

Quickscan bestuurlijke processen Defensie

ABD Topconsult

Voorwoord

Voor u ligt de Quickscan bestuurlijke processen Defensie. In de afgelopen tijd hebben wij ons een beeld gevormd van de responsiviteit van het ministerie van Defensie op interne en externe veranderingen. Dit hebben we gedaan door de processen die te maken hebben met werving, verwerving en reorganisaties nader te bekijken. We hebben ons een oordeel gevormd of de wijze waarop deze processen vorm krijgen al dan niet belemmerend werken bij het behalen van de gewenste doelen. De resultaten van ons onderzoek staan in dit rapport beschreven, inclusief de aanbevelingen en een voorstel voor de verdere aanpak. Alle geïnterviewden zeggen wij dank voor hun bijdrage aan het onderzoek. Veel dank zijn wij verschuldigd aan de heer Albert van der Knaap voor het regelen van de ondersteuning vanuit Defensie en zijn deelname aan het onderzoek.

Januari 2013

Harry Paul
Koos van der Steenhoven

ABD Topconsult, ministerie BZK

Inhoudsopgave

	Pagina
1. Aanleiding en beschrijving opdracht	2
2. Werkwijze	3
3. Resultaten	4
3.1. Werving	4
3.2. Verwerving	6
3.3. Reorganisaties	8
3.4. Defensiebrede kenmerken	10
4. Conclusies en aanbevelingen	13
4.1. Werving	13
4.2. Verwerving	13
4.3. Reorganisaties	14
4.4. Defensiebrede kenmerken	15
5. Aanpak	16
Bijlage 1	Geïnterviewde personen
Bijlage 2	Documentatie

1. Aanleiding en beschrijving opdracht

Aanleiding

Naar aanleiding van de onderrealisatie op de defensiebegroting in 2012, de snelheid van technologische ontwikkelingen en het schrappen van bestuurscapaciteit binnen de defensieorganisatie, is in het Stafoverleg en het BPB-Comité de vraag gerezen of de bestuurlijke processen bij Defensie nog voldoende responsief zijn in het licht van de toegenomen dynamiek en complexiteit in de omgeving waarin Defensie opereert. Het gaat daarbij niet om de structuur van het besturingsmodel maar om de benodigde slagvaardigheid waarmee hierbinnen kan worden geopereerd. De doelstelling van dit onderzoek is door middel van een quickscan vast te stellen of er sprake is van een achterblijvende responsiviteit van de bestuurlijke processen bij Defensie.

Daarbij gaat het om de volgende vragen:

- Welke symptomen wijzen op een mogelijke achterblijvende responsiviteit van de bestuurlijke processen bij Defensie?
- Kan voor elk van deze symptomen worden vastgesteld dat dit inderdaad wordt veroorzaakt door achterblijvende responsiviteit of is hierbij mogelijk sprake van andere oorzaken?

Reikwijdte

Het onderzoek concentreert zich op de bestuurlijke processen rondom werving, verwerving en veranderprocessen. Bij werving gaat het om de processen rond de personele instroom, waaronder de initiële opleidingen. Bij verwerving betreft het de processen rond investeringen in materieel en bij veranderprocessen gaat het om de aanpassing van organisaties. De vraag welke aanpassingen van de bestuurlijke processen eventueel aan de orde zijn, ligt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Deze quickscan dient zich te concentreren op de analyse van de symptomen van een mogelijk achterblijvende responsiviteit.

Opdrachtgever en opdrachtnemer

De Secretaris-generaal van het Ministerie van Defensie is de opdrachtgever voor dit onderzoek. Namens de opdrachtgever fungeert Commandeur (E) ir. Maarten Tossings (HDAB) als contactpersoon. ABD TOP Consult is de opdrachtnemer voor dit onderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd door drs. Koos van der Steenhoven en dr.ir. Harry Paul. Vanuit het departement is mr. Albert van der Knaap toegevoegd aan de onderzoekers.

