van BZK naar een of beide Kamers van de Staten-Generaal gestuurd.
- De *Auditdienst Rijk* (ADR) geeft een onafhankelijk oordeel over de opzet en werking van de interne beheersing van de AIVD, die artikel 2 vormt binnen de begroting van het Ministerie van BZK. Daarvoor stelt de ADR een controleplan AIVD op en doet verslag aan de DG AIVD van haar bevindingen. Het oordeel betreft de rechtmatigheid van de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen en het op orde zijn van het financieel en materieel beheer. Desgevraagd kan de ADR op verzoek van de dienstleiding of de minister vraaggestuurde onderzoeken uitvoeren.
- De *Algemene Rekenkamer* is belast met de rechtmatigheids- en doelmatigheidscontrole. In het kader van het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek brengt zij op de derde woensdag in mei een rapport uit bij onder meer de verantwoording van het Ministerie van BZK, waarvan de AIVD deel uitmaakt. Zij baseert zich daarbij mede op de werkzaamheden van de ADR. Voor alle geheime uitgaven van het Rijk geldt een apart controleregime. Overeenkomstig de aanbevelingen van de commissie-Dessens zit een wijziging van de controle op de geheime uitgaven in de pen als onderdeel van de wijziging van de Comptabiliteitswet 2001, waaraan de minister van Financiën werkt en die nog dit jaar wordt verwacht. Het meest recente doelmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de bedrijfsvoering van toen nog de BVD is van juni 1998. In bijlage 3 is een vergelijkend overzicht opgenomen.

2.4 Ontwikkeling AIVD sinds 2000

2.4.1 Algemeen beeld 2000-2014

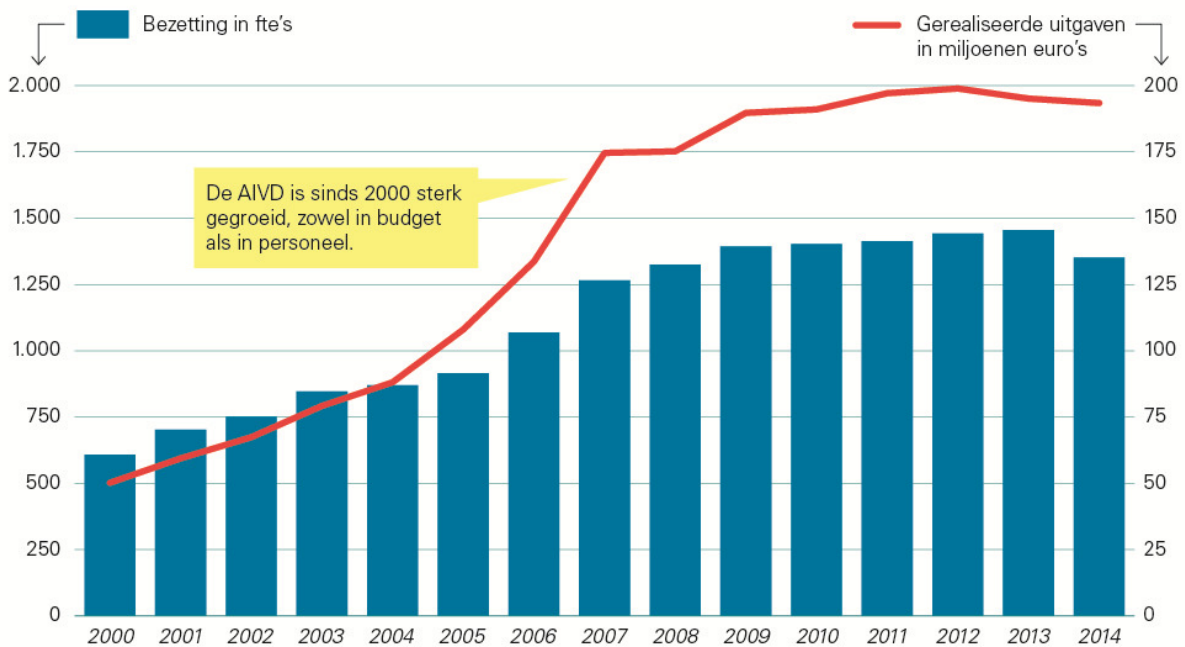
De AIVD heeft tussen 2000 en 2012 een snelle ontwikkeling en groei doorgemaakt. Verschillende kabinetten investeerden fors in de dienst. Er zijn in deze periode twee wettelijke taken aan de werkzaamheden toegevoegd. Deze nieuwe taken bestaan uit de d-taak (inlichtingen buitenland, per 2002) en de e-taak (bijdragen aan het stelsel bewaken



en beveiligen, per 2006). De AIVD heeft bovendien de werkzaamheden voor bijvoorbeeld de a-taak (binnenlandse veiligheid) uitgebreid. Het budget van de AIVD groeide in deze periode grofweg van € 50 miljoen naar € 200 miljoen. Het personeelsbestand is in diezelfde tijd verdubbeld. De AIVD ontwikkelde zich daarmee van een binnenlandse veiligheidsdienst (BVD) met een beperkt takenpakket tot een geïntegreerde inlichtingen-, veiligheids- en Sigint-dienst.

Figuur 3 vat de ontwikkeling van budget en personeelsformatie van de AIVD in de periode sinds 2000 samen.

Figuur 3 Ontwikkeling van budget en personeel van de AIVD sinds 2000



De snelle groei en ontwikkeling van de AIVD speelde zich af tegen de achtergrond van een snel verslechterend dreigingsbeeld. Deze snel veranderende omgeving vergt dat de AIVD wendbaar is en snel kan reageren op actuele dreigingen. De AIVD moet tegelijkertijd ook oog hebben voor dreigingen op de langere termijn. Deze afweging vraagt het nodige van de dienst, ook omdat het opbouwen van inlichtingenposities tijd kost. Daarbij moet de AIVD bovendien op technologisch gebied een vooraanstaande positie zien te behouden. Dit kost veel inspanningen en geld. Zowel de politiek als de AIVD dienen daarom een balans te vinden tussen wendbaarheid en strategische vasthoudendheid en het beschikbaar stellen van de financiële en wettelijke middelen die daarvoor op termijn nodig zijn.

Eind 2012 is een plotselinge kentering opgetreden in de ontwikkeling van de AIVD, als gevolg van de bezuinigingen waarmee de dienst te maken kreeg onder het tweede kabinet-Rutte. Er brak een turbulente tijd aan.



In de volgende paragrafen behandelen wij de ontwikkeling van de AIVD sinds 2000. Wij verdelen deze periode in fases van snelle groei (2000 tot en met 2006), stabilisatie (2007 tot en met 2012) en turbulentie (sinds 2013). Wij hebben hierover ook informatie opgenomen in bijlage 2.

22

2.4.2 Snelle groei (2000-2006)

Nederland kende tot 2001 de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD). In 2002 werd de d-taak (inlichtingen buitenland) aan het takenpakket toegevoegd, waarna de dienst verder ging als de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). De AIVD heeft na 2001 een snelle groei doorgemaakt door de toename van de terroristische dreiging na de aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september van dat jaar. Als gevolg hiervan nam het budget van de dienst toe van ongeveer € 50 miljoen in 2000 tot € 175 miljoen in 2007. Daarnaast kreeg de AIVD in 2003 van het toenmalige kabinet een intensivering van € 4 miljoen vooruitlopend op de formeel nog toe te voegen e-taak. De formatie van het aantal voltijdsfuncties (fte's) bij de dienst groeide in deze periode van 600 in 2000 naar 1.500 in 2007. Deze groei werd vooral ingegeven door het *Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid* uit 2001 en een rapport van de commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD (commissie-Havermans) uit 2004. Deze commissie kwam voort uit de toezegging van de minister van BZK aan de Tweede Kamer om een bestuurlijke evaluatie te verrichten naar de wettelijke taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen van de AIVD en naar de wijze waarop de AIVD daar in de aan de verandering onderhevige praktijk mee omgaat. De commissie concludeerde in haar rapportage:

"In de afgelopen jaren heeft de dienst zich moeten aanpassen aan ingrijpende maatschappelijke en internationale ontwikkelingen, in het bijzonder vanwege de toegenomen dreiging van terrorisme. (...) Die ontwikkelingen, de veranderde dreiging en de veranderde positionering van de dienst, rechtvaardigen de conclusie dat de AIVD een dienst in verandering en ontwikkeling is en moet zijn. De maatschappelijke en internationale ontwikkelingen – het terrorisme voorop – hebben de AIVD de afgelopen jaren in het centrum van de aandacht van politiek, bestuur, media en bevolking geplaatst. Als gevolg daarvan zijn de verwachtingen ten aanzien van het functioneren van de AIVD sterk toegenomen." (Commissie-Havermans, 2004)

De commissie oordeelde dat de AIVD "onvoldoende in staat [is] om, in interactie met de politiek-bestuurlijke omgeving waarbinnen de dienst werkt, te komen tot een realistische, operationaliseerbare strategie om met deze toegenomen verwachtingen om te gaan". De commissie achtte het daarom nodig om meer middelen ter beschikking te stellen aan de



AIVD én om een aantal tekortkomingen in de organisatie van de AIVD aan te pakken.

23

De AIVD heeft onder de naam Prospect een plan opgesteld om de door de commissie-Havermans gesignaleerde tekortkomingen te verhelpen. Er werden in het kader van Prospect, in totaal elf verbetertrajecten in gang gezet. Deze richtten zich onder meer op een beheerste groei van de organisatie, een versterking van het onderzoekend en duidend vermogen, een nieuwe informatiehuishouding, en een betere interne en externe communicatie. Dit leidde tot een reorganisatie die in 2007 werd afgerond. In een interne evaluatie van deze reorganisatie werd vastgesteld dat er veel dingen tot stand waren gebracht, zoals een zelfstandige visie op de positionering van de dienst, investeringen in de ontwikkeling van de medewerkers en de informatiehuishouding en versterking van de externe oriëntatie van de AIVD. Tegelijkertijd stelde de AIVD in deze evaluatie vast dat de implementatie van de veranderingen nog niet was afgerond. Zo bleek de modernisering van de informatiehuishouding complexer dan verwacht. Ook diende de AIVD volgens de evaluatie nog vooruitgang te boeken bij de beschrijving van de primaire processen.

2.4.3 Stabilisatie (2007-2012)

Na 2007 vlakke de groei van de AIVD-organisatie af en is het budget van de dienst nog maar beperkt gestegen: van € 175 miljoen in 2007 tot ruim € 200 miljoen in 2012. Deze beperkte stijging was het nettoresultaat van budgettaire bewegingen die twee kanten op gingen. Enerzijds waren er intensiveringen, anderzijds bezuinigingen ('taakstellingen'). In 2010/2011 ontving de AIVD een intensivering voor de ICT van de dienst van € 15 miljoen. Tegelijkertijd echter legde het vierde kabinet-Balkenende de AIVD een taakstelling op van € 4 miljoen vanaf 2011. Het eerste kabinet-Rutte legde daar in 2011 een inkomsten-taakstelling van € 11,5 miljoen bovenop.

In 2008 zette de AIVD onder leiding van het nieuw aangetreden hoofd van de dienst een nieuwe reorganisatie in onder de naam KOERS. In het bijbehorende organisatie- en formatierapport van juni 2009 staat over de aanleiding en het doel van de reorganisatie dat de forse groei van de AIVD (die mede het gevolg was van het rapport van de commissie-Havermans, zie § 2.4.2) en de veranderende omgeving waarin de dienst opereerde om een andersoortige besturing vroegen. Zo zou op alle niveaus gebrek bestaan aan eenduidige en transparante sturing op resultaten. De AIVD opereerde bovendien nog altijd te weinig in samenhang. Om dit op te lossen werd bij de KOERS reorganisatie vooral



geïnvesteed in ondersteunende processen. Deze processen werden ondergebracht in afdelingen buiten het primaire proces, zoals in de eenheden Regie, de afdeling Strategie en Beleid en het Kenniscentrum voor Verandermanagement en Innovatie (KVI). Kort na de invoering is KOERS geëvalueerd, in de periode daarna is niet meer vastgesteld of binnen de AIVD daadwerkelijk sprake was van meer samenhang en resultaatgerichtheid.

24

2.4.4 Turbulentie (2013-2015)

In november 2012 trad het tweede kabinet-Rutte aan. Dit kabinet kondigde in het regeerakkoord *Bruggen slaan* (Informateurs, 2012) een omvangrijke bezuiniging aan op de AIVD. Deze bezuiniging zou oplopen tot in totaal € 68 miljoen. Deze bezuiniging werd in het najaar van 2013 gehalveerd. In juni 2014 volgde daarop een intensivering van € 25 miljoen structureel per 2015. In februari 2015 stelde het kabinet een volgende intensivering beschikbaar, oplopend tot € 40 miljoen structureel per 2020. Deze budgettaire bewegingen en de effecten daarvan op de AIVD vormen het startpunt van ons onderzoek. Wij gaan hier in het volgende hoofdstuk op in.

In figuur 4 (zie volgende pagina) zijn de beschreven ontwikkelingen samengevat.



Figuur 4 Ontwikkeling AIVD sinds 2000

	Periode 2000-2006: snelle groei	Periode 2007-2012: stabilisatie	Periode 2013-2015: turbulentie
Dreigingsbeeld 			
Significante gebeurtenissen in binnen- en buitenland 	2001 • Aanslagen New York en Washington 2002 • Moord op Pim Fortuyn 2004 • Aanslag Madrid • Moord op Theo van Gogh • Terreuralarm in Nederland 2006 • Aanslag Londen	2010-11 • Arabische lente 2011 • Diginotar hack	2013 • Eerste uitreis jihadisten 2013-15 • Politieke onrust Krim/Oekraïne 2014 • Opkomst IS en kalifaat • Aanslag Brussel • Neerstorten vlucht MH17 2015 • Aanslagen Parijs • Aanslagen Kopenhagen
Ontwikkelingen in werkveld en formatie 	2002 • BVD wordt AIVD • Toevoeging d-taak aan taken AIVD 2004 • Rapport commissie-Havermans • Oprichting NCTV* 2006 • Toevoeging e-taak aan taken AIVD • Formatieplafond AIVD: 1.500 fte's	2007 • Reorganisatie Prospect afgerond 2009 • Reorganisatie KOERS 2011 • Herprioritering onderzoek 2012 • Formatieplafond AIVD: 1.450 fte's	2013 • Rapport commissie-Dessens • Toekomstverkenning Greenfield • Tweemaal herprioritering onderzoek 2013/14 • Reorganisatie DAVID 2014 • Oprichting JSCU** • Operatie Slagkracht 2015 • Operatie Slagkracht II 2014/15 • Formatieplafond AIVD neemt gelijktijdig af en weer toe
Ontwikkelingen in budget 	Budget van € 50 miljoen naar € 175 miljoen Tussentijdse veranderingen: 2003 • + € 4 miljoen voor inrichting e-taak 2004 • + € 10 miljoen voor bestrijding terrorisme en radicalisering 2005 • - € 1 miljoen uit hoofde van efficiëncytaakstelling	Budget van € 175 miljoen naar € 200 miljoen Tussentijdse veranderingen: 2009 • + € 1,6 miljoen voor informatievoorziening 2009-11 • - € 1 tot 5 miljoen uit hoofde van efficiëncytaakstellingen 2010 • + € 15 miljoen voor ICT 2011 • - € 11,5 miljoen uit hoofde van inkomstentaakstelling	Budget van € 200 miljoen via budgetdaling naar € 230 miljoen, te bereiken in 2020 Tussentijdse veranderingen: 2012 • - € 68 miljoen uit hoofde van regeerakkoord 2e kabinet-Rutte; in 2013 teruggebracht tot - € 34 miljoen 2014 • + € 25 miljoen intensivering 2015 • + € 40 miljoen intensivering

* NCTV: Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding en Veiligheid
 ** JSCU: Joint Sigt Cyber Unit



3 Ontwikkeling AIVD-budget en maatregelen sinds 2012

26

In dit hoofdstuk behandelen wij de belangrijkste ontwikkelingen in het budget van de AIVD sinds het aantreden van het tweede kabinet-Rutte in december 2012. Leidraad daarbij vormen de taakstellingen en intensiveringen die tussen december 2012 en februari 2015 aan de AIVD zijn opgelegd respectievelijk toegekend. Vervolgens gaan we in op de maatregelen die de dienst heeft genomen om de eigen organisatie aan te passen aan deze budgetveranderingen.

3.1 Ontwikkeling budget AIVD

Het kabinet heeft tussen 2012 en 2015 aan de AIVD een reeks van taakstellingen en intensiveringen opgelegd. Het gaat om de volgende maatregelen:

- 2012: taakstelling uit het regeerakkoord van het tweede kabinet-Rutte van € 68 miljoen (§ 3.1.1);
- 2013: halvering taakstelling van het tweede kabinet-Rutte naar € 34 miljoen structureel (§ 3.1.2);
- 2014: toevoeging van € 25 miljoen structureel aan de begroting van de AIVD (§ 3.1.3);
- 2015: toevoeging van € 40 miljoen structureel aan de begroting van de AIVD (§ 3.1.4).

We beschrijven hierna kort de achtereenvolgende taakstellingen en intensiveringen in de context van een veranderend dreigingsbeeld voor de binnenlandse veiligheid. Een volledig overzicht van de veranderingen is opgenomen in figuur 4 uit het voorgaande hoofdstuk.

3.1.1 Taakstelling regeerakkoord 2e kabinet-Rutte van € 68 miljoen

Het huidige kabinet heeft de AIVD in lijn met het regeerakkoord van oktober 2012 een taakstelling opgelegd van € 68 miljoen. Deze taakstelling bestond voor € 23 miljoen uit een generieke taakstelling die het kabinet oplegde aan de gehele rijksdienst. Deze generieke taakstelling werkte via de begroting van het Ministerie van BZK door in



het budget van de AIVD en liep op tot structureel € 23 miljoen in 2018. Het kabinet heeft de AIVD daarnaast een specifieke taakstelling van € 45 miljoen structureel na 2016 opgelegd. Het kabinet had voorzien dat daartoe de inlichtingentaak buitenland (d-taak) van de AIVD zou worden geschrapd en dat de taak voor het stelsel bewaken en beveiligen (e-taak) zou worden overgedragen aan de politie. Het kabinet draaide deze voorgenomen keuzes direct na zijn aantreden (namelijk in het constituerend beraad) alweer terug. Desondanks bleef de taakstelling van € 45 miljoen die aan de AIVD was opgelegd, in stand.