2. Werkwijze

Algemeen

In deze eerste fase van het onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve benadering van de vraag of de responsiviteit van de organisatie achterblijft. De opvattingen van geïnterviewde personen en de interne documentatie over knelpunten in het functioneren van de organisatie spelen een belangrijke rol in de beschrijving van de resultaten en de conclusies. Nu en dan is er een vergelijking gemaakt met de situatie bij andere departementen. De gekozen werkwijze is regelmatig afgestemd met de opdrachtgever.

Gesprekken en documentatie

In totaal is met 35 personen gesproken (zie bijlage 1). De gesprekken concentreerden zich rond de drie thema's werving, verwerving en reorganisaties, maar hadden een open karakter. Er is niet gewerkt met een gestandaardiseerde vragenlijst. Van de gesprekken zijn aantekeningen gemaakt, maar er is niet gewerkt met geautoriseerde gespreksverslagen. Om de belangrijkste punten op het spoor te komen, is eerst naar de processen als geheel gekeken. Dit houdt in dat de processen niet nauwkeurig per fase zijn geanalyseerd.

Er is over de thema's werving, verwerving en reorganisatie veel documentatie beschikbaar. Ook is een aantal rapporten verschenen over Defensie als geheel. Uit deze documentatie is een selectie gemaakt (zie bijlage 2). De auditdienst heeft het onderzoek ondersteund door het relevante onderzoeken, bevindingen en aanbevelingen ter beschikking te stellen. Vanwege de grote overeenkomst in aandachtspunten uit de gesprekken en de documentatie, zijn de resultaten van de twee analyses samengenomen. Uit de gesprekken en analyse van de documenten komt, naast specifieke beelden over de processen, ook veel informatie naar voren over de organisatie als geheel. Deze algemene informatie ligt ten grondslag aan de beschrijving van de defensiebrede kenmerken.

Rapportage

In deze rapportage ligt de nadruk op de zaken die de responsiviteit in de weg staan. Dat leidt er onvermijdelijk toe dat de zaken die goed gaan niet of nauwelijks aan de orde komen. Dat dient bij het lezen wel in ogenschouw te worden genomen. Enkele malen wordt verwezen naar verbeteracties die al in gang zijn gezet naar aanleiding van eerdere analyses. Er is niet getracht om volledig te zijn. De rapportage bevat de resultaten die het meest in het oog springen en die vaak in de gesprekken naar voren kwamen.

Bij het formuleren van de conclusies en aanbevelingen ter verhoging van de responsiviteit van de organisatie is uitgegaan van het besturingsmodel, zoals dit na de reorganisatie zijn uiteindelijke vorm zal krijgen. De aanbevelingen zijn voor rekening van ABD Topconsult.

3. Resultaten

3.1. Werving

Algemeen

Goed gemotiveerd en gekwalificeerd personeel is essentieel voor de Defensieorganisatie. Dit betekent dat bij alle besluiten de personele consequenties goed in beeld moeten zijn. Dit geldt bij veranderende inzet van de krijgsmacht, maar ook bij bezuinigingen en organisatorische veranderingen. De personen die wij gesproken hebben, zijn trots om bij Defensie te werken. Tegelijkertijd maken zij zich zorgen over het imago van Defensie als betrouwbare werkgever. Op dit moment is de instroom bij Defensie lager dan wenselijk is voor de continuïteit van de organisatie. Onderstaand volgt een aantal onderwerpen dat uit de analyses van de gesprekken en de documentatie over het thema werving naar voren komen.

Procedures

Door het centraliseren van de werving zijn procedures gestroomlijnd en kan er efficiënt worden gewerkt. Tegelijkertijd levert het generieke proces ook weer problemen op, bijvoorbeeld bij het werven van specialisten. Maatwerk lijkt daarbij noodzakelijk, maar botst met de wens voor uniforme processen.