27

3.1.2 Halvering taakstelling tot € 34 miljoen

In januari 2013 verschenen de eerste berichten over Nederlandse jihadisten die naar Syrië uit reisden. De dreiging die uitging van terugkerende jihadisten leidde in maart van dat jaar tot een verhoging van het dreigingsbeeld tot het niveau 'substantieel'. Die toegenomen dreiging vormde voor het kabinet mede de aanleiding om de taakstelling van € 68 miljoen die aan de AIVD was opgelegd, in oktober 2013 in het kader van het 'Herfstakkoord'⁶ te halveren naar € 34 miljoen.

3.1.3 Intensivering AIVD met € 25 miljoen

Het dreigingsbeeld verslechterde verder doordat de oorlog in Syrië en Irak escaleerde, terwijl ondertussen de terreurbeweging Islamitische Staat (IS) in dit gebied een kalifaat uitriep. Vooral teruggekeerde en tegengehouden jihadisten begonnen een steeds grotere bedreiging voor de binnenlandse veiligheid te vormen. Daarnaast zorgde het conflict in Oekraïne en de vermeende Russische betrokkenheid daarbij voor toenemende onrust aan de oostgrenzen van de Europese Unie. Deze ontwikkelingen vormden voor het kabinet in juni 2014 aanleiding voor een toevoeging van € 25 miljoen (structureel) aan de begroting van de AIVD met ingang van 2015.

3.1.4 Intensivering AIVD met € 40 miljoen

In januari 2015 vonden aanslagen plaats in Parijs, op de redactie van het satirisch tijdschrift Charlie Hebdo en op een joodse supermarkt. Bij de aanslagen kwamen in totaal veertien mensen om het leven. Kort daarna werden in Verviers bij een actie van de Belgische politie drie personen gedood van wie wordt vermoed dat ze een door de jihad geïnspireerde aanslag planden. In Nederland kondigde de minister-president daarop

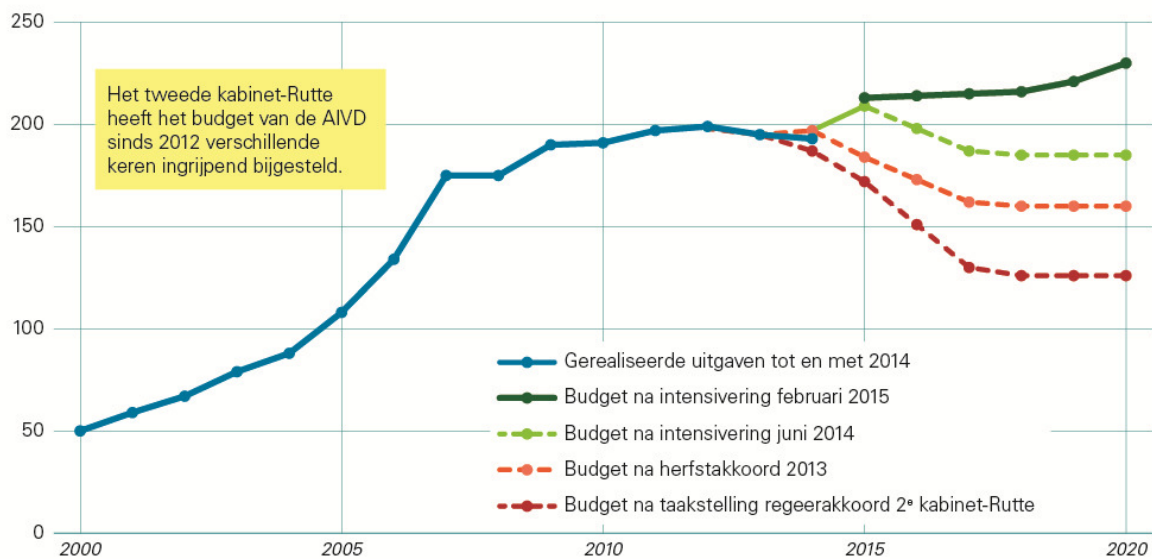
⁶ In dit akkoord maakten de coalitiepartijen afspraken over de begroting voor 2014 met D66, ChristenUnie en SGP.



een onderzoek aan naar de capaciteiten van de 'veiligheidsketen'. Als uitvloeisel van dit onderzoek besloot het kabinet in februari 2015 in totaal € 128,8 miljoen extra uit te trekken voor de nationale veiligheid. De AIVD ontvangt als onderdeel daarvan extra budget, oplopend tot structureel € 40 miljoen in 2020.

Wij hebben de ontwikkelingen van het budget van de AIVD opgenomen in figuur 5.

Figuur 5 Ontwikkeling budget AIVD
In miljoenen euro's

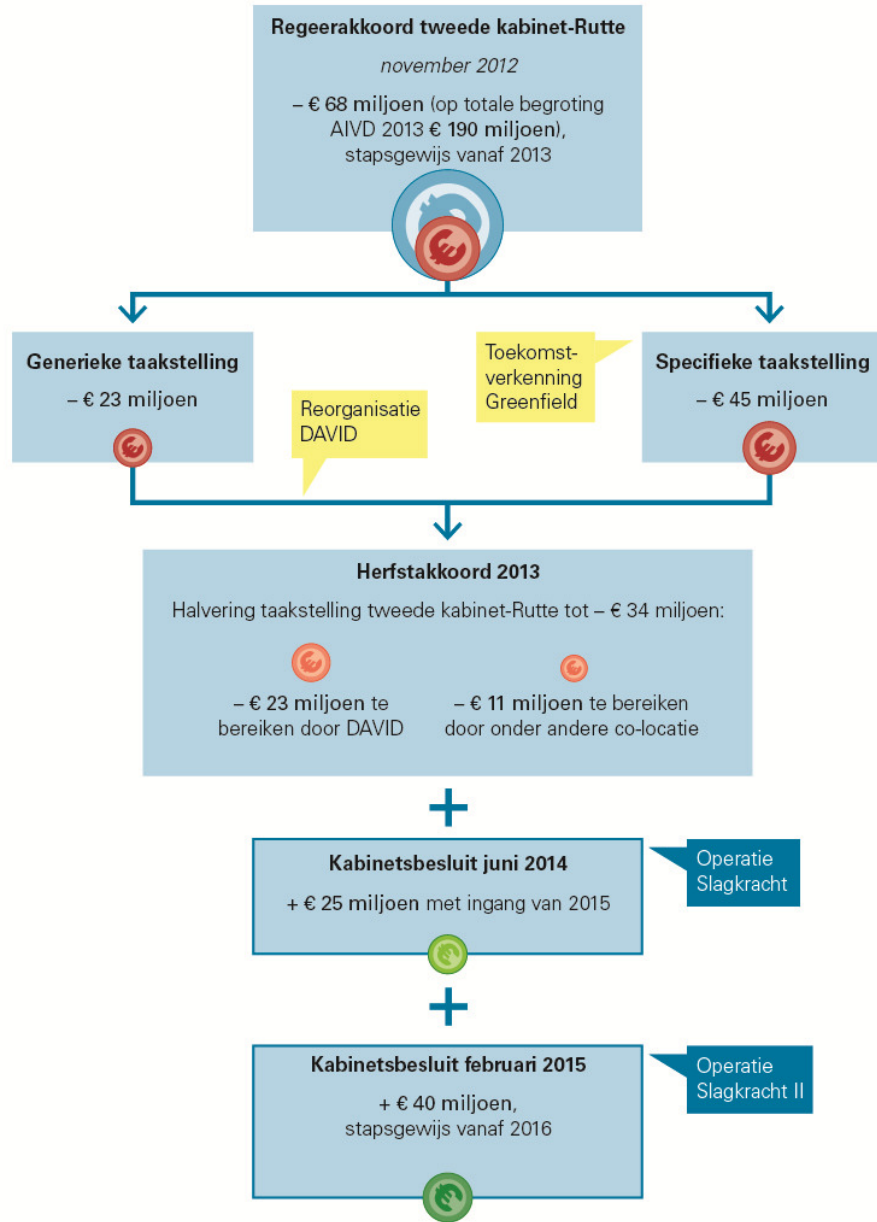


3.2 Maatregelen van de AIVD

De leiding van de AIVD heeft in 2013 en 2014 maatregelen genomen om de organisatie aan de taakstellingen en intensiveringen aan te passen. In deze paragraaf bespreken we deze maatregelen. We volgen daarbij het stroomschema van figuur 6 (zie volgende pagina).



Figuur 6 Maatregelen van de AIVD na budgetwijzigingen van het kabinet



Joris Fisseler Infographics

3.2.1 Maatregelen vanwege de taakstelling van € 68 miljoen

De AIVD zag zich na het aantreden van het tweede kabinet-Rutte geconfronteerd met een taakstelling van € 68 miljoen. Het kabinet kwam in het constituerend beraad terug op de keuze om daarvoor onder meer de inlichtingen buitenlandtaak (d-taak) af te schaffen en de e-taak te verschuiven naar de politie (zie § 3.1.1). De minister van BZK kondigde tijdens de begrotingsbehandeling van december 2012 aan dat hij in het voorjaar van 2013 met een voorstel zou komen voor de concrete invulling van de taakstellingen, gebaseerd op zijn visie op de taken en prioriteiten van de AIVD.



De AIVD heeft ter voorbereiding van dit voorstel in de maanden tot februari 2013 drie alternatieve bezuinigingspakketten opgesteld:

1. een pakket maatregelen dat de dienst efficiënter en soberder zou maken (inclusief enkele kleinere operationele maatregelen), met een geschatte opbrengst van circa € 25 miljoen;
2. een pakket maatregelen dat aanzienlijke gevolgen zou hebben voor de operationele slagkracht van de AIVD, met een geschatte opbrengst van circa € 70 miljoen;
3. een pakket maatregelen dat de operationele slagkracht van de AIVD zou verkleinen maar dat deels ook zou neerslaan bij andere partijen in de veiligheidsketen, met een totale geschatte opbrengst van € 26,7 miljoen.

De minister van BZK heeft in overleg met de directeur-generaal AIVD uiteindelijk besloten om het eerste pakket in zijn geheel uit te voeren. De minister koos niet voor het tweede pakket vanwege de ingrijpende gevolgen voor de operationele slagkracht van de AIVD. Dit tweede pakket zou volgens de AIVD "een directe negatieve impact op de nationale veiligheid" hebben en zou grote risico's met zich meebrengen. Het restant van de taakstelling zou voor een deel kunnen worden ingevuld met het derde pakket, waarbij dan nog aanvullende maatregelen noodzakelijk zouden zijn (i.e. bezuinigingen op het budget van andere partijen in de veiligheidsketen). Het Ministerie van BZK is voor deze aanvullende maatregelen een interdepartementale verkenning gestart, in afstemming met de Ministeries van Algemene Zaken en Defensie.

Taskforce DAVID: versobering en reorganisatie

De AIVD heeft het (hierboven als eerste genoemde) pakket maatregelen dat de dienst efficiënter en soberder zou maken uitgewerkt onder de werktitel 'Taskforce DAVID'. De maatregelen uit dit pakket gaven invulling aan een besparing van € 23 miljoen. Dit pakket noopte tot een formele reorganisatie van de dienst per 1 januari 2015. Belangrijke uitgangspunten bij de reorganisatie waren dat:

- zoveel mogelijk verantwoordelijkheid op zo laag mogelijk niveau in de lijn zou moeten worden geplaatst;
- hiërarchische lijnen kort zouden moeten zijn;
- het primaire proces zoveel mogelijk zou moeten worden ontzien.

We beschrijven de implementatie en uitkomsten van deze reorganisatie in § 4.1.



Toekomstverkenning Greenfield

31

De AIVD en MIVD hebben in 2013 samen onder de werktitel project 'Greenfield' een toekomstverkenning opgesteld. Zij kregen een ambtelijke opdracht daartoe van de ministeries van AZ, BZK en Defensie. Het doel van deze verkenning was om samen met andere ministeries tot toekomstscenario's te komen voor de samenwerking en inrichting van het inlichtingen- en veiligheidsdomein (I&V-domein) van de veiligheidsketen. Daarbij moesten ook de gevolgen voor de veiligheidspartners en de nationale veiligheid in beeld worden gebracht. De AIVD zou met de uitkomsten invulling moeten geven aan het deel van de taakstelling dat overbleef na de maatregelen van taskforce DAVID.

Wij beschrijven de implementatie en uitkomsten van de toekomstverkenning in § 4.2.

3.2.2 Maatregelen na halvering taakstelling tot € 34 miljoen

Zoals besproken in § 3.1.2. besloot het kabinet in oktober 2013 in het kader van het 'Herfstakkoord' om de taakstelling voor de AIVD te halveren van € 68 miljoen tot € 34 miljoen. Dit resulteerde in de volgende maatregelen.

Vasthouden aan versobering en reorganisatie

De minister van BZK liet de keuzes uit het maatregelenpakket 'Taskforce DAVID' en de daarmee beoogde besparing van € 23 miljoen ook na de halvering van de taakstelling in stand. Wel werd het merendeel van de maatregelen die zouden leiden tot een bijstelling van de operationele taken uitgesteld. De maatregelen die invulling moesten geven aan het restant van de taakstelling van € 11 miljoen (€ 34 miljoen aan taakstellingen na het Herfstakkoord minus de € 23 miljoen aan besparingen uit de versobering en reorganisatie) zouden in een 'tweede tranche' worden ingevuld.

Besparingen realiseren door gemeenschappelijke huisvesting met MIVD

De minister van BZK besloot om het restant van de taakstelling van € 11 miljoen in te vullen met besparingen uit een gezamenlijke huisvesting ('co-locatie') van de AIVD en de MIVD. Door deze gezamenlijke huisvesting zouden de huisvestingslasten van de AIVD kunnen dalen en zouden 'synergie-effecten' kunnen optreden door het gezamenlijk gebruiken van voorzieningen.

We beschrijven de casus co-locatie in § 4.3.



Stopzetten toekomstverkenning Greenfield

32

De opdrachtgevers van de toekomstverkenning van het I&V-domein besloten na de halvering van de taakstelling deze verkenning niet meer voort te zetten. Voor de AIVD verviel hiermee de directe noodzaak om met de uitkomsten daarvan verdere besparingen te bereiken.

3.2.3 Structurele intensiveringen van € 25 miljoen en € 40 miljoen

Vanwege het snel verslechterende dreigingsbeeld besloot het kabinet de AIVD in juni 2014 een intensivering van € 25 miljoen toe te kennen. Het kabinet besloot in februari 2015 bovendien tot een extra intensivering, oplopend naar structureel € 40 miljoen in 2020. De AIVD heeft vervolgens een aantal maatregelen getroffen om dit extra budget te besteden.

Operatie Slagkracht

De AIVD heeft onder de werktitel operatie 'Slagkracht' in het najaar van 2014 een pakket maatregelen opgesteld om de structurele intensivering van € 25 miljoen te kunnen verwerken. Dit project had enerzijds tot doel om te bepalen hoe deze intensivering zou worden ingezet. Anderzijds werd de AIVD in dit project voorbereid op de instroom van nieuwe medewerkers. We beschrijven de implementatie en (voorlopige) uitkomsten van de operatie Slagkracht in § 4.4. De besluitvorming binnen de AIVD over de inzet van de extra € 40 miljoen (Slagkracht II) was bij de afloop van dit onderzoek nog gaande. Wij geven hiervan een beschrijving in § 4.4.



4 Implementatie en uitkomsten van genomen maatregelen

33

We hebben in hoofdstuk 3 een overzicht gegeven van de taakstellingen en intensiveringen die de AIVD sinds 2012 hebben gemaakt. We hebben daarbij de maatregelen genoemd die de AIVD nam om de organisatie hierop aan te passen. In dit hoofdstuk beschrijven we de implementatie en de belangrijkste uitkomsten van deze maatregelen.

4.1 Versobering en reorganisatie: taskforce DAVID

De AIVD heeft een pakket aan efficiency- en versoberingsmaatregelen uitgewerkt om € 23 miljoen van de totale taakstelling van € 68 miljoen met maatregelen in te vullen. Dit pakket bestond voor ruim € 10 miljoen aan besparingen op materiële uitgaven en een besparing van € 12,9 miljoen op personeelsuitgaven. Als gevolg van dat laatste kromp de formatie van de AIVD per 1 januari 2015 met 171 voltijdsfuncties van 1.491 naar 1.320 fte, een afname van 11 procent.

Het pakket aan maatregelen leidde tot een formele reorganisatie, waarbij de AIVD per 1 januari 2015 is ingedeeld in drie directies: de directie Inlichtingen, de directie Operatiën en de directie Veiligheidsonderzoeken en Bedrijfsvoering. Deze directies beschikken over een eigen decentrale staf. Daarnaast is ook een centrale staf ingericht die voor de gehele organisatie werkt, inclusief de dienstleiding. In deze centrale staf zijn onder meer de afdelingen Control, Juridische Zaken en Communicatie opgenomen.

De AIVD heeft een aantal uitgangspunten geformuleerd, waaraan de organisatie na de hervorming moet voldoen:

1. resultaatsturing op basis van vertrouwen en transparantie;
2. verantwoordelijkheden en bevoegdheden zo laag mogelijk in de lijn;
3. korte hiërarchische lijnen;
4. een compact managementteam;
5. verantwoordelijkheid voor procesproducten bij de managers;
6. een efficiënte staf, alleen daar waar nodig.



De leiding van de AIVD wilde het primaire proces bij het invullen van besparingen zoveel mogelijk ontzien. Daarom is eerst gezocht naar materiële bezuinigingsmogelijkheden bij de ondersteuning en informatievoorziening (ICT) van de dienst. Daarop is de hiervoor genoemde besparing van ruim € 10 miljoen gevonden. Deze besparing dekte echter niet de gehele bezuinigingsopdracht. Daarom zijn er ook maatregelen getroffen met personele gevolgen.

34

Een en ander leidde uiteindelijk tot het volgende pakket aan maatregelen:

- versobering van de vergoeding van reiskosten, het wagenpark en mobiele telefonie;
- versobering van de ICT en interne dienstverlening: zowel de dienstverlening als het aantal functies van het Dienstencentrum en de Eenheid Informatiemanagement zijn ingekrompen;
- versobering van staf en ondersteuning en vergroting van de efficiency daarvan: de afdelingen Juridische Zaken, Control, Politiek en Bestuur, Kenniscentrum voor Verandermanagement en Innovatie alsmede Regie zijn deels gebundeld c.q. opgeheven en ook de interne academie is opgeheven;
- versoberingen in het primaire proces, vergroting van de efficiency daarvan en operationele bijstellingen.