Er wordt regelmatig gepleit voor het meer decentraal organiseren van (onderdelen van) de werving waarbij, met behoud van centrale regie, de Defensieonderdelen vanuit hun kennis en ervaring met de benodigde expertise, meer verantwoordelijkheid mogen nemen voor de werving van functies die hun onderdeel betreffen. Van belang is ook dat het wervingstraject levendig en tastbaar wordt voor zowel de werwers als de kandidaten. Zij moeten de kans krijgen om Defensie goed te leren kennen en kennis te maken met echte militairen, die fungeren als rolmodellen en boegbeelden. Dat vraagt om een goede samenwerking met de operationele commando's. Een regionale benadering van de werving kan bijdragen aan betere resultaten van de werving en aan zichtbaarheid van de krijgsmacht.

Het hoge percentage afvallers in de wervingstrajecten van de vakopleidingen en in het algemeen duidt er opdat de procedures rond toelating goed moeten worden bekeken. Bijvoorbeeld of de benodigde informatie voor beoordelingen eerder beschikbaar kan komen, zodat sneller duidelijkheid kan worden gegeven over de geschiktheid en wat eventueel nodig is om kandidaten geschikt te maken. In het algemeen is van belang om de instroomeisen, de selectiecriteria en de keuringssystematiek tegen het licht te houden.

De wens is om de procedures te verkorten. Doorlooptijden kunnen worden teruggebracht, bijvoorbeeld door te kijken naar de lengte van de verschillende fasen van het wervingstraject en naar de verplichte deelname aan bijeenkomsten en werkbezoeken. Ook kan worden gezien of de verlening van de Verklaring van geen bezwaar slimmer kan worden georganiseerd, bijvoorbeeld door het gebruik van de Verklaring omtrent gedrag en een snelle check op antecedenten. Een belangrijk aandachtspunt is dat de opleidingen van Defensie goed moeten aansluiten op de instroomdata zodat er niet teveel tijd zit tussen de afronding van de civiele opleiding en het begin van de militaire opleiding.

Bezuinigingen

Als gevolg van de financiële problematiek is de instroom van personeel in 2010 gestopt en zijn de wervingsinspanningen gestaakt. Het plan van aanpak voor werving en behoud uit 2008 is niet uitgevoerd. In mei 2012 is de werving weer gestart. Een dergelijk acute stop als gevolg van taakstellingen heeft eerder plaatsgevonden in 2003. Een veelgehoorde klacht is dat deze centraal genomen beslissingen te generiek en te rigoureuus zijn geweest, waarbij de consequenties voor de uitvoerende eenheden beperkt zijn meegenomen. Zelfs van personen die al gekeurd waren is de procedure stopgezet.

Het weer starten van een wervingscampagne is een langdurige zaak, waarbij functies niet altijd tijdig kunnen worden opgevuld. Dit geldt zeker voor functies die een langdurig opleidingstraject vergen. Bovendien levert het stoppen met de werving een negatief imago van Defensie als werkgever op, dat parten speelt bij het starten van nieuwe campagnes. “Hard remmen en dan weer gas geven” wordt bovenstaand fenomeen vaak genoemd, waarbij de oplossing wordt gezocht in actieplannen, terwijl de aanpak van de werving en de resultaten ervan permanent aandacht behoeven. De breed gehoorde wens is om vermindering van instroom en het weer starten van werving geleidelijker te doen, maar niet helemaal stop te zetten. Instroom van nieuw personeel zal namelijk altijd nodig blijven.

Gezamenlijkheid

Beslissingen rond de werving worden centraal genomen. Er is op centraal niveau echter geen overzicht van de tekorten in de verschillende onderdelen en van de te verwachte uitstroom en boventalligheid vanwege reorganisaties. In de beeldvorming is het lastig uit te leggen dat er enerzijds circa zesduizend vacatures zijn, waarbij premies worden gegeven om mensen binnen te krijgen, en er anderzijds circa twaalfduizend functies worden geschrapt en personen overtollig worden. Hoewel de tekorten en het af te vloeien personeel niet van dezelfde categorie arbeidsplaatsen zijn, zou overzicht en sturing over de onderdelen heen wel beter resultaat kunnen opleveren in het begeleiden van werk naar werk. Meer gezamenlijkheid hierin binnen Defensie kan geld opleveren en het imago van Defensie als werkgever ten goede komen. Door middel van de synchronisatie van reorganisaties wordt dit inmiddels bevorderd.

Meer gezamenlijkheid kan ook worden verkregen door te investeren in opleidingstrajecten over de verschillende onderdelen heen, bijvoorbeeld in de vorm van één basisopleiding bij binnenkomst en in vervolgoopleidingen die zich daarvoor lenen.

De inhoudelijke afstemming binnen Defensie bij de organisatie van de werving kan worden verbeterd. De verschillende verantwoordelijkheden en rollen van de onderdelen moeten duidelijk worden belegd en beter worden opgepakt. Dat voorkomt bureaucratie en trage besluitvorming.

3.2. Verwerving

Algemeen

Met de verwerving van materieel voor Defensie zijn grote bedragen gemoeid. Het betreft zowel de aanschaf van wapensystemen alsook het onderhoud en de vervanging ervan. Keuzes van wapensystemen hebben grote impact op de begroting en op de defensieorganisatie als geheel.

Kaders

Bij de verwerving gelden de Europese aanbestedingsregels. Defensie gaat in het algemeen uitgebreid en zorgvuldig met dergelijke procedures om. Wanneer meerdere uitvoeringskaders bij elkaar komen, zoals bij het onderwerp (out)sourcing, waarbij procedures rond aanbesteden, reorganisatie en personeelsbeleid bij elkaar komen, leidt dit tot een grote bureaucratie. Het is gewenst, zo is meerdere malen aangedragen, dat Defensie nagaat welke regels verplichtend zijn en welke regels vanuit de eigen organisatie hieraan zijn toegevoegd. Een vergelijkend onderzoek naar de wijze waarop andere ministeries met de regels omgaan, kan hierbij helpen. De indruk bestaat dat andere ministeries soepeler met de regels omgaan.

DMP

Voor alle aanschaffingen boven 5 miljoen euro is Defensie gehouden aan het zogeheten Defensie Materieel Proces (DMP). Deze procedure is afgesproken met de Tweede Kamer na de zogenaamde Walrusaffaire, waarbij grote overschrijdingen plaatsvonden bij de bouw van onderzeeboten. Het proces kent fases of mijlpalen, waarbij voor elke nieuwe fase in het proces toestemming van de Tweede Kamer nodig is. Deze fases in het DMP zijn fase A (behoeftestelling), fase B (voorstudie), fase C (studie) en fase D (verwerving). Het is de vraag of een dergelijke uitgebreide procedure nu nog in alle gevallen nodig is. Deze kan mogelijk worden beperkt tot strategische projecten en niet langer voor alle projecten boven 5 miljoen euro gelden, omdat het daarbij in een aantal gevallen ook om vervangingsinvesteringen gaat of om de aanschaf van gebruiksgoederen zoals kleding en munitie.

Behalve de vraag of voor iedere aanschaf het DMP zou moeten gelden, is het ook van belang te bekijken hoe toepassing van de regels in de praktijk uitpakt. Materieelprojecten zijn doorgaans complex, langdurig en duur. Uit de documentatie blijkt dat de dreigende overschrijding van budgetten van materieelprojecten in 2010 het gevolg was van het onvoldoende stellen van prioriteiten, weinig budgetdiscipline en tekortkomingen in het overleg en in de kwaliteit van de informatie. Bovendien bleek het jaarlijkse begroting- en controlproces slecht te passen bij het veelal meerjarige karakter van materieelprojecten. Wat betreft de investeringsprojecten bleek het risico van budgetoverschrijdingen vooral bij ontwikkelprojecten en internationale samenwerking. Eerder is aanbevolen om binnen het DMP te komen tot betere ramingen, tijdige informatievoorziening op hoofdlijnen en betere besluitvorming door middel van uniforme rapportages, duidelijke overlegstructuren en rolverdeling en meer ruimte voor de projectleider. Ook is geadviseerd om het DMP te herzien en te vereenvoudigen, de kennis over het DMP en de verschillende rollen daarin te verbeteren en de projectcontrole en het financiële management te verstevigen. Bovengenoemde aanbevelingen zijn grotendeels nog van kracht.