We gaan hieronder op een aantal van deze maatregelen in.

4.1.1 Versobering ICT-kader

Een belangrijk deel van de bezuinigingsmaatregelen in het kader van Taskforce DAVID moest worden gerealiseerd door versobering van het ICT-kader. De AIVD heeft binnen dit ICT-kader de volgende maatregelen genomen, die in totaal een besparing van ruim € 10 miljoen behelsden:

- versobering van het ICT-ontwikkelbudget (voor activiteiten gericht op innovatie), met een geraamde opbrengst van jaarlijks € 4 miljoen;
- versoberingen van het ICT-beheerbudget, met een geraamde opbrengst van jaarlijks ruim € 4 miljoen;
- personele reductie met een geraamde opbrengst van jaarlijks € 2 miljoen.

De inkrimping van het ICT-kader werd volgens de AIVD mogelijk gemaakt doordat de ICT-ambities zouden worden 'getemperd', waardoor de komende jaren minder grootschalige ICT-projecten zouden worden gerealiseerd. Ook werd het niveau van de ICT-voorzieningen verlaagd.

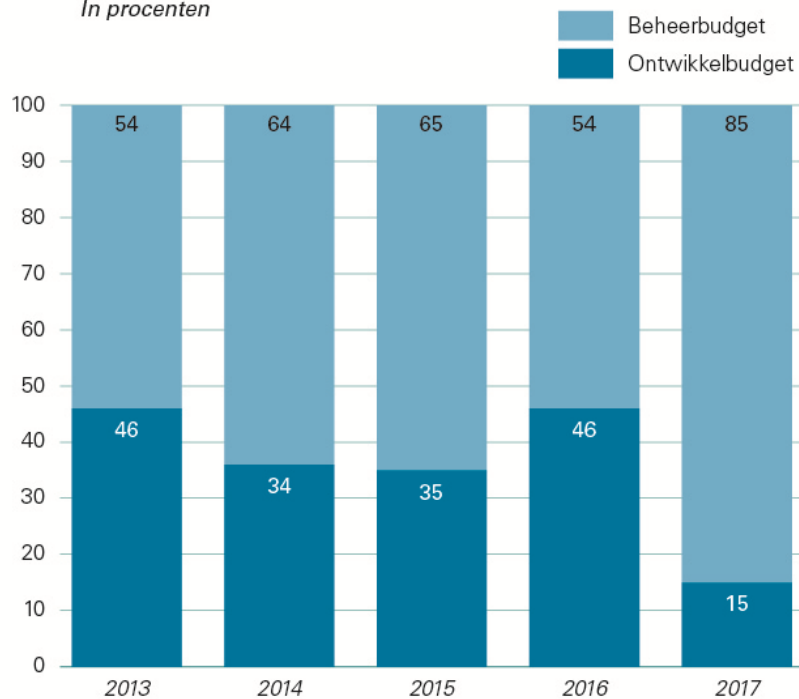


Bedrijfsvoering AIVD: sturing op jaarlijks budget en maatregelen bij ICT-kader

De AIVD stuurt inputgericht, waarbij het jaarlijks beschikbare budget leidend is. Ook bij de bezuinigingsmaatregelen koos de AIVD ervoor om de ICT-middelen binnen de jaarlijks beschikbare budgetten te passen. Dat betekende met name dat het ontwikkelbudget sterk daalde en dat de geplande ICT-investeringen voor de komende jaren geen doorgang meer konden vinden. Daarvoor moet vervolgens per jaar opnieuw ruimte worden gevonden, bijvoorbeeld door extra geld te vragen aan de minister van BZK. Deze werkwijze heeft nadelige gevolgen voor de ICT-ontwikkelingen op de langere termijn (zie daarvoor hoofdstuk 5).

Wanneer we de besparingen in een meerjarenperspectief plaatsen, dan stellen we vast dat vooral het ontwikkelbudget sterk wordt geraakt. Het budget voor het ICT-kader wordt verlaagd en het aandeel van het ontwikkelbudget neemt af, behalve in 2016; zie figuur 7.

Figuur 7 Samenstelling ICT-budget AIVD, 2013-2017
In procenten



4.1.2 Versobering staf en ondersteuning

Een belangrijk oogmerk van het maatregelenpakket Taskforce DAVID was dat zoveel mogelijk taken en verantwoordelijkheden (laag) in de lijn zouden worden neergelegd. Daarom zijn veel taken die voorheen bij ondersteunende en stafeenheden waren ondergebracht, naar de lijn verplaatst.

Een aantal ondersteunende eenheden werd bijgevolg opgeheven. Zo zijn de afdelingen Regie en het Kenniscentrum voor Verandermanagement en Innovatie (KVI) komen te vervallen. De afdeling Regie moest zorgen voor een professionele en efficiënte uitvoering van het inlichtingenproces,



onder meer door het geven van inhoudelijk en juridisch advies. De afdeling KVI voerde onder meer evaluaties en audits uit op het inlichtingenproces, met als doel hiervan te leren en het inlichtingenproces (voortdurend) te verbeteren. De verantwoordelijkheid voor een deel van de taken die voorheen door ondersteunende eenheden werden uitgevoerd is naar de lijn verplaatst. Voorbeelden daarvan zijn het uitvoeren van evaluaties, de interne controle van uitvoerende processen, administraties en registraties, de verantwoordelijkheid voor kwaliteit, inhoud en tijdigheid van het exploitatieproces en de eindredactie op inlichtingenproducten. Andere taken zijn geheel komen te vervallen, zoals het verplichte operationele advies, juridische controle en het onderhouden van de innovatieagenda.

36

Bedrijfsvoering AIVD: sturing op jaarlijks budget en de versoering van staf en ondersteuning

De AIVD stuurt inputgericht, waarbij het jaarlijks beschikbare budget leidend is. Bij de bezuinigingsmaatregelen koos de AIVD ervoor om de formatie terug te brengen, onder meer door het aantal functies in de staf en ondersteuning te verlagen. Zo is het aantal functies voor het uitvoeren van evaluaties teruggebracht en is deze taak van de staf naar de lijn verplaatst. Daarnaast heeft de AIVD haar interne opleidingscentrum, de academie, afgeschaft. Hiermee is niet alleen de uitvoerder van interne opleidingen verdwenen, maar ook de ontwikkelplaats voor nieuwe opleidingen en trajecten. Dit soort maatregelen hebben op termijn nadelige gevolgen voor het lerend vermogen van de AIVD, terwijl de AIVD een kennisintensieve organisatie is.

4.1.3 Operationele bijstelling

De reorganisatie leidt op twee manieren tot aanpassingen bij de operationele onderdelen van de AIVD. In de eerste plaats zijn efficiencybesparingen doorgevoerd. In dit kader is bijvoorbeeld het aantal accountmanagers voor de c- en d-taak en de regionale inlichtingendiensten van de politie (RID's) verminderd en bestaan nu minder expert- en adviesfuncties voor onderzoek naar bepaalde trends en fenomenen. Ook is het aantal unithoofden verminderd. Volgens het definitieve organisatie- en formatierapport gaat het binnen het operationele proces om een efficiencybesparing van 48 fte's.

Daarnaast is sprake van 'operationele bijstellingen' in het primaire proces. Dat betekent dat de dienst een aantal operationele eenheden heeft opgeheven c.q. verkleind. Zo is de capaciteit van het team Financial Intelligence afgebouwd en is de capaciteit voor de advisering van de rijksoverheid over veiligheidsmaatregelen gereduceerd.



4.2 Toekomstverkenning Greenfield

37

De AIVD en MIVD kregen in 2013 de ambtelijke opdracht van de ministeries van AZ, BZK en Defensie om een toekomstverkenning voor de beide diensten te verrichten. Het doel van de verkenning was om samen met andere ministeries tot toekomstscenario's te komen voor de samenwerkingen en inrichting van het inlichtingen- en veiligheidsdomein (I&V-domein) van de veiligheidsketen. Daarbij moesten ook de gevolgen voor de veiligheidspartners en de nationale veiligheid in beeld worden gebracht. De AIVD zou met de uitkomsten daarvan invulling moeten geven aan de taakstelling van € 45 miljoen die resteerde na de versobering en reorganisatie. Volgens de opzet zou deze verkenning bestaan uit vier stappen, waarvan alleen de eerste twee daadwerkelijk zijn uitgevoerd:

- een schets van de relevante ontwikkelingen in het I&V-domein met een horizon van tien jaar;
- een interviewronde met betrokkenen over de vraag welke I&V-behoefte en capaciteiten noodzakelijk zijn, rekening houdend met de bezuinigingstaakstellingen (welke taken blijven en wat kan efficiënter?);
- een confrontatie van de gevraagde behoeftes en capaciteiten uit het voorgaande punt met de budgettaire kaders en een ontwikkeling van scenario's voor het voor Nederland geambieerde veiligheidsniveau;
- een schets per scenario van inrichtingsopties voor het Nederlandse I&V-stelsel en voor de AIVD specifiek.

Uit de interviewronde kwamen de volgende gemeenschappelijke beelden en trends naar voren:

- Vanwege het steeds diffuser worden van het dreigingsbeeld zou de inzet van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, zowel in termen van intensiteit als in termen van aandachtsgebieden, minimaal op hetzelfde niveau moeten blijven.
- Diensten zouden meer dan nu in staat gesteld moeten worden om snel te schakelen tussen aandachtsgebieden.
- De behoeftestelling moest eenduidiger en transparanter worden (wat wordt precies van de diensten verwacht en in hoeverre kunnen die daarin voorzien?).
- De samenwerking tussen AIVD en MIVD moest worden versterkt.

De AIVD heeft, mede omdat de dienst snel met een invulling van de taakstelling moest komen, ervoor gekozen om zich parallel aan het gezamenlijke deel van de scenario-ontwikkeling ook te richten op bezuinigingsscenario's binnen de eigen organisatie. Daarvoor heeft de



AIVD drie van dergelijke scenario's uitgewerkt, gericht op het bereiken van de € 45 miljoen. Elk van de ontwikkelde scenario's had als belangrijkste uitgangspunt dat er fors zou worden gesneden in de operationele capaciteit van de AIVD. De AIVD zag daarbij drie grootheden waarop zou kunnen worden gevarieerd:

- *Taken*: er zou voor kunnen worden gekozen een of meer van de huidige vijf wettelijke taken te herzien.
- *Scope*: een beperking van de scope heeft tot gevolg dat er minder onderzoeksthema's kunnen worden gevolgd. Een verbreding van de scope zou een omgekeerd effect hebben.
- *Dekking*: de dekkingsgraad bepaalt met welke intensiteit een onderzoek binnen de scope wordt uitgevoerd.⁷

Met het Herfstakkoord uit 2013 werd de taakstelling voor de AIVD gehalveerd tot € 34 miljoen (zie ook hoofdstuk 3). De betrokken partijen besloten daarop om de toekomstverkenning van het inlichtingen- en veiligheidsdomein niet meer voort te zetten. Voor de AIVD viel de noodzaak om met de uitkomsten daarvan besparingen te bereiken weg. Ook de interne scenario-ontwikkeling bij de AIVD is gestaakt na de halvering van de taakstelling.

Bedrijfsvoering AIVD: sturing op het jaarlijks budget en beperkte strategievorming

In de opmaat naar de bezuinigingsmaatregelen heeft de AIVD naar de toekomstige jaren gekeken, maar vooral vanuit de noodzaak om daar bezuinigingen te vinden. Strategische vraagstukken over de ontwikkeling van de organisatie bleken ondergeschikt aan de mogelijke bezuinigingen. Op het moment dat die noodzaak wegviel door het halveren van de taakstelling van het tweede kabinet-Rutte (in het Herfstakkoord) is dit proces vrijwel direct gestopt.

4.3 Gemeenschappelijke huisvesting AIVD-MIVD

Volgens de minister van BZK kan de AIVD door gemeenschappelijke huisvesting met de MIVD een besparing behalen waarmee voor een belangrijk deel (ongeveer € 9,7 miljoen) invulling zou kunnen worden gegeven aan de resterende taakstelling van € 11 miljoen. De AIVD en MIVD hebben in 2013 en 2014 plannen opgesteld om de financiële gevolgen van gemeenschappelijke huisvesting te onderzoeken. Deze gemeenschappelijke huisvesting zou volgens de minister van BZK kunnen leiden tot besparingen en synergie-effecten (bijvoorbeeld: gemeenschap-

⁷ Met 'dekkingsgraad' wordt de diepgang van een onderzoek bedoeld. De AIVD en MIVD onderscheiden vier dekkingsgraden: (1) signalen opvangen en duiden met beschikbare kennis en informatie, (2) inzicht hebben in (afwijkingen van) een normbeeld, (3) relevante gebeurtenissen en ontwikkelingen voorzien, en (4) beheersen/beïnvloeden van ontwikkelingen.



pelijk gebruik van catering, kantoorfaciliteiten, ICT-voorzieningen en bewaking) en daarmee bijdragen aan de doelmatigheid van beide organisaties. Gemeenschappelijke huisvesting zou volgens de betrokken partijen overigens ook de operationele samenwerking versterken en daarmee ten goede komen aan de kwaliteit van het inlichtingenwerk. Daarmee zou ook een belangrijke aanbeveling van de commissie-Dessens worden opgevolgd.

39

Om de financiële gevolgen van co-locatie te onderzoeken heeft een ambtelijke projectgroep tussen september 2013 en januari 2014 een business case opgesteld waarin een aantal huisvestingsopties⁸ en hun voor- en nadelen in beeld zijn gebracht. Vanwege het verkennende karakter van de business case en de korte periode waarbinnen hij moest worden opgesteld is de kwaliteit en bruikbaarheid van de uitkomsten beperkt. Ook kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij de kwaliteit van de onderbouwing en de uitkomsten:

- Aannames over financiële voordelen op de lange duur zijn op belangrijke onderdelen gebaseerd op inmiddels achterhaalde uitgangspunten en aannames. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de verwachte personele omvang van de AIVD en MIVD in de toekomst en de daarmee samenhangende leegstandproblematiek. Bovendien zijn de gehanteerde aannames op belangrijke onderdelen gebaseerd op schattingen en ervaringscijfers die tussentijds niet zijn bijgesteld.
- De financiële voordelen van synergie-effecten zijn op niet-controleerbare wijze geschat en zijn niet voor alle huisvestingsopties op dezelfde manier in de berekening betrokken. Vervolgens zijn deze geschatte voordelen wel als gegeven in de conclusie betrokken.
- In de business case wordt ervan uitgegaan dat een aantal met onzekerheden omgeven randvoorwaarden (zoals het hergebruik van kantoorpanden) ook daadwerkelijk zal worden ingevuld. Ook die aannames zijn nergens nader onderbouwd in de business case.

De projectgroep concludeerde ondanks de beperkingen van de business case dat gezamenlijke huisvesting op de lange duur zou leiden tot financiële voordelen en tot een hogere kwaliteit van de producten van de AIVD en MIVD.

De minister van BZK gaf daarop (mede namens de minister van Defensie) aan de Tweede Kamer aan dat zij de intentie hadden om co-locatie van AIVD en MIVD te gaan realiseren (BZK, 2014c). Daartoe werd

⁸ De opties waren: handhaven van de status quo; gemeenschappelijke huisvesting in Den Haag op het terrein van de Frederikkazerne; gemeenschappelijke huisvesting in het pand van de AIVD in Zoetermeer.



in november 2014 een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen BZK, Defensie en het Rijksvastgoedbedrijf i.o.

40

In het najaar van 2014 is een studiefase in gang gezet waarin twee varianten alsnog diepgaand zullen worden onderzocht en onderling vergeleken: handhaving van de huidige situatie en gemeenschappelijke huisvesting op de Frederikkazerne. Opvallend is dat de variant met gemeenschappelijke huisvesting in Zoetermeer in de studiefase niet terugkomt. De uitkomsten van de studiefase moeten onderbouwing leveren voor een in de zomer van 2015 door de betrokken ministers te nemen *go/no go*-besluit. Volgens het Rijksvastgoedbedrijf, dat belast is met de uitvoering van de studiefase, zullen de cijfers, aannames en uitgangspunten die als input dienen accurater en actueler zijn dan het geval was in de verkennende business case.

4.4 Groei na krimp: operatie Slagkracht

Zoals aangegeven heeft het kabinet de AIVD in juni 2014 een intensivering van € 25 miljoen toegekend om de operationele capaciteit van de AIVD te versterken. Die versterking was naar het oordeel van het kabinet noodzakelijk vanwege het snel verslechterende dreigingsbeeld als gevolg van ontwikkelingen rond radicalisering en jihadisme. Tegelijkertijd gaf de minister aan dat de maatregelen voor de taakstelling van € 34 miljoen (versobering/reorganisatie en co-locatie) van kracht bleven (BZK, 2014c).

De AIVD heeft in reactie hierop geen nieuwe reorganisatie aangekondigd, maar een project opgezet onder de interne werktitel Slagkracht. Dit project heeft tot doel om de besluitvorming over de inzet van deze intensivering te bepalen en de dienst voor te bereiden op de instroom van nieuwe medewerkers. Het project Slagkracht werd opgezet op het moment dat de dienst nog bezig was met het afronden van de reorganisatie in het kader van DAVID. Daardoor deed zich een situatie voor van gelijktijdige krimp en versobering enerzijds en groei en versterking anderzijds.

De leiding van de AIVD heeft in de zomer van 2014 een verdeelsleutel vastgesteld voor de inzet van de € 25 miljoen en de verdeling daarvan in oktober 2014 vastgesteld:

- Het financiële plafond voor de operationele intensivering werd vastgesteld op € 20 miljoen. De overige € 5 miljoen werd daarbij verschoven naar latere jaren. Het is de bedoeling om hiermee de effecten van bezuinigingen op te vangen zo lang er nog geen opbrengsten zijn uit de gemeenschappelijke huisvesting met de MIVD.



- De € 20 miljoen zal merendeels worden besteed aan het primaire proces, dit voor extra onderzoekscapaciteit (analisten en bewerkers), operationele inzet (zoals bijvoorbeeld extra mensen en middelen voor observatie- en volgploegen) en voor technische middelen.
- De intensivering werd niet gebruikt om de besparingen op het ICT-kader te verzachten. In plaats daarvan zou in overleg met het Ministerie van BZK worden gezien of de tekorten daar een plaats konden krijgen in de voorjaarsnota.