Ontwikkelen of van de plank kopen

Uitgangspunt bij de verwerving van materieel is dat het van de plank wordt gekocht. Van dit uitgangspunt mag alleen worden afgeweken als het materieel alleen of aanzienlijk goedkoper kan worden verkregen door deelname aan ontwikkelingsprojecten. In de praktijk blijkt echter, dat producten die van de plank worden gekocht toch worden gemodificeerd, waardoor de kosten hoger uitvallen en het gewenste product later dan gepland beschikbaar komt. Bij te ontwikkelen producten en bij modificatie dient de organisatie zich duidelijk te houden aan afspraken in welke fase van een project de uitvoeringswensen kunnen worden ingebracht en wanneer nog aanpassingen kunnen worden gedaan. Dit voorkomt onnodige bureaucratie en vertraging.

Plannen en begroten

Door de plannen al in de ontwerpfase gedetailleerd te beschrijven en te begroten is de kans reëel dat er in het vervolg afwijkingen op plaatsvinden, zeker wanneer de procedures lange tijd in beslag nemen. Een te optimistische begroting in het begin leidt dan tot wantrouwen bij gebleken afwijkingen in het vervolg. Daarbij komt dat Defensie de neiging heeft toe te redeneren naar eerder gedane toezeggingen waardoor tegenvallers pas laat echt duidelijk worden. Dit leidt tot een nog grotere behoefte bij het interne controleafdelingen en bij de Tweede Kamer om er bovenop te zitten.

De onderrealisatie in 2011 kwam mede door het niet meer hanteren van spanning op de begroting, als reactie op de eerder dreigende overschrijdingen. Verder leidt de regel dat overschrijdingen in het ene jaar leiden tot korting in het andere jaar, tot terughoudendheid. Door geplaatste schotten tussen verschillende budgetten ontbreekt het eveneens aan flexibiliteit om te reageren op mee- en tegenvallers. Gepleit wordt voor meer flexibiliteit. Verder geldt dat alle grote aanschaffingen zijn opgenomen in het kasstelsel. Uitstel van grote aanschaffingen kan leiden tot enorme gaten in de begroting, die lopende een jaar moeilijk opgevuld kunnen worden. Dit is mede de oorzaak van de onderuitputting. Mede naar aanleiding van een rapport van de Algemene Rekenkamer over de vervanging van de F-16 heeft Defensie toegezegd met nieuwe financiële kaders te zullen komen voor de investeringen in en exploitatie van de belangrijkste wapensystemen.

3.3. Reorganisaties

Algemeen

Als gevolg van taakstellingen en veranderingen in de organisatie lopen bij Defensie op dit moment ruim negentig reorganisaties. Deze raken de gehele organisatie. Vooral de taakstelling onder het vorige Kabinet heeft geleid tot een forse aanpassing van de defensieorganisatie. De reorganisaties voortkomend uit de beleidsbrief 2011 komen bovenop reorganisaties uit vorige taakstellingen, die nog niet in alle gevallen waren afgerond.

URD en reorganisatieplan

De reorganisatietrajecten moeten ieder volgens het Uitvoeringsreglement Reorganisaties Defensie (URD) worden afgewikkeld. Dit reglement is een afspraak tussen departement, medezeggenschap en de centrales. Het URD bestaat uit verschillende fasen (studie, voorbereiding, besluitvorming, implementatie, evaluatie). In de studiefase worden de aanleidingen, de opdracht, de projectorganisatie, het beleidsvoornemen en de overlegstructuur beschreven. In de voorbereidingsfase wordt het reorganisatie plan gemaakt. In de implementatiefase wordt een begeleidingscommissie ingesteld, het personeelsvullingsplan gemaakt en de nieuwe medezeggenschapscommissie opgericht. Per fase dienen verschillende activiteiten te worden verricht en informeel of formeel overleg plaats te vinden met de medezeggenschapscommissie en/of de centrales.

Het reorganisatieplan geeft een toelichting op het doel van de reorganisatie, de motieven, de randvoorwaarden, het plan van aanpak en de projectopzet en de betrokken eenheden. Het plan geeft een beschrijving van zowel de oude als de nieuwe situatie. Ook gaat het in op de personele aspecten en de personele gevolgen van de reorganisatie. Het plan voor de implementatie van de reorganisatie wordt eveneens in het reorganisatieplan opgenomen, evenals een voorstel voor de evaluatie na afloop van de reorganisatie.

Defensie heeft er voor gekozen om de taakstellingen en de bijbehorende reorganisaties in de lijn te implementeren. Op centraal niveau is een kleine regieorganisatie ingericht die de voortgang en samenhang bewaakt. Door deze aanpak is het aantal afzonderlijke reorganisaties hoog. Overigens bestaan er verschillen in de manier waarop de afzonderlijke krijgsmachtonderdelen de reorganisaties hebben ingericht. Zo is bij het Commando Zeestrijdkrachten een centrale aanpak gekozen en bij het Commando Landstrijdkrachten een reorganisatie per taak of onderdeel.

Kenmerk reorganisaties

Een eerste indruk is dat de voorgeschreven reorganisatieprocedure, inclusief de bijbehorende documentatie, uitgebreider is dan die voor reorganisaties bij andere departementen. Verder valt op, dat de gemiddelde doorlooptijd van een reorganisatie lang is, namelijk ruim twee jaar. Doordat er veel deelreorganisaties lopen ontstaan er ook afhankelijkheden tussen de reorganisaties, zowel op taakgebied, tussen onderdelen, alsook in de tijd. Dit leidt regelmatig tot dubbeltellingen, waardoor later een correctie door middel van een extra taakstelling nodig is.

Een belangrijke toets bij de reorganisaties is of de organisatie in de nieuwe samenstelling in staat is de opgedragen taak te vervullen. Hiertoe is het nodig een gedragen visie te hebben op de taak van Defensie, over de onderdelen heen. Op dit moment lijkt het halen van de financiële taakstelling centraal te staan.

Rol medezeggenschap en centrales

Een veelgehoorde opmerking is dat de medezeggenschap en vooral de centrales een belangrijke factor zijn in het feit dat de reorganisaties lang duren. Daar staat tegenover dat de centrales aangeven dat er vanuit de organisatie onvoldoende aandacht wordt gegeven aan de samenhang van de reorganisaties en bovendien de kwaliteit van de stukken regelmatig te wensen overlaat. In het belang van de leden wordt daarom regelmatig op de rem getrapt.

Vanuit de centrales wordt er voor gepleit om in het belang van het personeel meer synchronisatie aan te brengen in de reorganisaties en integraal te sturen. Doordat de centrales intensief contact hebben met de Tweede Kamer vindt ook vanuit de Tweede Kamer intensieve bemoeienis plaats met de reorganisaties bij Defensie. Het overleg met de medezeggenschap wordt gevoerd door de Secretaris-generaal, terwijl het overleg met de centrales plaatsvindt onder leiding van de Hoofddirecteur Personeel.

Vanuit de centrales wordt aangegeven dat zij graag eerder bij plannen willen worden betrokken, om zo aan de voorkant van een reorganisatieproces al hun inbreng te kunnen leveren. Verder wordt de zorg uitgesproken dat door de inkrimping van de staf als gevolg van de reorganisaties veel kennis van personeelsbeleid verloren gaat, waardoor de toetsende rol van de centrales alleen maar zal toenemen.