41

De AIVD zal door de operatie Slagkracht volgens plan met 183 voltijds functies groeien, terwijl de dienst eerder met 171 functies kromp als gevolg van het maatregelenpakket Taskforce DAVID. De dienst heeft een speciale 'taskforce Influx' opgericht om de werving, de selectie, de screening, de opleiding en het inwerken van de nieuwe medewerkers in goede banen te leiden.

Ten tijde van ons onderzoek had de AIVD de besluitvorming over de invulling van de tweede intensivering (Slagkracht II) van € 40 miljoen nog niet afgerond.



5 Gevolgen van genomen maatregelen

42

In hoofdstuk 4 hebben we de implementatie en (eerste) uitkomsten van maatregelen beschreven waarmee de AIVD de taakstellingen en intensiveringen van het kabinet heeft verwerkt. In dit hoofdstuk gaan we in op de gevolgen van deze maatregelen voor de AIVD en op de risico's die daaruit voortvloeien. We maken daarbij onderscheid tussen:

- gevolgen die rechtstreeks voortvloeien uit maatregelen van het kabinet, te weten: focus op organisatieaangelegenheden en gelijktijdige krimp en groei (§ 5.1); en
- gevolgen die voortvloeien uit maatregelen van de AIVD, te weten: versterkte uitstroom van personeel, inbreuken op het operationele proces en de operationele capaciteit, bezuinigingen op ICT-innovatie en ondersteuning, decentraal opleiden, ontbreken van gedegen basis voor het realiseren van besparingen, ontbreken van visie op de eigen rol in de veiligheidsketen, vermindering van tegenspraak en lerend vermogen (§ 5.2).

5.1 Gevolgen die voortvloeien uit maatregelen van het kabinet

5.1.1 Focus op organisatieaangelegenheden

De AIVD heeft de blik na 2012 sterk moeten richten op het inpassen van achtereenvolgende budgetwijzigingen in de eigen organisatie. Zo is een reorganisatie doorgevoerd om een deel van de taakstelling van € 68 miljoen in te vullen. Vervolgens moesten plannen worden gemaakt en task forces ingericht om de intensiveringen van € 25 miljoen en € 40 miljoen te verwerken. De leiding van de AIVD werd en wordt in belangrijke mate in beslag genomen door de besluitvorming hierover, en de implementatie van de achtereenvolgende krimp- en groeimaatregelen vergt nog steeds veel van de organisatie. Ondersteunende en operationele eenheden zijn opgeheven, ingekrompen en/of in omvang weer uitgebreid. Taken zijn anders en elders ondergebracht.

De AIVD heeft veel aandacht en energie op de eigen organisatie moeten richten in een periode waarin het dreigingsbeeld snel verslechterde,



onder meer door de snelle opkomst van terreurbeweging IS en door de toegenomen onrust aan de oostgrenzen van de Europese Unie. Het dreigingsbeeld nam door deze ontwikkelingen toe tot het niveau 'substantieel'.

43

5.1.2 Gelijktijdige krimp en groei

Het ontbreekt de AIVD door de snel op elkaar volgende taakstelling van € 68 miljoen en de intensiveringen van € 25 miljoen en € 40 miljoen aan een min of meer stabiel meerjarig budgettair kader. De AIVD moest aanvankelijk inzetten op een sterke krimp van de organisatie. Terwijl deze krimp was ingezet volgde een substantiële budgettaire groei, waarmee de AIVD de operationele capaciteit op korte termijn moet herstellen en versterken. De beheersing van de gelijktijdige krachten van krimp en groei vergt veel van de organisatie. De snelheid waarmee de operationele capaciteit kan worden versterkt is aan grenzen gebonden. De aard van het operationele (inlichtingen)werk maakt een zorgvuldige selectie van medewerkers noodzakelijk, wat tijd kost. Daarnaast duurt het enige tijd voordat de dienst de nieuwe medewerkers operationeel kan inzetten. Zij moeten immers niet alleen een zorgvuldige selectieprocedure doorlopen maar ook een interne opleiding volgen. Afhankelijk van de functie zijn daarvoor een aantal maanden tot verscheidene jaren nodig. De AIVD moet daarom inspanningen die eerder zijn gedaan om de uitstroom te realiseren nu compenseren door snel medewerkers aan te nemen en op te leiden. Daarnaast kost het opbouwen of versterken van inlichtingenposities tijd, omdat ook daarbij zeer zorgvuldig moet worden gewerkt. Dit geeft een inherente vertraging bij de gevraagde versterking van de operationele capaciteit.

De snelle budgettaire veranderingen en gelijktijdige krimp en groei maken het voor de AIVD ook moeilijk om tot afgewogen meerjarige investeringsbeslissingen te komen, bijvoorbeeld ten aanzien van (innovatie in) ICT. We komen daar in § 5.2.3 op terug.

5.2 Gevolgen die voortvloeien uit maatregelen AIVD

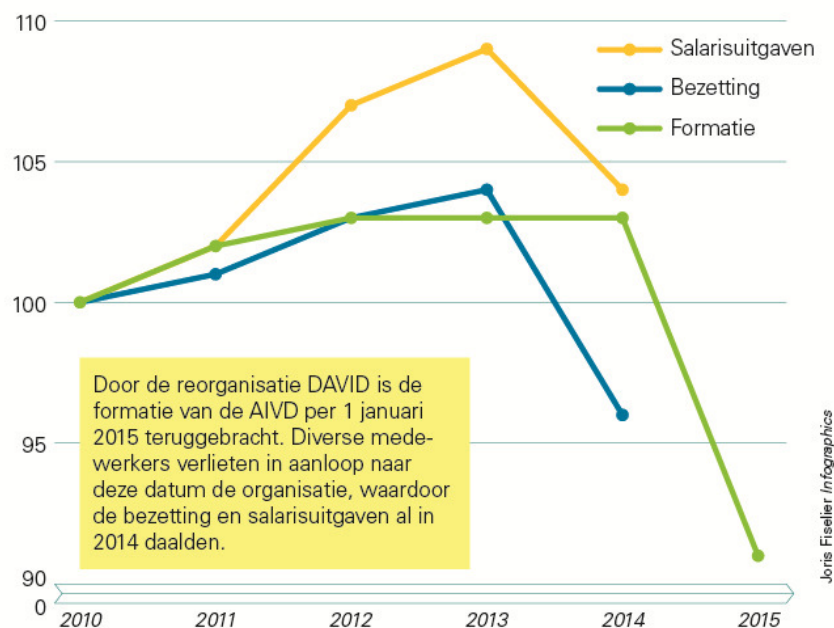
5.2.1 Versterkte uitstroom van personeel na 2012

De aangekondigde taakstellingen en reorganisatie hebben bij medewerkers van de AIVD daadwerkelijke of gepercipieerde 'baanonzekerheid' doen ontstaan. Onder meer door het instellen van 'van werk naar werk'-beleid is de uitstroom van personeel in 2013 en 2014, ook uit het



primaire proces, toegenomen. In 2014 lag de uitstroom twee maal zo hoog als in 2012, het laatste jaar voordat de reorganisatie plaats vond. Door deze uitstroom is waardevolle kennis en ervaring verloren gegaan. Dit wordt duidelijk wanneer we het daadwerkelijk verloop van de salarisuitgaven, werkelijke bezetting en formatie indexeren ten opzichte van 2010 (zie figuur 8).

Figuur 8 Ontwikkeling van formatie, bezetting en salarisuitgaven AIVD sinds 2010
Geïndexeerd, 2010 = 100

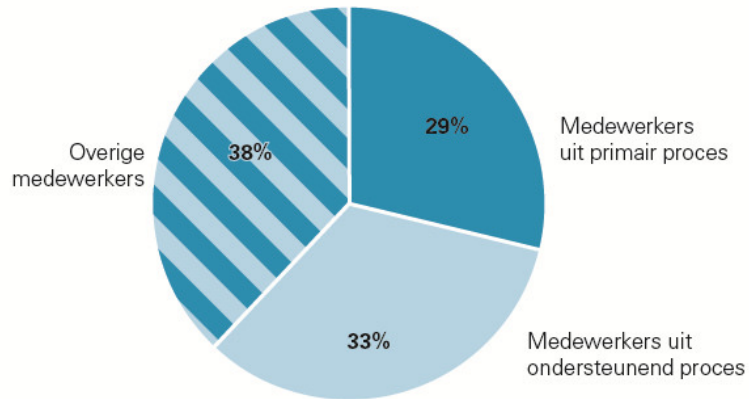


De daling van de bezetting en salarisuitgaven tonen aan dat de uitstroom van medewerkers in 2014 is toegenomen. Wij hebben de procentuele verdeling van deze uitstroom over de verschillende processen in figuur 9 opgenomen.⁹ De uitstroom uit het primaire proces vormde ongeveer een derde van de totale uitstroom; ook deze lag in 2014 twee maal zo hoog in vergelijking met die in 2012.

⁹ Wij onderscheiden drie categorieën: (1) medewerkers die werkzaam waren in afdelingen in het primaire proces, (2) medewerkers die werkzaam waren in afdelingen van ondersteunende processen, (3) medewerkers van afdelingen waar zowel primaire als ondersteunende werkzaamheden werden uitgevoerd.



Figuur 9 Verdeling uitstroom medewerkers in 2014



5.2.2 Inbreuken op operationele proces en operationele capaciteit

De maatregelen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd bij de AIVD hebben op verscheidene manieren effect op de operationele capaciteit en slagkracht van de dienst. Door de opheffing of inkrimping van operationele eenheden heeft een directe inbreuk op de operationele capaciteit plaatsgevonden. Zo is het Team Financial Intelligence afgebouwd. Dergelijke maatregelen leiden tot het wegvloeien van operationele kennis en kunde en verhogen de druk op de resterende operationele capaciteit. Daarnaast is sprake van een meer indirecte inbreuk op die capaciteit, doordat operationele eenheden worden belast met taken die voorheen door ondersteunende en stafafdelingen werden uitgevoerd. Deze beweging is in overeenstemming met de uitgangspunten van de reorganisatie, maar kan het effect oproepen dat de lijn sterker wordt belast met (voorheen) ondersteunende taken. De AIVD constateert dat risico zelf ook. In het organisatie- en formatierapport bij de reorganisatie wordt daarover gesteld dat:

“[...] forse ingrepen in de ondersteunende en stafonderdelen als gevolg [hebben] dat een aantal taken komt te vervallen of op een andere wijze dient te worden belegd. Dit in combinatie met de wens zo slagvaardig mogelijk vanuit de inhoud het inlichtingenproces gestalte te geven, betekent dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoveel mogelijk in de lijn van dat proces worden georganiseerd. De slagvaardigheid kan hierdoor onder druk komen te staan [...]”.

Het rapport vermeldt ook de randvoorwaarden waar aan voldaan moet worden om dit risico te mitigeren:



“Om dit zoveel mogelijk te voorkomen zal resultaatsturing vanuit vertrouwen en transparantie essentieel zijn. Met als uitgangspunt heldere kaders aan de voorkant en verantwoording achteraf om administratieve processen en procedures tot het absolute minimum te beperken.”

46

5.2.3 ICT-innovatie en ondersteuning als budgettaire sluitpost

De AIVD heeft in 2014 aanzienlijke besparingsmaatregelen getroffen op het ICT-kader (zie § 4.1.1). Die besparing heeft een forse afname in de ondersteuning van de lopende processen en de mogelijkheden om op ICT-gebied te innoveren tot gevolg gehad. De AIVD had eerder een meerjarige ICT-ontwikkel-agenda opgesteld waarin wenselijke innovaties en aanpassingen op ICT-gebied waren opgenomen. De voorgenomen besparingen maken uitvoering van deze agenda voor een belangrijk deel niet meer mogelijk. Dit zou gevolgen hebben voor het operationele proces, omdat de agenda met name ook toepassingen en innovaties op het operationele vlak omvat. De AIVD heeft het risico hiervan onderkend. Zo stelde de directeur-generaal AIVD in 2014 in een nota over de structurele toevoeging van € 25 miljoen het volgende:

“Voor het meerjarig invulling geven aan de vernieuwingsambitie op het gebied van ICT [is] onvoldoende financiële dekking voorhanden. De thans beschikbare middelen zullen vrijwel geheel worden aangewend ten behoeve van de continuïteit. Hierdoor zal vernieuwing, die noodzakelijk is om aangesloten te blijven bij maatschappelijke ontwikkelingen, in onvoldoende mate kunnen plaatsvinden, wat gevolgen kan hebben voor de operationele mogelijkheden van de dienst. Wil de dienst minimaal blijven aanhaken bij het huidige ambitieniveau op het gebied van ICT zal er voor de jaren 2016 e.v. aanvullend geïntensiveerd moeten worden op ICT-ontwikkeling”.

Hoewel de dienstleiding het belang van vernieuwing op ICT-gebied onderkent, heeft men aanvankelijk besloten om hiervoor vanuit de eerste intensivering geen middelen ter beschikking te stellen maar samen met het Ministerie van BZK te bezien of de dekking voor dit tekort kon worden opgenomen in de Voorjaarsnota 2015. Pas met de tweede intensivering van € 40 miljoen lijken ook structureel meer middelen voor ICT-vernieuwing vrij te komen.

Naast de (aanvankelijk) sterk afnemende hoogte van het ICT-kader is ook de snelheid waarmee veranderingen in dat kader elkaar opvolgen noemenswaardig. Om te kunnen investeren in innovatie op ICT-gebied moeten middelen voor een langere termijn beschikbaar zijn. Innovatie beslaat namelijk vaak een langere periode dan een begrotingsjaar. Bovendien is bij de innovatie in ICT-voorzieningen vaak sprake van samenhang met andere technologie. Investeren in de ene technologie is pas zinvol als dat ook in bepaalde verwante toepassingen wordt gedaan.



De wijze waarop het ICT-kader zich bij de AIVD ontwikkelt verhoudt zich slecht tot dit langetermijnperspectief. Uit ons onderzoek blijkt dat de ontwikkeling van dat kader sinds 2002 erg grillig verloopt. Het is voor de AIVD door de voortdurende wisselingen in het ICT-kader moeilijk om een langetermijninvesteringsagenda vast te stellen en hieraan vast te houden. Omdat de intensivering van € 25 miljoen niet tijdig kon worden ingezet ten behoeve van operationele activiteiten, is uiteindelijk toch gekozen voor een (incidentele) verhoging van het ICT-ontwikkelkader. Waar dus eerst ICT-investeringen werden uitgesteld door de verlaging van het ICT-kader, moeten nu investeringen naar voren worden gehaald door een (incidentele) ophoging van het kader in 2015.

47

Wij stellen vast dat de AIVD sinds 2002 niet voldeed aan de streefwaarden die worden gehanteerd voor de verhouding tussen het ICT-budget en het totale budget bij kennisintensieve organisaties. Zo vormden de ICT-uitgaven van de AIVD een lager percentage van de totale begroting dan bij andere kennisintensieve organisaties als banken en verzekeraars en bepaalde uitvoeringsorganisaties van de overheid (Belastingdienst, Rijksdienst voor het Wegverkeer, Dienst JustID).

De budgettaire onzekerheid rond het ICT-kader van de AIVD staat overigens niet op zichzelf. Onder de naam Joint Sigint Cyber Unit (JSCU) is de AIVD in 2014 een officieel samenwerkingsverband met de MIVD aangegaan. De JSCU is onder meer belast met het aftappen van data uit de ether ('niet-kabelgebonden interceptie') en, na een mogelijke wijziging in de Wiv2002, ook met het aftappen van dataverkeer dat via de kabel verloopt. De uitvoering van deze en andere taken vereist omvangrijke investeringen. Hoewel tussen AIVD en MIVD is afgesproken dat (investerings-)kosten ten behoeve van de JSCU 'evenwichtig' over beide organisaties zullen worden verdeeld (BZK & Defensie, 2014), heeft de AIVD nog niet meerjarig de ruimte gecreëerd om deze kosten op te vangen. Door deze onzekerheid ontstaat het risico dat investeringen net zoals bij het ICT-kader uiteindelijk worden uitgesteld of losgelaten. Dat heeft op zijn beurt gevolgen voor de (operationele) taakuitoefening van de JSCU.

5.2.4 Decentraal opleiden: risico's in uitvoering en ontwikkeling

Een van de maatregelen van DAVID was het opheffen van de interne AIVD-academie. Deze academie ontwikkelde functiegerichte opleidingen, die door ervaren medewerkers in de eigen werkomgeving werden gegeven. Naast het intern opleiden begeleidde de academie ook de instroom van nieuwe medewerkers. Met DAVID is het intern opleiden in



de lijn geplaatst. Daartoe zijn in de staf van iedere directie enkele functionarissen aangesteld, ondersteund door de afdeling personeel en organisatie. Het opleidingsbudget per medewerkers is gelijk gebleven. Het taakbudget van de academie is toegevoegd aan dat van de directie Veiligheidsonderzoeken en Bedrijfsvoering waar de afdeling personeel en organisatie onder valt.

48

Wij signaleren drie risico's nu de academie is opgeheven en de opleidings-taak is gedecentraliseerd:

1. In § 5.2.2. wezen wij al op het beslag dat wordt gelegd op het operationele proces door het invoegen van ondersteunende taken. Dat blijkt ook voor het intern opleiden en begeleiden van nieuwe medewerkers het geval. Dat is risicovol, nu door de intensiveringen een forse instroom van nieuwe medewerkers ontstaat en daarmee een aanzienlijke behoefte aan interne opleidingscapaciteit. De AIVD heeft dit inmiddels onderkend. De speciale taskforce influx (zie § 4.4.) zal dit risico deels mitigeren.
2. Wij zien daarnaast een financieel risico, nu het taakbudget van de academie is toegevoegd aan het budget van de directie Veiligheids-onderzoeken en Bedrijfsvoering. Dit bedrag kan daardoor ook voor andere doelen dan interne opleidingen worden bestemd.
3. Het derde risico bestaat uit de vermindering van kennisaccumulatie, nu niet meer centraal op de kennisbehoefte van de medewerkers geanticipeerd wordt, en het ontbreekt aan een centrale plaats waar opleidings- en werkervaringen bij elkaar komen.

5.2.5 Smalle en onzekere basis voor het realiseren van besparingen

We hebben in § 4.3 beschreven dat de invulling van de resterende taakstelling van € 11 miljoen voor een groot deel afhankelijk is gemaakt van verwachte besparingen door gemeenschappelijke huisvesting van AIVD en MIVD. We hebben daar vastgesteld dat de aannames waarop die verwachte besparingen zijn gebaseerd onzeker zijn, terwijl er geen alternatieve plannen voor een besparing zijn ontwikkeld. We hebben ook vastgesteld dat onduidelijk is welke doelen de betrokken partijen precies nastreven met het voornemen tot gemeenschappelijke huisvesting en welke prioritering daarbij geldt. Is dat primair het versterken van het inlichtingenproces, zoals bepleit door de commissie-Dessens, of primair het realiseren van een besparing voor de AIVD? Onduidelijk is verder in hoeverre de taakstelling van € 11 miljoen is verdisconteerd in de tweede intensivering van € 40 miljoen. Het belangrijkste effect hiervan is dat onzekerheid ontstaat over het budgettair meerjarencader en dat het



repareren van mogelijke toekomstige tekorten afhankelijk wordt gemaakt van additionele financiering. 49

Wij merken op dat de handelwijze bij het invullen van de taakstelling van € 11 miljoen niet op zichzelf staat. Hetzelfde heeft zich eerder voorgedaan bij de geplande inkomsten uit de veiligheidsonderzoeken.

Omgang met taakstellingen door de AIVD: Inkomstentaakstelling Veiligheidsonderzoeken

De AIVD en de minister van BZK hebben in 2011 besloten om een taakstelling van € 11,5 miljoen die door het eerste kabinet-Rutte was opgelegd in te vullen door een vergoeding te vragen voor het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken ten behoeve van vertrouwensfuncties. Uit recente studies van de dienst bleek dat met deze tarifiering de taakstelling niet (duurzaam) kan worden gerealiseerd: de inkomsten schieten tekort om de taakstelling af te dekken. De AIVD gaat er daarom vanuit dat de taakstellende inkomsten in 2015 niet kunnen worden gerealiseerd. Ook meerjarig ligt geen scenario voor op basis waarvan mag worden aangenomen dat de inkomstentaakstelling op enig moment wel gerealiseerd zal worden. Ondanks de aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat de taakstellende inkomsten van € 11,5 miljoen per jaar niet gerealiseerd worden, blijven deze inkomsten ongewijzigd ingeboekt.

5.2.6 Gevolgen van stopzetten toekomstverkenning

Met het Herfstakkoord 2013 werd de totale taakstelling op de AIVD gehalveerd en zetten de opdrachtgevers de toekomstverkenning 'Greenfield' stop. Voor de AIVD verviel de directe noodzaak om te zoeken naar verdere besparingsmogelijkheden in het operationele takenpakket. Het belangrijkste effect hiervan is dat de organisatie een belangrijke mogelijkheid onbenut heeft gelaten om scenario's te ontwikkelen en uit te werken voor het functioneren van de AIVD in de inlichtingen- en veiligheidsketen. Dergelijke scenario's, die ingebed zijn in een bredere visie op de keten, bieden een betere basis voor het omgaan met budgetveranderingen dan de ad hoc-maatregelen die thans volgden op taakstellingen en intensiveringen.

5.2.7 Vermindering van tegenspraak en lerend vermogen

Bij de bezuinigingsmaatregelen koos de AIVD ervoor het aantal functies in de staf en ondersteuning terug te brengen. Zo is het aantal functies voor het uitvoeren van evaluaties teruggebracht en is deze taak van de staf naar de lijn verplaatst. Dit soort maatregelen hebben op termijn nadelige gevolgen voor de kwaliteit van de interne tegenspraak en het lerend vermogen van de AIVD. Na de reorganisatie resteert bij de centrale staf een interne auditfunctie van een beperkt aantal voltijds functies. Deze medewerkers moeten uitvoering geven aan evaluatie-, review- en auditactiviteiten met het oog op strategische risicobeheersing.



Dat is geen positieve ontwikkeling, omdat de AIVD een kennisintensieve organisatie is met een intrinsieke neiging tot een naar binnen gerichte blik. Daarom moet een gestructureerde interne tegenspraak gewaarborgd zijn, net als het lerend vermogen van de organisatie. Wij merken ten slotte op dat een auditcomité kan bijdragen aan het kritisch vermogen en leren van een organisatie. De AIVD kent geen eigen auditcomité en in het auditcomité van het Ministerie van BZK kan niet openlijk gesproken worden over de bedrijfsvoering van de AIVD in samenhang met de beleidsdoelen en de daarvoor benodigde (financiële) middelen.



6 Informatie, sturing en verantwoording

51

In de voorgaande hoofdstukken hebben wij de effecten beschreven van de bezuinigingen op de AIVD. Daarmee gaven wij invulling aan de eerste lijn van ons onderzoek, waarin wij de budgetwijzigingen en hun effecten in beeld brengen. In dit hoofdstuk komt de tweede lijn van ons onderzoek aan bod – die van de sturing, bedrijfsvoering en verantwoording van de AIVD, en de recente ontwikkelingen naar aanleiding van de commissie-Dessens. Wij beschrijven de verbeteracties die de AIVD, het kabinet en de Tweede Kamer sinds het verschijnen van het rapport van de commissie-Dessens in gang hebben gezet. We zien in hoeverre deze (voorgestelde) verbeteringen bijdragen aan een goede omgang met de veranderingen in het AIVD-budget en de effecten daarvan.

In § 6.1 beschrijven wij de bedrijfsvoering van de AIVD en de nieuwe opzet van de management-informatie die de AIVD met ingang van 2015 heeft geïntroduceerd. Het kabinet en de Tweede Kamer hebben op hun beurt stappen gezet om de sturing en controle van de AIVD te verbeteren. Zo heeft het kabinet het instrument van de geïntegreerde aanwijzing ontwikkeld om de politieke sturing te verbeteren (BZK, 2014d). Wij beschrijven dit in § 6.2. De CIVD is een onderzoek gestart naar de versterking van haar eigen rol, om daarmee de verantwoording aan de Tweede Kamer te verbeteren. Hierop gaan wij in § 6.3 in.

6.1 Ontwikkelingen interne sturing en management-informatie AIVD

De AIVD kan zijn doelen alleen bereiken als de dienstleiding de organisatie intern voldoende kan sturen en beheersen. Een goede bedrijfsvoering met goede managementinformatie zijn daarvoor randvoorwaarden. Wij beschrijven in deze paragraaf de stand en ontwikkeling van de bedrijfsvoering en managementinformatie van de AIVD. In de voorgaande hoofdstukken bleek dat de AIVD vooral op input stuurt en dat de interne managementinformatie bij deze sturing past. De managementinformatie is daarbij vooral gericht op het lopende jaar en de plannen voor het jaar daarop. Wij hebben in de tekstkaders in hoofdstuk 4 aangegeven dat dit van invloed is geweest op de



bezuinigingsmaatregelen en op de effecten daarvan. In bijlage 3 vergelijken we onze huidige conclusies over de bedrijfsvoering met die van ons onderzoek uit 1998.

52

Uit ons onderzoek blijkt dat de AIVD geen meerjarig historisch beeld heeft van de hoeveelheid mensen en middelen die is ingezet om bepaalde resultaten te bereiken. De oorzaak daarvan is dat de AIVD de geplande en daadwerkelijke inzet van personeel en middelen aan het eind van het jaar niet systematisch met elkaar vergelijkt. Zo vergelijkt de AIVD de geplande bestedingen uit het interne bestedingsplan aan het eind van het jaar niet met de daadwerkelijke bestedingen. In dat opzicht is het illustratief dat wij de daadwerkelijke verdeling van de uitgaven en personeel over de verschillende afdelingen en/of wettelijke taken in de periode 2000 tot 2014 niet hebben kunnen vaststellen. Een ander voorbeeld van het uitblijven van een vergelijking van geplande en daadwerkelijke inzet is dat de medewerkers hun activiteiten niet in een tijdschrijfsysteem vastleggen. Hun inzet per onderwerp of onderzoek is zodoende achteraf niet na te gaan. Wij stellen vast dat de AIVD vooral beschikt over ervaringsgegevens, die worden verkregen door de achteraf wél beschikbare gegevens zo veel mogelijk bij elkaar te brengen. Dit soort ervaringsgegevens vormen een belangrijke basis voor de planvorming voor het volgende jaar en voor de onderbouwing van de geïntegreerde aanwijzing (zie § 6.2).

Een ander gevolg van de inputsturing en de opzet van de managementinformatie is dat de AIVD maar beperkt inzicht heeft in de daadwerkelijke kosten van de onderzoeken. De kosten van een onderzoek zijn over verscheidene directies verdeeld omdat bij een onderzoek teams uit meerdere directies zijn betrokken. Voor hetzelfde onderzoek kunnen ook nog geheime uitgaven worden gedaan, die apart worden vastgelegd. De AIVD kan deze uitgaven niet bijeen brengen, omdat de directies alleen het eigen budget en de eigen realisatie vastleggen. Hetzelfde geldt voor de geheime uitgaven. Daarmee ontbreekt zicht op de totale kosten per onderzoek.

Uit het voorgaande blijkt dat de AIVD geen meerjarig historisch beeld heeft van de hoeveelheid mensen en middelen die is ingezet om bepaalde resultaten te bereiken. Uit ons onderzoek blijkt dat de AIVD ook de blik op de toekomst kan versterken. De reguliere bedrijfsvoering van de AIVD blijkt vooral gericht op het begrotingsjaar en de planvorming voor het jaar daarop. De doorkijk naar de toekomst is beperkt. Wij hebben in ons onderzoek slechts in beperkte mate documenten en processen aangetroffen waarin de strategische ontwikkeling van de organisatie in de



toekomstige jaren zichtbaar is. Dit komt overeen met onze bevinding uit de voorgaande hoofdstukken dat de sturing op de toekomstige jaren vooral een ad hoc-karakter kent. Wij verwijzen in dit licht ook naar het stopzetten van de toekomstverkenning 'Greenfield'.

53

De AIVD is van plan om de bedrijfsvoering en managementinformatie te verbeteren. Begin 2015 is in dat kader een nieuwe opzet van de managementinformatie ingevoerd. De AIVD uniformeert daarvoor inmiddels de interne definities. Deze nieuwe opzet van de managementinformatie brengt binnen een organisatieonderdeel en begrotingsjaar meer consistentie aan tussen de doelen, prestaties, personele inzet, budgetuitputting en inzet van bijzondere middelen. Wij zien deze nieuwe opzet als een verbetering, maar merken op dat daarmee nog geen zicht ontstaat op zaken als de daadwerkelijke tijdsbesteding per medewerker of de werkelijke kosten per onderzoek. Meer inzicht hierin zou de AIVD helpen de interne sturing en beheersing te verbeteren en een meerjarig beeld te verkrijgen.

Wij wijzen er tot slot op dat de managementinformatie van de AIVD niet alleen van belang is voor de interne sturing, maar ook aan de basis ligt van de (verantwoordings-)informatie voor het kabinet en de Tweede Kamer. De ontwikkeling die de AIVD met de verbetering van de managementinformatie heeft ingezet verdient daarom verdere opvolging. Wij gaan hier in de volgende paragraaf en in hoofdstuk 7 verder op in.

6.2 Ontwikkelingen in sturing door kabinet: 'geïntegreerde aanwijzing'

In het tweede hoofdstuk van dit rapport beschreven wij hoe het kabinet tot voor kort op de taakuitoefening van de AIVD stuurde. De commissie-Dessens constateerde over deze sturing onder meer dat de behoeftestellers en veiligheidspartners te laat bij de prioritering en planvorming van de AIVD betrokken waren. De AIVD bepaalde daardoor grotendeels zelfstandig zijn eigen prioriteiten. De commissie was dan ook van mening dat behoeftestellers op een meer gestructureerde manier al in een vroegtijdig stadium bij de opzet van het jaarplan van de AIVD betrokken moeten worden. Daarmee wordt volgens de commissie tevens de positie van de AIVD richting de eigen behoeftestellers versterkt (commissie-Dessens, 2013).

Als opmaat naar deze geïntegreerde aanwijzing bepalen alle partijen binnen de rijksoverheid die inlichtingen van de AIVD en MIVD nodig



hebben, hun gezamenlijke behoefte. Deze gezamenlijke behoefte wordt aan de AIVD en MIVD overlegd, die vervolgens samen aangeven wat daarvan de haalbaarheid is. Daarop volgt een proces waarin de onderzoeksopdrachten passend worden gemaakt op de budgettaire en personele mogelijkheden van de AIVD en MIVD. Daarbij worden ook de zogenaamde 'scope' en de 'dekkingsgraad'¹⁰ van de onderzoeken vastgesteld. Na afronding van de onderhandelingen stellen de minister-president en de ministers van BZK en van Defensie de geïntegreerde aanwijzing vast. Zij doen dit na afstemming via het CVIN, RIV en de ministerraad.

54

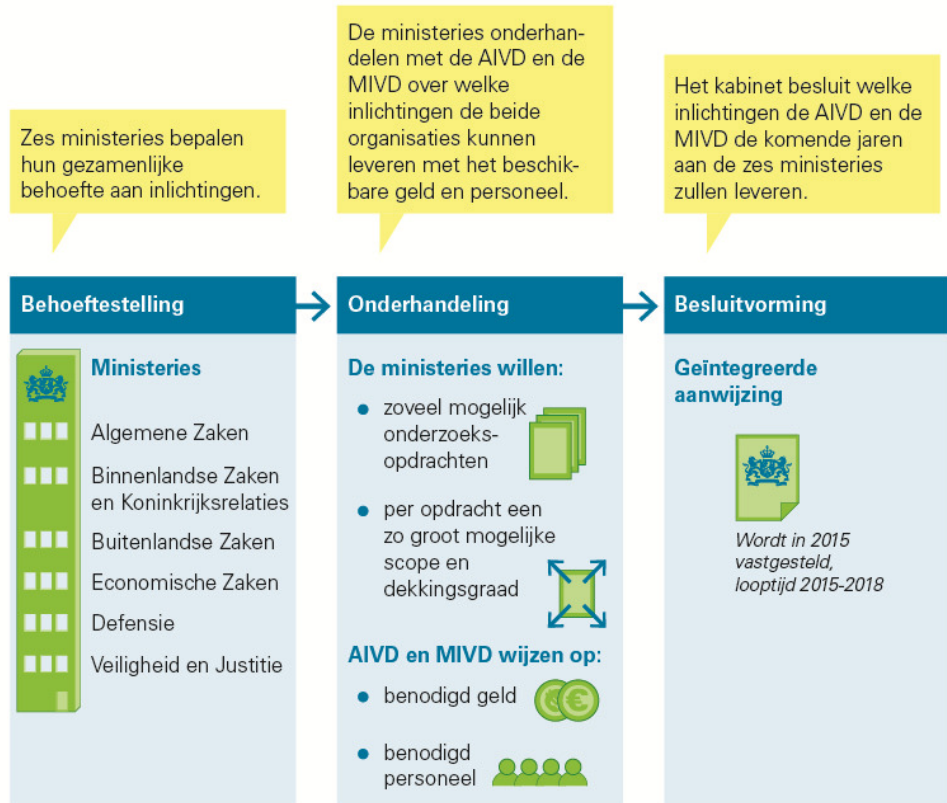
Sinds het najaar van 2014 werken de behoeftestellers en de beide diensten onder leiding van de coördinator Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, in casu de secretaris-generaal AZ, aan de eerste geïntegreerde aanwijzing. Op het moment van afronding van dit onderzoek werd nog gewerkt aan de geïntegreerde aanwijzing voor 2015, die naar verwachting een looptijd van vier jaar kent. Daarbij is een mogelijkheid tot jaarlijkse bijstelling overeengekomen. Het kabinet streeft ernaar om de geïntegreerde aanwijzing per 1 mei 2015 van kracht te laten worden. De AIVD werkt tot dat moment door op grond van het bijgestelde jaarplan voor 2014. In bijlage 5 hebben we de cyclus van de geïntegreerde aanwijzing in relatie tot het begrotings- en verantwoordingsproces in beeld gebracht.

In figuur 10 (zie volgende pagina) is de procesgang van de geïntegreerde aanwijzing weergegeven.

¹⁰ Met 'scope' wordt de breedte van een onderzoek bedoeld. De 'dekkingsgraad' betreft de diepgang van een onderzoek. De AIVD en MIVD onderscheiden vier dekkingsgraden: (1) signalen opvangen en duiden met beschikbare kennis en informatie, (2) inzicht hebben in (afwijkingen van) een normbeeld, (3) relevante gebeurtenissen en ontwikkelingen voorzien, en (4) beheersen/beïnvloeden van ontwikkelingen.



Figuur 10 Sturing taakuitvoering AIVD: van behoeftestelling tot 'geïntegreerde aanwijzing'



Wij zien de introductie van de geïntegreerde aanwijzing als een positieve ontwikkeling, waarmee elementen van verzakelijking en meerjarige sturing binnentreden in de relatie tussen het kabinet en de beide inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Wij wezen er in de vorige paragraaf op dat dit veranderingen vergt aan de sturingswijze en managementinformatie van de AIVD. Daarnaast roept de geïntegreerde sturing van de AIVD en MIVD op tot een visie op de rollen en taken van deze partijen in de nationale veiligheidsketen. Wij gaan daar in hoofdstuk 7 verder op in.

6.3 Ontwikkelingen in parlementaire controle

In het tweede hoofdstuk van dit rapport beschreven we dat de minister van BZK in twee commissies parlementaire verantwoording aflegt over de AIVD. Openbare aangelegenheden worden behandeld in de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. In deze commissie kunnen het wettelijke kader en functioneren van de AIVD op hoofdlijnen worden behandeld, net als actualiteiten op het gebied van inlichtingen en veiligheid. In deze commissie komt de AIVD bijvoorbeeld aan bod als



beleidsartikel 2 binnen de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van BZK. Ook ontvangt deze commissie een openbare versie van het jaarplan van de AIVD. Daarnaast is de minister van BZK wettelijk verplicht, op grond van artikel 8 van de Wiv, om jaarlijks een openbaar verslag over de AIVD uit te brengen dat terugblijkt op de aandachtsgebieden in het afgelopen jaar en zicht geeft op de aandachtsgebieden in het lopende jaar. De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken kan deze openbare versies van het AIVD-jaarplan en AIVD-jaarverslag bespreken.

56

De minister bespreekt de geheime operationele activiteiten van de AIVD met de Commissie voor Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD) van de Tweede Kamer. In deze commissie komen de fractievoorzitters gemiddeld eens per anderhalve maand bij elkaar. De CIVD ontvangt de geheime versies van het jaarplan en jaarverslag van de AIVD en verkrijgt daarnaast tussentijdse voortgangsrapportages en brieven waarin wordt ingegaan op specifieke onderwerpen. De voortgangsrapportages bevatten informatie over de voortgang en dekkingsgraad van de onderzoeken en de verdeling van de personele capaciteit en de geheime uitgaven.