Realistisch beeld

Door iedereen wordt het belang erkend dat er bij een reorganisatie zo snel mogelijk duidelijkheid komt voor het personeel. In de praktijk is een situatie ontstaan van langdurige trajecten met veel papier en veel overleggen. Daarbij komt dat de boodschap vaak te mooi wordt verpakt: "na de reorganisatie wordt het beter". Veelal leidt een reorganisatie er echter toe dat taken worden afgestoten of taken met minder mensen moeten worden gedaan. De motivatie van het personeel wordt negatief beïnvloed als de motivatie van een reorganisatie niet reëel wordt neergezet en het is ook niet goed voor het imago van Defensie als geheel. De wens dat een reorganisatie in principe binnen een jaar zou zijn moeten afgerond, wordt door iedereen onderschreven.

3. 4. Defensiebrede kenmerken

Algemeen

Een veelgehoorde opmerking is dat er een groot verschil bestaat in de daadkracht en snelheid van Defensie bij de uitvoering van operationele taken enerzijds, zoals het opzetten en uitvoeren van missies, en de traagheid in de bestuurlijke processen anderzijds. Uit de gesprekken en documentatie rond de thema's werving, verwerving en reorganisaties kwamen veel opmerkingen naar voren die ingaan op de oorzaken van de bovengenoemde situatie. Deze kenmerken zijn essentieel om Defensie als organisatie goed te begrijpen en worden daarom hier apart genoemd. Verbetervoorstellen zullen alleen tot het gewenste resultaat leiden alsook de randvoorwaarden in de organisatie dit ondersteunen. Overigens is het opvallend dat veel van de opmerkingen uit onze gesprekken overeenkwamen met de constatering in de documentatie.

Bovenwettelijke regels

Naast de wettelijke regels heeft Defensie een groot aantal eigen procedures en werkwijzen ontwikkeld. Dit leidt tot uitgebreide documentatie die in overleggen aanleiding geeft tot langdurige processen van behandeling. Verder leidt overtreding van eigen regels in de controlesystemen tot negatieve beoordelingen die veel aandacht vragen. Ook interne rapportages zijn zeer gedetailleerd waardoor het moeilijk is de hoofdlijn te ontdekken. Bij de beantwoording van Kamervragen en voor andere officiële stukken geldt een uitgebreid parafencircuit. Daarbij leidt afstemming op lager niveau in een eerdere ronde niet automatisch tot goedkeuring van de leidinggevende in de finale ronde, hetgeen wijst op ondoelmatigheid in de werkprocessen. Defensie kent een groot aantal overlegstructuren, veelal beraden genoemd. Opschoning van het aantal overleggen kan verder bijdragen aan het terugdringen van overbodige bureaucratie.

Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Defensie kent een besturingssysteem met ingebouwde checks and balances, tussen de staf enerzijds en de uitvoerende krijgsmachtdelen anderzijds. Zo is de Hoofddirecteur Financiën en Control functioneel verantwoordelijk voor alle controllers in de lijn van de defensieonderdelen en vallen de uitvoeringsorganisaties Defensie Materieel Organisatie en het Commando Dienstencentra beheersmatig onder de Secretaris-generaal, terwijl ze operationeel worden aangestuurd door de Commandant der Strijdkrachten. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden vallen daardoor niet altijd samen. De structuur leidt er ook toe dat veel zaken via informeel contact en buiten de lijn om worden geregeld, waarbij goede contacten belangrijk zijn voor de realisatie van doelstellingen. Ook wordt gevoeld dat de matrixorganisatie, die in het verleden weliswaar is afgeschaft, in de praktijk nog aanwezig is.

Verder valt op dat veel taken in projectorganisaties worden uitgevoerd en niet in de lijn, waardoor veel extra overleg en afstemming nodig is. Dit punt is al eerder gesignaleerd en wordt al opgepakt. Een ander cultuurkenmerk is dat de deelnemers aan overleggen weinig rolvast zijn en bemoeienis met elkaars terrein niet zelden voorkomt.