De commissie-Dessens constateerde dat de parlementaire verantwoording moet worden versterkt. De commissie pleitte er daarom voor om de informatie aan het parlement zo min mogelijk als vertrouwelijk te bestempelen. Deze kan dan openbaar worden behandeld in de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. De commissie-Dessens onderschreef tegelijkertijd ook het belang van de CIVD, al constateerde ze bijvoorbeeld dat de CIVD niet de mogelijkheid heeft om onderwerpen op de plenaire agenda te laten zetten. Discussies in de CIVD kunnen daarom niet leiden tot de normale instrumenten die de Tweede Kamer heeft, zoals het indienen van moties, om de regering tot handelen aan te zetten. De commissie deed daarom de aanbeveling dat er nadere regels komen over de werkwijze en spelregels binnen de CIVD, zoals over het omgaan met meerderheidsstandpunten en over het monitoren van toezeggingen. Daarnaast zijn duidelijke afspraken over de wijze, frequentie en inhoud van de informatievoorziening en over de te hanteren termijnen wenselijk. Op dit moment voert de CIVD zelf een onderzoek uit naar haar eigen functioneren en naar manieren om haar controlerende rol ten aanzien van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten verder te versterken. Bij de afronding van dit onderzoek waren de uitkomsten van dit onderzoek nog niet bekend.

Wij hebben de informatievoorziening aan de Tweede Kamer onderzocht. De openbare informatie voldoet aan de wettelijke eisen die daaraan gesteld worden en geeft een beeld van de werkzaamheden van de AIVD



en met welk budget deze worden uitgevoerd. Deze informatie kent echter 57
onvoldoende diepgang om het algeheel functioneren van de AIVD
inzichtelijk te krijgen. Daarvoor is informatie nodig die niet in het
openbaar beschikbaar is en niet altijd in het openbaar besproken kan
worden.

Voor zover wij hebben kunnen vaststellen kent de Tweede Kamer niet
één plaats waar de Kamer zich kan buigen over de samenhang tussen
beleidsdoelen, prestaties en (financiële) middelen van de AIVD. De AIVD
is overigens onvoldoende in staat om de daarvoor benodigde informatie
aan te reiken, maar ook dat kan niet op één plaats worden vastgesteld.
Daarmee ontbreekt het overzicht over de bijdrage van de AIVD aan de
nationale veiligheid en wat deze bijdrage mag kosten. Wij zien dat als
een gemis, omdat de parlementaire controle altijd een belangrijke
schakel vormt in de sturings- en verantwoordingscyclus, dus ook in die
van de AIVD.



7 Conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken hebben we de effecten beschreven van de budgetveranderingen bij de AIVD. Daarnaast hebben we de stand en ontwikkeling van de sturing, bedrijfsvoering en verantwoording van de AIVD geschetst. In dit hoofdstuk formuleren we onze hoofdconclusie over de effecten van de achtereenvolgende budgetveranderingen op de AIVD en brengen we de beide lijnen samen. We ondersteunen onze hoofdconclusie met onze bevindingen over de sturing op de AIVD, de manier waarop bedrijfsvoering in de praktijk gestalte krijgt en de werking van de parlementaire controle. Op grond daarvan formuleren wij enkele aanbevelingen, waarbij we deels terugrijpen op de conclusies en aanbevelingen van de commissie-Dessens.

7.1 Conclusies

Wij hebben vastgesteld dat de AIVD bij het aantreden van het tweede kabinet-Rutte in oktober 2012 een taakstelling van € 68 miljoen kreeg opgelegd. Deze taakstelling betekende een bezuiniging van ongeveer een derde deel van het totale AIVD-budget op dat moment. Het kabinet heeft, na het besluit om de taak van de buitenlandse inlichtingen in stand te laten, niet aangegeven hoe de AIVD deze bezuiniging moest invullen. Binnen een jaar werd de taakstelling gehalveerd, en in 2014 en 2015 gevolgd door intensiveringen van respectievelijk € 25 miljoen en € 40 miljoen. Daarmee is het huidige budget van de dienst inmiddels hoger dan bij het aantreden van het kabinet werd begroot. Dat neemt niet weg dat de aanvankelijke bezuiniging merkbare effecten heeft gehad.

Onze hoofdconclusie luidt dat in oktober 2012 onvoldoende oog is geweest voor de bijzondere dynamiek die onlosmakelijk is verbonden aan personele bezetting en informatisering bij een kennisintensieve organisatie als de AIVD. De combinatie van sindsdien snel opeenvolgende wijzigingen in het budget van de AIVD, de kort op elkaar volgende ingrepen door de AIVD om te kunnen krimpen en de vrijwel gelijktijdige invulling van noodzakelijke uitvoeringsprocessen om weer te kunnen groeien, hebben diepe sporen in de organisatie getrokken.



De gevolgen daarvan zullen nog enkele jaren voelbaar zijn en risico's met zich meebrengen mede voor het gewenste niveau van operationaliteit.

59

Deze hoofdconclusie baseren wij op twee deelconclusies:

1. De wijze waarop het kabinet taakstellingen en intensiveringen voor de AIVD heeft onderbouwd, voldoet niet aan de uitgangspunten van verantwoord bezuinigen en hervormen en hield geen rekening met de tijd en techniek die nodig is om een informatiepositie op te bouwen en te onderhouden.
2. De maatregelen waarmee de AIVD invulling geeft aan deze taakstellingen waren primair gericht op de korte termijn en kapt het meerjarenperspectief af. Bij de invulling van de intensiveringen zien wij de noodzakelijke borging van het meerjarenperspectief (nog) onvoldoende terugkeren.

Wij lichten beide deelconclusies hieronder toe. De interne bedrijfsvoering van de AIVD is mede debet aan het ontstaan van deze situatie, evenals de opzet van de politieke sturing en parlementaire controle van de AIVD. Wij zullen daar na een toelichting op de twee deelconclusies op ingaan, evenals op de recente stappen om op deze vlakken tot verbeteringen te komen.

7.1.1 Onderbouwing van ingrepen in budget AIVD onvoldoende

Wij constateren dat de taakstelling van € 68 miljoen die de AIVD bij het aantreden van het tweede kabinet-Rutte kreeg opgelegd niet voldoende was onderbouwd. In het regeerakkoord *Bruggen slaan* (Informateurs, 2012) werd ervoor gekozen om te stoppen met het inwinnen van buitenlandse inlichtingen, maar deze keuze werd al bij het constituerend beraad ingetrokken. Daarmee werd het 'specifieke' deel van de taakstelling (€ 45 miljoen) ingeboekt zonder politieke keuze over hoe deze bezuiniging moest worden bereikt. Voor het andere deel van de taakstelling (€ 23 miljoen) was niet nader onderbouwd hoe de doelmatigheid van het functioneren van de AIVD zou kunnen worden vergroot.

Wij hebben in eerdere publicaties aangegeven dat het belang van publieke taakuitoefening door uitvoeringsorganisaties moeilijk kan worden overschat (Algemene Rekenkamer, 2013). Als een kabinet uitvoeringsorganisaties wil korten op hun budget, behoort het daarbij aan te geven wat wel en wat niet meer van deze organisaties wordt verwacht in termen van (publieke) dienstverlening. Als het niveau van die dienstverlening intact moet blijven, behoort te worden onderbouwd



op welke manier de doelmatigheid van de dienstverlening kan worden vergroot.

60

Het werk van de AIVD is kennisintensief en raakt direct aan de nationale veiligheid. Juist bij een dienst met dit karakter moeten aanpassingen aan het budget en takenpakket degelijk worden onderbouwd en rekening houden met de bijzondere aard van de organisatie. Daarvoor is vooraf zicht nodig op de (on-)mogelijkheid van de dienst om op korte termijn af/ dan wel op te schalen, bijvoorbeeld vanwege de gevolgen van het aanpassen van de informatisering en van het laten afvloeien of aanpakken van personeel. Van een dergelijke onderbouwing is bij de taakstelling van € 68 miljoen onvoldoende sprake geweest. Hetzelfde geldt voor de intensiveringen die snel op deze bezuiniging volgden. Deze werden vooral ingegeven door zorgen over het verslechterende dreigingsbeeld. Het is echter zeer de vraag of de AIVD zich na een periode van krimp en reorganisatie zo snel operationeel kan versterken als het kabinet verwacht.

Zowel de aanvankelijke bezuiniging als de intensiveringen staan, door het zojuist gesignaleerde gebrek aan onderbouwing, op zichzelf. Ze zijn niet ingebed in een visie op de positie, taken en rollen van de AIVD in de nationale veiligheidsketen. Inbedding van het (budgetterings)beleid voor de AIVD in een dergelijke visie kan het kabinet helpen om vanaf nu verantwoorde (budgettaire) beslissingen te nemen over de rollen, taken en budgetten van de organisaties in de gehele keten, en niet alleen de AIVD.

7.1.2 Meerjarenperspectief afgekapt bij primaire bezuiniging en bij herstel onvoldoende geborgd

De AIVD heeft de aanvankelijke taakstelling van € 68 miljoen en de uiteindelijke resterende taakstelling van € 34 miljoen zelf met maatregelen ingevuld, omdat het kabinet aan de bezuinigingen geen duidelijke keuzes verbond. Een belangrijk deel van de taakstelling (het 'generieke' deel van € 23 miljoen) is gerealiseerd met een versobering en een reorganisatie. Het restant van de taakstelling zou voor een belangrijk deel moeten worden gerealiseerd door gemeenschappelijke huisvesting van AIVD en MIVD.

Met het oog op de primaire noodzaak de bezuinigingen in te vullen kan begrip worden opgebracht voor de getroffen maatregelen. Maar we zien in de inmiddels ingezette intensiveringen het herstel en het borgen van de blik op de toekomst (nog) onvoldoende terugkeren. De toekomst-



bestendigheid van de AIVD hangt juist hier van af. We baseren dit op een viertal overwegingen: 61

1. De AIVD wilde het operationele (inlichtingen-)proces bij de reorganisatie en versobering zoveel mogelijk ontzien. Dat heeft tot gevolg gehad dat veel ondersteunende taken ofwel zijn opgeheven, ofwel in de operationele lijn zijn ondergebracht. Dat leidt tot een grotere druk op de operationele taakuitvoering, zeker nu de organisatie door achtereenvolgende intensiveringen niet meer krimpt maar juist weer groeit. Een sluipende uitholling van het operationele proces – medewerkers worden steeds meer in beslag genomen door niet-operationele taken – kan daarvan het gevolg zijn.
2. Innovatie wordt bij de door de AIVD getroffen maatregelen behandeld als een budgettaire sluitpost. Zo heeft de dienst er bij de invulling van de taakstelling expliciet voor gekozen om sterk te bezuinigen op het ICT-ontwikkeld kader. Juist technische innovatie vormt vandaag de dag een belangrijke randvoorwaarde voor een toekomstbestendige organisatie.
3. Hetzelfde, maar dan mogelijk nog in versterkte mate, geldt voor de academie, die verantwoordelijk was voor de opleiding en kwaliteit van de medewerkers. Voor een kennis- en informatie-intensieve organisatie als de AIVD vormen opleiding, informatisering en permanente innovatie randvoorwaarden om toekomstbestendig te kunnen functioneren en wendbaar informatieposities te kunnen opbouwen, onderhouden en verlaten. Ook (een opvolger van) Greenfield wordt in dit verband node gemist.
4. De AIVD wil een belangrijk deel van de taakstelling van € 11 miljoen invullen door het realiseren van gemeenschappelijke huisvesting met de MIVD. Wij hebben vastgesteld dat dit plan en de ermee te realiseren besparingen tot nu toe nog onvoldoende zijn onderbouwd. Daardoor bestaat het risico dat de beoogde besparing niet of maar ten dele wordt gerealiseerd. Dit leidt tot budgettaire onzekerheid die negatief kan uitwerken op de taakuitvoering door de AIVD, ook nu het budget door de laatste intensiveringen weer is verruimd.

7.1.3 Bedrijfsvoering, politieke sturing en parlementaire controle

Wij zien dat de AIVD, het kabinet en de Tweede Kamer sinds het rapport van de commissie-Dessens verbeteracties in gang hebben gezet. Er is echter nog niet aan alle aanbevelingen van deze commissie volledig invulling gegeven. Wij formuleren daarom een aantal aanbevelingen voor de betrokken partijen om de sturing en verantwoording over de AIVD te verbeteren, zodat zij voortaan op een goede manier met (de effecten van) budgetveranderingen om kunnen gaan.



Bedrijfsvoering AIVD

Wij beschreven in hoofdstuk 6 dat de AIVD vooral op input stuurt en dat de interne management-informatie bij deze sturing past. Wij constateerden daar ook dat de AIVD geen meerjarig historisch beeld heeft hoeveel mensen en middelen zijn ingezet om bepaalde resultaten te bereiken- en dat de AIVD ook de blik op de toekomst kan versterken. Wij hebben in de tekstkaders in hoofdstuk 4 aangegeven dat de stand van de bedrijfsvoering van invloed is geweest op de bezuinigingsmaatregelen en op de effecten daarvan. Wij constateren dat in de bedrijfsvoering van de AIVD verbeteringen nodig zijn voor een goede omgang met neerwaartse en opwaartse budgetveranderingen. Wij vinden het positief dat de AIVD heeft aangekondigd de interne management-informatie te willen verbeteren, maar zien tegelijkertijd dat verdergaande stappen noodzakelijk zijn. Deze liggen zowel op het vlak van de managementinformatie als op de wijze van sturing.

De AIVD moet de verzakelijking die met het geïntegreerde aanwijzingsbesluit door het kabinet is ingezet met betekenisvolle beleidsinformatie kunnen ondersteunen. Dat betekent dat de AIVD meer inzicht moet verwerven in de kosten van onderzoeken en de schaalbaarheid van de eigen organisatie. Daarmee kan intern en extern aangetoond worden welke middelen meerjarig nodig zijn om de gevraagde producten te kunnen leveren. De effecten van budgetwijzigingen zijn daarmee vooraf in termen van taakuitoefening en geld met beleidsmakers te bespreken en achteraf beter te bepalen en verantwoorden. Nu het kabinet met de geïntegreerde aanwijzing meerjarig op onderzoeksdoelen gaat sturen, zal de AIVD bovendien de eigen blik verder naar voren en meer op de gevraagde output moeten richten. De AIVD moet de eigen organisatie daarom meer op outputsturing inrichten. Daarnaast moet de blik op de toekomst van de eigen organisatie worden vastgesteld in een strategische visie. Het takenpakket uit de geïntegreerde aanwijzing kent een horizon van vier jaar en biedt daarmee een logisch aanknopingspunt. Wij hebben deze punten opgenomen onder onze aanbevelingen.

Politieke sturing

Wij beschreven in onze conclusie hoe de besluitvorming van het kabinet heeft bijgedragen aan het effect van de budgetwijzigingen bij de AIVD. Wij constateerden daarbij dat de besluiten over het budget van de AIVD niet wortelen in een gedeelde visie op de rol en taken van de AIVD in de nationale veiligheidsketen. De sturing van het kabinet op de AIVD en MIVD is daarmee nog niet ingebed in een geïntegreerde, strategische visie. Het kabinet zou volgens ons tot een dergelijke visie moeten komen. De toekomstverkenning 'Greenfield', die ambtelijk werd ingezet



naar aanleiding van de bezuiniging van € 68 miljoen op de AIVD, bood een aanzet hiertoe. Wanneer een geïntegreerde strategische visie is geformuleerd, kan deze de AIVD helpen om de strategische visie op de eigen organisatie te versterken. Wij hebben dit punt opgenomen onder onze aanbevelingen.

63

Parlementaire verantwoording

Wij zien dat in de Tweede Kamer de samenhang tussen beleidsdoelen, prestaties en (financiële) middelen van de AIVD niet wordt besproken, noch in de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD), noch in de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. De parlementaire controle heeft afgelopen jaren dan ook onvoldoende op deze samenhang kunnen plaatsvinden. Wij zien dat als een gemis, omdat de parlementaire controle een belangrijke schakel vormt in de sturings- en verantwoordingscyclus op de AIVD. Wij schatten in dat het geïntegreerd aanwijzingsbesluit de aanzet kan geven tot een integrale verantwoording achteraf, waarbij de operationele effectiviteit en de daarvoor ingezette middelen op een controleerbare wijze met elkaar in verband worden gebracht. Dit stelt overigens eisen aan de managementinformatie van de AIVD, die in dat opzicht nog stappen moet maken. Op dit moment voert de CIVD een onderzoek uit naar het eigen functioneren en naar manieren om haar controlerende rol ten aanzien van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten verder te versterken. Bij de afronding van dit onderzoek waren de uitkomsten van dit onderzoek nog niet bekend. Wij moedigen dit initiatief van de Tweede Kamer aan en indien mogelijk zullen wij met belangstelling kennis nemen van de uitkomsten. Wij hebben het voorgaande ook opgenomen onder onze aanbevelingen.

7.2 Aanbevelingen

Aanbeveling aan het kabinet

1. Het geïntegreerd aanwijzingsbesluit heeft de potentie zich te ontwikkelen tot een integrale, meerjarige visie gericht op het functioneren en presteren van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de nationale veiligheidsketen. Met het Greenfield-project (toekomstverkenning gericht op de rol van deze diensten in de veiligheidsketen) is daartoe een aanzet gegeven die vroegtijdig is afgebroken. Het is belangrijk dat een dergelijk strategievormingsproces wordt afgerond en resulteert in een richtinggevende en breed gedragen visie.



Aanbevelingen aan de minister van BZK en de AIVD

64

2. Bovenstaande integrale visie biedt de basis voor een organisatorische vertaling op het niveau van de afzonderlijke diensten. Vertaling in een meerjarig organisatorisch visie-document voor de AIVD ligt dan voor de hand. In combinatie met de jaarplan-systematiek zou dit document inzicht moeten geven in de samenhang van beleidsdoelen, prestaties en middelen (planning en realisatie). Wij vinden in ieder geval de volgende elementen van belang:
 - a. de resultaten die de organisatie behaalt (onder meer in termen van inlichtingenposities en -producten);
 - b. de activiteiten die de organisatie daartoe onderneemt;
 - c. de daarbij in te zetten capaciteit in termen van mensen, (financiële) middelen, en (bijzondere) bevoegdheden in de tijd.Met deze visie en de vertaling ervan kan de financiële en operationele duurzaamheid van de organisatie beter worden geborgd. Daarmee ontstaat ook beter zicht op de kosten per te onderscheiden activiteit en de schaalbaarheid van de organisatie (ook in termen van een minimaal aan te houden niveau van dienstverlening en ondersteunende activiteiten).
3. De AIVD kan de visie gebruiken voor de inrichting van de organisatie en uitvoering van het proces op alle niveaus. Dat veronderstelt de inrichting van een resultaatgerichte en toekomstbestendige bedrijfsvoering en dat intern de wisselwerking tussen beleids- en werkvloerniveau tot zijn recht komt.
4. De AIVD moet in staat zijn de Tweede Kamer informatie aan te reiken waarmee een oordeel kan worden gegeven over de samenhang tussen beleidsdoelen, prestaties en (financiële) middelen.

Aanbeveling aan de Tweede Kamer

5. Het geïntegreerd aanwijzingsbesluit en de integrale visie kunnen ook de aanzet geven tot een integrale verantwoording achteraf, waarbij de operationele effectiviteit en de daarvoor ingezette middelen op een controleerbare wijze met elkaar in verband worden gebracht. Dit vergt dat de Tweede Kamer een plaats – dan wel samenhang tussen de plaatsen – creëert waar politieke behandeling en controle kan plaatsvinden.



8 Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer

65

8.1 Bestuurlijke reactie

De minister van BZK heeft op 12 mei 2015 mede namens de minister-president op ons conceptrapport gereageerd. Wij geven de inhoud van de brief hieronder volledig weer.¹¹

“De voorliggende materie mag al enige tijd rekenen op de aandacht van de Tweede Kamer. Het kabinet is de Algemene Rekenkamer (ARK) dan ook erkentelijk voor dit rapport, dat goed inzicht biedt in de verschuivingen in het budget van de AIVD, de motivering daarvoor en de gevolgen ervan. Wij kunnen ons in het algemeen vinden in de conclusies en nemen alle aanbevelingen aan het kabinet en de minister van BZK in het bijzonder over.

In oktober 2012 hadden de nieuwe dreigingen zich nog niet gemanifesteerd. Door de opstellers van het regeerakkoord kon niet worden voorzien de mate waarin het uitreizen naar Syrië over heel Europa zou toenemen, noch de onrust bij de oostgrens van Europa. Daarom werd het verantwoord geacht de bezuinigingen benodigd voor het op orde houden van de begroting ook te zoeken bij de AIVD. De opdracht om de bezuiniging te zoeken in de d- en e-taak gold als richtlijn. Het kabinet kon zich vanwege het specifieke karakter van het inlichtingenwerk goed vinden in het voorstel van de minister van BZK om op een andere wijze invulling te geven aan de bezuinigingen, namelijk op staf- en beheerstaken alsmede de organisatiekosten.

Terugkijkend kan vooralsnog worden geconcludeerd dat deze invulling van de bezuiniging goed heeft uitgepakt. Voor iedere organisatie is het gezond om eens in de zoveel tijd te bezien waar kan worden gewonnen aan efficiëntie. De gevolgen voor de operationele capaciteit zijn uiterst beperkt gebleven, het terrorisme onderzoek is hierbij ontzien. Inmiddels is sprake van een gereorganiseerde AIVD.

Bijzondere vermelding verdient de waarschuwing van de ARK inzake een sluipende uitholling van het operationele proces door het verplaatsen van ondersteunende taken naar de operationele lijn. Tot op heden is geen sprake van een dergelijke uitholling; ik heb de DG van de AIVD gevraagd hierop alert te zijn.

De ARK concludeert dat het meerjarenperspectief is afgekapt en dat de noodzakelijke borging hiervan in de invulling van de intensiveringen vooralsnog ont-

¹¹ De reactie van de bewindspersonen is hier letterlijk weergegeven, inclusief mogelijke typ- of taalfouten. De originele brief is te raadplegen op www.rekenkamer.nl.



breekt. Ik onderken de noodzaak van een meerjarig perspectief. Vanwege het snel verslechterende dreigingsbeeld heeft de AIVD alle zeilen bij moeten zetten om te doen wat op dat moment redelijkerwijs moest gebeuren. Bij de invulling van de extra intensivering van februari 2015, welke oploopt naar structureel € 40 miljoen in 2020, zal bijzondere aandacht zijn voor de borging van het meerjarenperspectief. Opleiding, informatisering en permanente innovatie krijgen hierin een plaats.

66

Met betrekking tot de inschatting van de besparingen van de gemeenschappelijke huisvesting met de MIVD is de conclusie van de ARK dat deze tot nu toe onvoldoende onderbouwd zijn. Het kabinet merkt op dat de inschatting gebaseerd is op een verkenning. De aannames zijn mede als gevolg van de capaciteitsuitbreidingen bij beide diensten inmiddels gewijzigd. Op basis van een nieuwe uitwerking zal rond de zomer van dit jaar actualisatie plaatsvinden, waarover de Tweede Kamer zal worden geïnformeerd.

Alle aanbevelingen hebben betrekking op het inrichten van een proces waarbij een integrale, meerjarige visie op het functioneren en presteren van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt vertaald in een meerjarig organisatorisch visiedocument voor de AIVD.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de waarde van inlichtingenwerk niet altijd in cijfers is te meten. Juist omdat de AIVD zich richt op ongekende dreiging, is op voorhand vaak onduidelijk hoeveel capaciteit en geld is benodigd voor een bepaald onderzoek. Dit laat onverlet dat het in beeld brengen van de samenhang tussen beleidsdoelen, prestaties en (financiële) middelen beter kan.

In de tussentijd is tevens een aantal strategische documenten vervaardigd, zoals de strategie nationale veiligheid, de internationale veiligheidsstrategie, de nationale cybersecuritystrategie en de contra-terrorismedstrategie. Het samenstel van deze documenten zal een beslag krijgen in de in het rapport genoemde Geïntegreerde Aanwijzing Inlichtingen en Veiligheid (GA I&V). Hoewel de GA I&V formeel pas bij de wijziging van de WIV 2002 een grondslag krijgt, heeft het kabinet eerder besloten reeds dit jaar te starten met de systematiek. De GA I&V 2015-2018, welke nagenoeg is afgerond, is daarmee de door het ARK aanbevolen integrale, meerjarige visie van het kabinet gericht op het functioneren en presteren van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de veiligheidsketen.

De gerichte investeringen van het kabinet in de AIVD en de GA I&V zullen worden uitgewerkt in een meerjarig implementatieplan voor de AIVD. De DG AIVD is verzocht dit plan nog dit jaar op te stellen.

Daarnaast is een aanbeveling gericht aan de Tweede Kamer. Het kabinet ziet de bevindingen van de CIVD inzake haar eigen functioneren met interesse tegemoet. Met de Tweede Kamer zal te zijner tijd worden bezien op welke wijze de informatieverschaffing aan het parlement kan worden vormgegeven."

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij constateren dat het kabinet zich in het algemeen kan vinden in de conclusies en dat het onze aanbevelingen overneemt. Uit de reactie van



de minister van BZK, mede namens de minister-president, maken wij op dat het beeld van budgettaire turbulentie in de beschreven periode wordt herkend.

67

Wij onderschrijven de stelling van de minister dat het voor iedere organisatie gezond is om eens in de zoveel tijd te bezien waar gewonnen kan worden aan efficiëntie. Niettemin constateerden wij in ons onderzoek dat een dergelijke actie juist voor een kennisintensieve organisatie als de AIVD risico's met zich meebrengt, met name wat de personele kwaliteit en de innovatie- en ontwikkelkracht betreft. Wij wezen daarbij op de doorwerking op termijn, waardoor de operationele taakuitvoering onder druk komt te staan. De minister van BZK neemt onze waarschuwing op dit punt ter harte door extra alert te zijn op een sluipende uitholling van het operationele proces.

Blijkens de reactie van de minister zal veel op korte termijn en in de loop van dit jaar duidelijk worden: de geïntegreerde aanwijzing 2015-2018 is nagenoeg afgerond. Rond de zomer zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over een nieuwe uitwerking voor de eventuele co-locatie van de AIVD en MIVD. De DG AIVD is gevraagd nog dit jaar een meerjarig implementatieplan voor de AIVD op te stellen waarin bijzondere aandacht zal worden gegeven aan de borging van het meerjarenperspectief. Opleiding, informatisering en permanente innovatie krijgen hierin een plaats. Het bijbehorende visiedocument voor de inrichting van de organisatie wordt in het vooruitzicht gesteld, waarbij de samenhang tussen beleidsdoelen, prestaties en (financiële) middelen beter in beeld zal worden gebracht.

Met name dit laatste document, de daarop te baseren jaarplannen en begrotingen, de realisatie in termen van prestaties en de daarvoor benodigde tijd, mensen en middelen zouden in onze ogen dé basis kunnen zijn voor de periodieke informatie-uitwisseling met, bespreking in en controle door de Tweede Kamer. Om te beginnen is de CIVD aan zet, omdat ook daar besproken kan worden waar in die stukken de demarcatielijnen lopen tussen openbaarheid en geheimhouding.

Ook de Algemene Rekenkamer zal zich tot de CIVD wenden en daar haar recente ervaringen met die demarcatielijnen bespreken.



Bijlage 1 Beantwoording onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde als volgt:

Welke effecten hebben de opeenvolgende bezuinigingsvoorstellen op de organisatie en het werk van de AIVD?

Onze hoofdconclusie luidt dat er in oktober 2012 onvoldoende oog is geweest voor de bijzondere dynamiek die onlosmakelijk is verbonden aan personele bezetting en informatisering bij een kennisintensieve organisatie als de AIVD. De combinatie van sindsdien snel opeenvolgende wijzigingen in het budget van de AIVD, de kort op elkaar volgende ingrepen door de AIVD om te kunnen krimpen en de vrijwel gelijktijdige invulling van noodzakelijke uitvoeringsprocessen om weer te kunnen groeien, hebben diepe sporen in de organisatie getrokken. De gevolgen daarvan zullen nog enkele jaren voelbaar zijn en risico's met zich meebrengen mede voor het gewenste niveau van operationaliteit.



Onderzoeksvragen	Beantwoording	Vindplaats rapport
1. Welke taakstellingen en bezuinigingen zijn de dienst vanaf de begroting 2013 opgelegd?	<ul style="list-style-type: none"> - Taakstelling € 68 miljoen (regerakkoord <i>Bruggen slaan</i>) <ul style="list-style-type: none"> o € 45 miljoen specifieke taakstelling (opheffen buitenlandtaak AIVD; invulling bij constituerend beraad ingetrokken, taakstelling bleef); o € 23 miljoen generieke taakstelling (efficiency). - Halvering taakstelling tot € 34 miljoen (Herfstakkoord 2013) - Intensivering € 25 miljoen (juni 2014) - Intensivering € 40 miljoen (februari 2015) <ul style="list-style-type: none"> o Realisatie van taakstellingen zou leiden van een daling van het budget van de AIVD van € 200 miljoen in 2013 naar € 126 miljoen in 2018;. o Na beide intensiveringen stijgt het budget echter tot € 230 miljoen in 2020. 	Hoofdstuk 3 (§ 3.1)
2. Welke maatregelen heeft de dienst genomen of zal de dienst nemen om hieraan te voldoen?	<ul style="list-style-type: none"> - Taskforce DAVID: reorganisatie en versobering AIVD (beoogde opbrengst € 23 miljoen). - Toekomstverkenning Greenfield: toekomstscenario's I&V-domein met gevolgen voor taakuitvoering AIVD (beoogde opbrengst € 45 miljoen). - Co-locatie: gemeenschappelijke huisvesting AIVD-MIVD (beoogde opbrengst substantieel deel resterende taakstelling na halvering (€ 11 miljoen). - Taskforce Influx om instroom te begeleiden na intensiveringen. 	Hoofdstuk 3 (§ 3.2)
3. Welke invloed hebben deze maatregelen op organisatie en formatie van de dienst?	<p>Taskforce DAVID:</p> <ul style="list-style-type: none"> - reductie formatie (1491 > 1320 fte); - versobering staf en ondersteuning; - versobering ICT-budget (beheer en innovatie); - verdubbelde uitstroom 2013-2014; - operationele bijstelling. <p>Intensiveringen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vanaf 2015 versterkte (met name operationele) instroom (tot boven 1.500 fte's). 	Hoofdstuk 4 Hoofdstuk 5
4. Welke invloed hebben deze maatregelen op de primaire taken en de taakuitoefening van de dienst?	<ul style="list-style-type: none"> - versterkte uitstroom van personeel na 2012; - inbreuken op het operationele proces en de operationele capaciteit; - ICT-innovatie en ondersteuning gebruikt als budgettaire sluitpost; - Decentraal opleiden geeft risico's in uitvoering en ontwikkeling; - co-locatie smalle en onzekere basis voor het realiseren van besparingen; - toekomstverkenning stop gezet; - vermindering van tegenspraak en lerend vermogen van de organisatie. 	Hoofdstuk 5 (§ 5.2)
5. Welke uitkomsten zijn beoogd met deze maatregelen? Zijn deze voldoende onderbouwd?	<ul style="list-style-type: none"> - DAVID: besparing van € 23 miljoen. Mogelijke effecten van besparingen (ondersteuning, ICT) op taakuitoefening onvoldoende onderzocht en onderbouwd. - Greenfield: langetermijnvisie op I&V-keten + scenario's daarbinnen voor AIVD niet tot stand gekomen na halvering taakstelling. - Co-locatie: substantiële bijdrage aan resterende taakstelling van € 11 miljoen is volgens ons onvoldoende onderbouwd. Daardoor ontstaat komende jaren mogelijk financieel risico voor de organisatie. 	Hoofdstuk 4 Hoofdstuk 5
6. Met welke randvoorwaarden en externe ontwikkelingen moet hierbij rekening worden gehouden?	<ul style="list-style-type: none"> - Tot stand komen geïntegreerd aanwijzingsbesluit vergt meer resultaatgerichte organisatiebesturing AIVD. Eerste stappen daartoe worden gezet. - Wens om te komen tot betere en meer integrale parlementaire controle (CIVD) op handelen I&V-diensten. CIVD doet daarnaar onderzoek. - Snelle budgetwijzigingen verhouden zich slecht tot aard inlichtingenwerk (vergt investeringen op langere termijn). - Snelle verandering dreigingsbeeld vraagt veel van flexibiliteit en inzetbaarheid AIVD. 	Hoofdstuk 2 Hoofdstuk 6
7. Op welke wijze draagt het management informatiesysteem van de	<ul style="list-style-type: none"> - a. Per januari 2015 is een dienstbrede systematiek geïmplementeerd op basis van uniforme definities. - a/b. Deze systematiek ondersteunt inputsturing: of de afzonderlijke afdelingen 	Hoofdstuk 2 Hoofdstuk 6 Bijlage 3



Onderzoeksvragen	Beantwoording	Vindplaats rapport	70
<p>AIVD bij aan de sturing en beheersing van de AIVD?</p>	<p>en directies op een bepaald moment hun doelen en prestaties realiseren binnen het voor hen beschikbare budget en de formatie; de benodigde informatie wordt ontleend aan diverse systemen.</p> <ul style="list-style-type: none"> - c. De informatie is actueel; of de informatie betrouwbaar is, kunnen wij niet vaststellen/is onbekend, omdat gegevens over feitelijke realisaties en nacalculaties ontbreken; verder beschikt de AIVD niet over informatie over de efficiency van de dienst en over een geïntegreerd zicht op het verleden. - d. De weging en sturing op jaarbasis is qua proces zorgvuldig, maar inhoudelijk niet geheel transparant omdat naast de in onze ogen beperkte managementinformatie er gebruik wordt gemaakt van ervaringsgegevens; de integrale en meerjarige sturing op de toekomst ontbreekt. - e. De interne en externe verantwoording is consistent en past bij inputsturing op jaarbasis; verantwoording over de efficiency van de dienst ontbreekt. 		



Bijlage 2 Ontwikkeling AIVD 2000-2015

71

Omgeving	Werkveld	Specifieke maatregelen	Kabinet c.q. kabinetsbesluiten inzake AIVD	Totale uitgaven in € miljoen	
Periode 2000-2006: Snelle groei					
2000			2 ^e kabinet-Kok	50	
2001	<ul style="list-style-type: none"> 11 september: aanslagen New York en Washington 			59	
2002	<ul style="list-style-type: none"> Mei: Moord op Pim Fortuyn 	<ul style="list-style-type: none"> BVD wordt AIVD Toevoeging d-taak Overkomst NBV Rapport commissie-Van den Haak 	1 ^e kabinet-Balkenende	67	
2003	<ul style="list-style-type: none"> Eerste aanhoudingen van leden van de Hofstadgroep 		<ul style="list-style-type: none"> Inrichten stelsel Bewaken en beveiligen 	2 ^e kabinet-Balkenende <ul style="list-style-type: none"> € 4 miljoen voor inrichting e-taak 	79
2004	<ul style="list-style-type: none"> Maart: aanslagen in Madrid Zomer: terreuralarm in Nederland en aanhouding Samir A. November: Moord op Theo van Gogh Dreigingsniveau naar substantieel 	<ul style="list-style-type: none"> Oprichting NCTV Rapport commissie-Havermans 	<ul style="list-style-type: none"> Inrichting CT-Infobox 	Naar aanleiding van rapport-Havermans: <ul style="list-style-type: none"> kabinetsmaatregelen voor bestrijding terrorisme en radicalisering; extra budget circa € 10 miljoen groei AIVD tot maximaal 1.504 fte's 	88
2005	<ul style="list-style-type: none"> Aanhouding Nouredine El Fatmi 	<ul style="list-style-type: none"> Rapport CTIVD naar moord op Van Gogh 		<ul style="list-style-type: none"> Efficiencytaakstelling AIVD oplopend tot € 1 miljoen vanaf 2007 	108
2006	<ul style="list-style-type: none"> Aanslagen in Londen 	<ul style="list-style-type: none"> Toevoeging e-taak 		3 ^e kabinet-Balkenende	134
Periode 2007-2012: Stabilisatie					
2007	<ul style="list-style-type: none"> Dreigingsniveau naar beperkt 		<ul style="list-style-type: none"> Reorganisatie Prospect 	4 ^e kabinet-Balkenende <ul style="list-style-type: none"> Versterking informatievoorziening AIVD met € 6,2 miljoen vanaf 2008 oplopend tot € 12 miljoen in 2012 	175
2008	<ul style="list-style-type: none"> Dreigingsniveau naar substantieel 				175
2009	<ul style="list-style-type: none"> Dreigingsniveau naar beperkt 		<ul style="list-style-type: none"> Reorganisatie KOERS 	<ul style="list-style-type: none"> Versterking informatievoorziening AIVD (onder andere beheeren onderhoudskosten nieuwe systemen) met € 1,6 miljoen vanaf 2010 Taakstelling terrorismebestrijding vanwege te bereiken efficiency in de keten van € 4 miljoen structureel vanaf 2011 met verlaging formatie naar 1.450 fte's 	190
2010				1 ^e kabinet-Rutte <ul style="list-style-type: none"> Loonbijstelling 2010 niet uitgekeerd 	191



Omgeving	Werkveld	Specifieke maatregelen	Kabinet c.q. kabinetsbesluiten inzake AIVD	Totale uitgaven in € miljoen	
			<ul style="list-style-type: none"> Taakstelling voor efficiency terrorisme-bestrijding niet te realiseren; wordt teruggedraaid Motie-Koolmees: taakstellende productiviteitsverbetering van € 4 miljoen vanaf 2012 2010/2011: toevoeging € 15 miljoen voor ICT 		
2011	<ul style="list-style-type: none"> Diginotar-hack Arabische lente Start opstand tegen Assad in Syrië 	Herprioritering onderzoek in kader van Arabische lente	<ul style="list-style-type: none"> Taakstelling 1e kabinet-Rutte uitgewerkt in ontvangsten-taakstelling voor uitvoering veiligheids-onderzoeken €11,5 miljoen met ingang van 2012 structureel Begrotingsakkoord met rijksbrede efficiency-taakstelling, resulterend voor AIVD in taakstelling van € 2,1 miljoen vanaf 2013 	197	
2012		Start evaluatie Wiv 2002 (commissie-Dessens)	<p>2^e kabinet-Rutte</p> <ul style="list-style-type: none"> Regeerakkoord 2^e kabinet-Rutte met €68 miljoen bezuinigen op AIVD 	199	
Periode 2013-2015: Turbulentie					
2013	<ul style="list-style-type: none"> Januari: Eerste berichten uitreis Nederlandse jihadisten Maart: Dreigingsniveau naar substantieel November: Euromaiden / begin politieke onrust in Oekraïne 	<ul style="list-style-type: none"> Rapport commissie-Dessens 	<ul style="list-style-type: none"> Maart: start Greenfield-toekomstverkenning naar veiligheidsdomein met positie AIVD en MIVD Twee maal herprioritering onderzoek Reorganisatie DAVID 	<ul style="list-style-type: none"> Herfstakkoord met halvering taakstelling 2^e kabinet-Rutte naar € 34 miljoen structureel 	195
2014	<ul style="list-style-type: none"> Februari: President Yanukovich van Oekraïne vlucht naar Rusland Maart: Krim sluit zich aan bij Rusland Mei: aanslag in Brussel Juni: Opmars ISIS en uitroepen Kalifaat Juli: Neerstorten MH17 September: Dreigings-appreciatie jihadistisch terrorisme, ook in Europa/Nederland Oktober: Aanslagen in Canada 	<ul style="list-style-type: none"> Kabinetsreactie op rapport commissie-Dessens Publicatie AIVD-nota over transformatie van het jihadisme Actieprogramma Integrale Aanpak jihadisme 	<ul style="list-style-type: none"> Oprichting JSCU (Joint Sigint Cyber Unit) met MIVD Synthese Greenfield: afnemers verwachten inzet in volle breedte van veiligheidscontext Bijstelling Jaarplan 2014 AIVD in kader van CT-dreiging Uitvoering reorganisatie DAVID Operatie Slagkracht 	<ul style="list-style-type: none"> Verhoging begroting AIVD met € 25 miljoen. Resterende taakstelling van € 11 miljoen zal voornamelijk gevonden moeten worden in co-locatie met MIVD 	189 (bron: begroting Ministerie BZK 2015, artikel 2)
2015	<ul style="list-style-type: none"> Aanslagen in Parijs en Kopenhagen Aanhouding terroristische groep in Verviers 	<ul style="list-style-type: none"> Onderzoek Veiligheidsketen door NCTV 	<ul style="list-style-type: none"> Slagkracht II 	<ul style="list-style-type: none"> Naar aanleiding van NCTV-onderzoek structurele verhoging begroting AIVD vanaf 2016 oplopend tot 2020 met € 40 miljoen 	213 (bron: begroting Ministerie BZK 2015, artikel 2)



Bijlage 3 Bedrijfsvoering AIVD 1998-2014

Samenvattend overzicht van de tekortkomingen in de bedrijfsvoering 1998 met actuele stand van zaken van de toen gesignaleerde knelpunten¹²

1998	2014
OPZET	
<p>Ontbreken van een samenhangende visie waarin de taakvelden van de dienst met elkaar worden verbonden en tevens de samenhang wordt aangegeven met andere op het beleidsterrein werkzame instanties.</p>	<p>De dienst beschikt over een strategische visie. In de dagelijkse praktijk wordt hieraan invulling en uitvoering gegeven. Sinds 2013 ontbreekt een document dat deze werkwijze ondersteunt. Verder is de visie niet uitgewerkt in een daarvan afgeleide integrale meerjarenbehoefte aan personele en financiële middelen die verder reikt dan het budgettair kader.</p> <p>Organisatorisch gezien heeft de dienst per 1 januari 2015 de uitvoerende taken met elkaar verbonden en is er een auditfunctie bij de Centrale Staf ingericht. Binnen zijn beperkte formatie zal deze bijdragen aan het inzicht in de effectiviteit van gemaakte keuzen en de beheersing van strategische risico's.</p> <p>De samenhang met andere op dit beleidsterrein werkzame instanties:</p> <ul style="list-style-type: none"> • was onderwerp van een toekomstverkenning op het IenV-domein najaar 2013, die geen vervolg heeft gekregen; • wordt bevordert door participatie op rijksbrede IenV-velden (bijvoorbeeld Strategie Nationale Veiligheid) • wordt per desk (bijvoorbeeld extremisme) of onderwerp (bijvoorbeeld JSCU) opgepakt.
<p>Ontbreken van relevante beoordelingscriteria inzake de uitvoering van:</p> <ul style="list-style-type: none"> • veiligheidsonderzoeken • inzet van bepaalde operationele inlichtingenmiddelen • archiefbeheer 	<p>De dienst beschikt over criteria aangaande veiligheidsonderzoeken en inzet operationele middelen. Naar het archiefbeheer hebben wij in 2014/2015 geen onderzoek gedaan.</p>
<p>Grotendeels ontbreken van dienstbrede kwaliteitsborging in de vorm van bijvoorbeeld periodieke (zelf)evaluaties en daaraan gekoppeld dienstbrede prioritering van activiteiten.</p>	<p>De kwaliteit binnen de processen is geborgd en de dienst beschikt over een systeem van wegen en prioriteren van activiteiten.</p> <p>De kwaliteitsborging buiten de processen is gesplitst in de kwaliteitsborging van de onderzoeken en van de operatiën. De uitkomsten worden in de afzonderlijke (deel)processen geïmplementeerd. De 'rode draden' van alle evaluaties binnen het primaire proces worden niet regelmatig geïntegreerd, zodat deze niet kunnen bijdragen aan het strategisch denken en efficiënt werken van de dienst als geheel. De nieuwe auditfunctie zal op enigerlei wijze bijdragen aan kwaliteitsborging door evaluaties uit te voeren en zelfevaluaties te ondersteunen.</p>

¹² De conclusies uit ons onderzoek 1998 hadden betrekking op de bedrijfsvoering van de rechtsvoorganger van de AIVD (de BVD). De dienst had destijds drie wettelijke taken: binnenlandse veiligheid, beveiligingsadvisering en uitvoeren veiligheidsonderzoeken. Het beeld dat wij ons ultimo 2014 gevormd hebben over de bedrijfsvoering van de AIVD heeft betrekking op de bedrijfsvoering van de AIVD met vijf wettelijke taken; de wettelijke taken van inlichtingen buitenland alsmede het stelsel van bewaken en beveiligen zijn erbij gekomen.



1998	2014
<p>Ontbreken van een dienstbreed gedragen management-informatiesysteem waarmee onder andere tijdsbesteding van medewerkers kan worden gevolgd en waarmee inzicht in de efficiëntie van werkzaamheden kan worden verkregen.</p>	<p>In 2012 is een Integraal Management Control Systeem vastgesteld. De nieuwe organisatie 2015 én de nieuw ontwikkelde informatiesystematiek zijn hierin nog niet verwerkt. Een tijdsregistratiesysteem is niet opgenomen. Wat het inzicht in de efficiëntie van de werkzaamheden betreft constateren wij dat van afzonderlijke processen en werkzaamheden ad hoc inzicht is in efficiency. Het ontbreekt aan informatie over het efficiënt functioneren van de dienst als geheel.</p>
<p>Het voor een groot aantal processen niet <i>up to date</i> zijn van de administratieve organisatie.</p>	<p>De administratieve organisatie is zowel bij de primaire als de ondersteunende processen in procedures vastgelegd.</p>
<p>Het niet eenduidig geregeld zijn van de controle op de naleving van verschillende werkprocessen.</p>	<p>Deze controle is eenduidig geregeld, met onderscheid tussen de primaire en de ondersteunende processen. Dit onderscheid vloeit voort uit de compartimentering.</p>
<p>Het niet voldoende en eenduidig vastgelegd zijn van de 'formats' van een aantal managementinformatie-documenten.</p>	<p>De vernieuwde managementinformatie systematiek voorziet in voorgeschreven formats.</p>
<p>PRAKTIJK</p>	
<p>Het ontbreken van een eenduidige uitvoering en naleving van relevante procedures door betrokkenen en het bestaan van belangrijke verschillen tussen organisatieonderdelen. Hierdoor wordt geen dienstbrede uniforme managementinformatie over de bedrijfsvoering verkregen.</p>	<p>Ultimo 2014 ontbreekt nog steeds dienstbrede uniforme managementinformatie over de bedrijfsvoering. In 2015 is de nieuwe organisatie van start gegaan, wordt de nieuwe managementinformatie systematiek ingevoerd en gaat de interne auditfunctie aan het werk. De werking van deze nieuwe ontwikkelingen hebben wij nu niet kunnen vaststellen.</p>
<p>Het voor een belangrijk deel ontbreken van systematische informatie over de efficiëntie en effectiviteit van verschillende werkprocessen. Mede door het ontbreken van prestatiegegevens en in dat kader ontwikkelde kengetallen is er nauwelijks sprake van relevante dienstinterne en (voor zover mogelijk) externe vergelijkingen.</p>	<p>De nieuwe managementinformatie systematiek bevat prestatiegegevens en kengetallen die voor de directies en afdelingen onderling vergelijkbaar zijn. Deze gegevens worden binnen het begrotingsjaar gemonitord. Het ontbreekt in deze systematiek aan vergelijkingen met dito periode een jaar(en) eerder. Zoals reeds geconstateerd kunnen wij de werking van de nieuwe systematiek nog niet vaststellen. De te genereren informatie geeft inzicht in de effectiviteit van de werkprocessen, niet in de efficiëntie.</p>



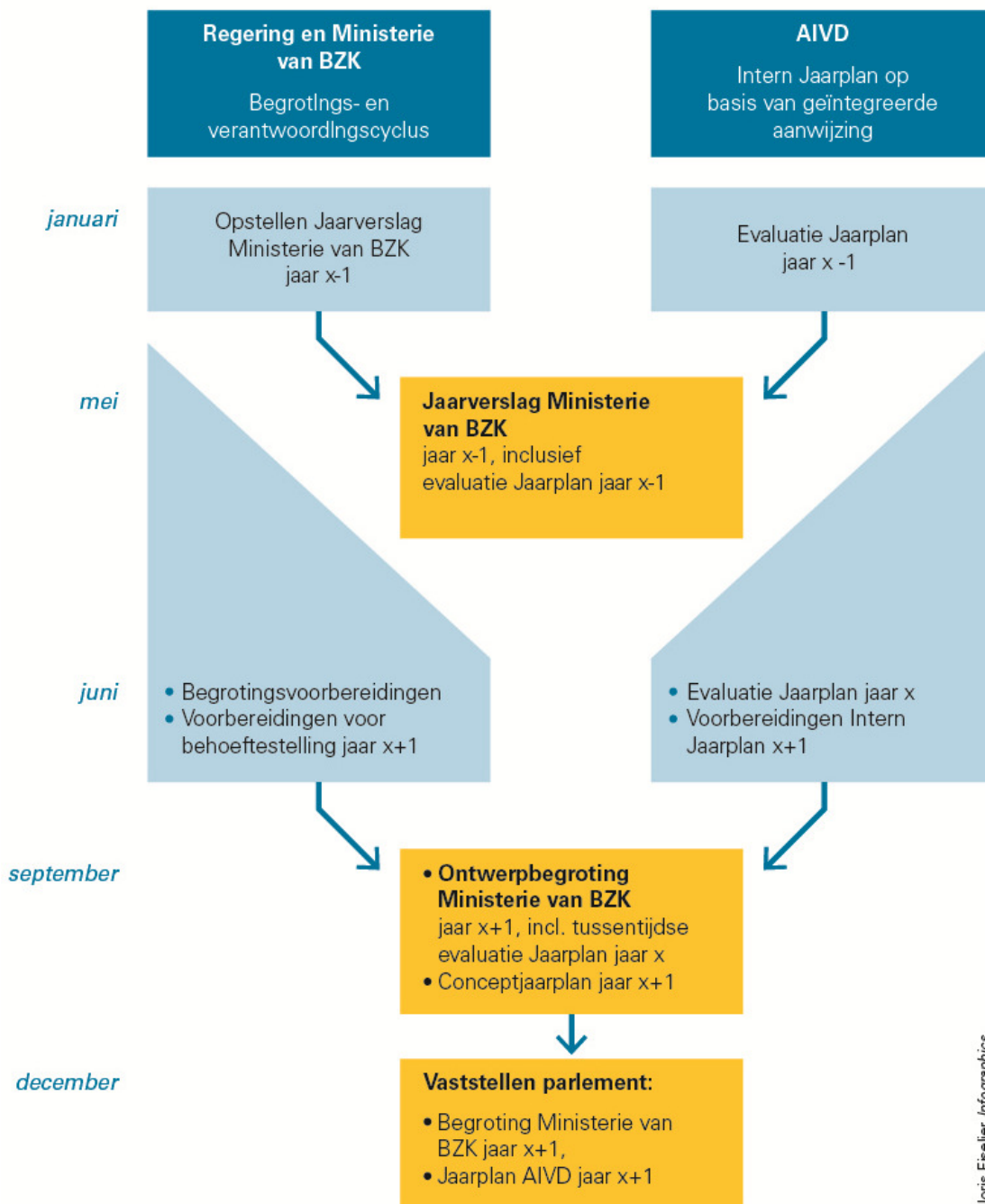
Bijlage 4 Wijzigingen budget AIVD 2012-2015

75

Bedragen in € miljoen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Budgetontwikkeling tot 2011	199	195	193						
Budget t/m 1 ^e kabinet-Rutte	199	195	197	195	194	194	194	194	194
Budget na taakstelling regeerakkoord 2 ^e kabinet-Rutte	198	195	187	172	151	130	126	126	126
Budget na Herfstakkoord 2013	198	195	197	184	173	162	160	160	160
Budget na intensivering juni 2014	198	195	197	209	198	187	185	185	185
Budget na intensivering februari 2015	198	195	197	213	214	215	216	221	230



Bijlage 5 Cyclus geïntegreerde aanwijzing en begrotingsproces





Literatuur

77

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2013). *Openbaar Jaarverslag van de AIVD over 2012*. Zoetermeer: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2013). *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 490, nr. 104. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2014). *Antwoord van de Algemene Rekenkamer op brief inzake uitvoering motie TK 2013-2014 30977, nr. 105 d.d. 5 september 2014*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 30 977, nr. 106. Den Haag: Sdu.

BZK (2014a). *Brief van de minister van BZK aan de president van de Algemene Rekenkamer betreffende uitvoering motie-Schouw/Van Toorenborg d.d. 27 augustus 2014*. Den Haag: eigen beheer.

BZK (2014b). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Wonen en Rijksdienst 2013*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 930 VII, nr. 1. Den Haag: Sdu.

BZK (2014c). *Kamerbrief van de minister van BZK over diverse moties en toezeggingen AIVD*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013 - 2014, 30 977, nr. 104. Den Haag: Sdu.

BZK (2014d). *Brief van de minister van BZK met reactie op de Evaluatie van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 820, nr. 2. Den Haag: Sdu.

BZK (2015). *Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter aanbieding van het AIVD jaarverslag over 2014*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 30 977, nr. 113. Den Haag: Sdu.

BZK & AZ (2014). *Brief van de minister van BZK, mede namens de ministers van AZ, Defensie, Veiligheid en Justitie en Buitenlandse Zaken, met reactie op het rapport Evaluatie Wiv2002*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 820, nr. 2. Den Haag; Sdu.



BZK & Defensie (2014). *Brief van de minister van BZK en de minister van Defensie over convenant AIVD en MIVD inzake de Joint Sigint Cyber Unit*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 29 924, nr. 113. Den Haag: Sdu.

Commissie-Dessens (2013). *Evaluatie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002: Naar een nieuwe balans tussen bevoegdheden en waarborgen*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 820, nr. 1.

Commissie-Havermans (2004). *De AIVD in verandering, rapport van de commissie bestuurlijke evaluatie AIVD*. Baarn: The M.C. Escher Company B.V.

Informateurs (2012). *Kabinetsformatie 2012. Brief van de informateurs aan de Tweede Kamer d.d. 29 oktober 2012, ter aanbieding van hun werkzaamheden met daarbij gevoegd het regeerakkoord van de fracties van VVD en PvdA en de bijbehorende 'Analyse economische effecten financieel kader regeerakkoord' van het Centraal Planbureau*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 410, nr. 15. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2009). *Brief van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten aan de commissie BZK*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 30 977, nr. 25. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2012). *Motie van het lid Elissen over een verzoek tot evaluatie van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 29 924, nr. 76. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2014). *Gewijzigde motie van de leden Schouw en Van Toorenburg over de effecten van de bezuinigingsvoorstellen op het werk van de AIVD*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 30 977, nr. 105. Den Haag: Sdu.

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Foto: Istockphoto

Den Haag, mei 2015