Het nieuwe besturingsmodel dat is aangekondigd in de beleidsbrief 2011 en dat op dit moment wordt geïmplementeerd, heeft als doel op bovenstaande punten verbetering aan te brengen. Alle beleidsverantwoordelijkheden komen samen bij Hoofddirecteur Beleid en de Commandant der Strijdkrachten krijgt meer bevoegdheden bij de uitvoering. De zorg wordt wel uitgesproken of Hoofddirecteur Beleid voldoende capaciteit heeft om alle beleidstrajecten op te pakken. In ieder geval zal dit in gezamenlijkheid met de uitvoering moeten gebeuren.

Besluiten en monitoring

Rond het thema besluitvorming, het uitvoeren van besluiten en het monitoren van de afspraken valt het een en ander op te merken. Besluiten lijken vaak compromissen te zijn tussen belangen, waardoor het aan scherpte ontbreekt. De krijgsmachtdelen zijn van mening dat de uitvoeringsconsequenties van besluiten te weinig worden meegewogen.

Eenmaal genomen besluiten worden gemakkelijk weer ter discussie gesteld en er lijken weinig consequenties te zijn verbonden aan het niet uitvoeren van besluiten. Daarbij schort het ook regelmatig aan de bekendheid van besluiten of worden ze met grote vertraging geïmplementeerd. Doelstellingen en te bereiken resultaat zijn vaak algemeen en vrijblijvend geformuleerd, waardoor ruimte bestaat voor interpretatie van het besluit en bij de uitvoering ervan.

Risicomijding

Binnen Defensie heerst een grote mate van risicomijding. Dit komt tot uitdrukking in het strakke begrotingsproces, de veelheid en omvang van stukken en het zeer omvangrijke afstemmingscircuit. De slagvaardigheid van het departement wordt hierdoor gehinderd en bijstelling van beleid en begroting verloopt daardoor moeizaam.

Visie

De beleving is dat geld de meest bepalende en sturende factor is op dit moment. Een gedeelde visie op de toekomst van de krijgsmacht wordt gemist. Met een gezamenlijke visie als basis kunnen beter keuzes gemaakt worden bij de taakstellingen en kunnen deze keuzes worden gemotiveerd. Dat schept een helderheid waar de organisatie dringend op wacht. Een gedragen visie geeft ook richting aan de dagelijkse werkzaamheden. Nu heerst veelal de waan van de dag. Er is een roep om de inhoud en het primaire proces van Defensie centraal te zetten in de plannen en besluitvorming. Nu lijkt niet het resultaat, maar het proces centraal te staan. Overigens heeft de minister op 30 november jl. in een brief aan de Tweede Kamer toegezegd een dergelijke visie te ontwikkelen, mede ingegeven door de noodzakelijke besluitvorming over de vervanging van de F-16.

Leiderschap

Bovenstaande kenmerken geven voeding aan het gevoel dat Defensie in de bestuurlijke processen weinig responsief is. De breed gedragen wens is dat met de komst van een nieuwe minister, Secretaris-generaal en Commandant der Strijdkrachten de leidende rol vanuit de top versterkt wordt ingezet.

Positie Tweede Kamer en centrales

De afgelopen jaren is een situatie gegroeid van intensieve bemoeienis van de Tweede Kamer met alle processen bij Defensie, in het bijzonder bij de verwerving van materieel en personele onderwerpen. Bij dit laatste spelen ook de centrales en belangrijke rol. De huidige spelers, het departement, de Tweede Kamer en de centrales, houden elkaar op deze manier gevangen en zorgen voor een enorme belasting van het apparaat en een grote bureaucratie. Gebrek aan wederzijds vertrouwen en openheid voeden deze situatie.

Functieroulatie

Door verplichte functieroulatie wisselen militairen periodiek van functie. Dat leidt tot een brede ontwikkeling van de militair, maar regelmatig opnieuw beginnen in een andere omgeving werkt voorzichtigheid en hang naar het vasthouden aan procedures in de hand. Ambtenaren zitten daarentegen vaak lang op dezelfde functie. Dat is enerzijds van belang voor continuïteit en de borging van kennis, maar anderzijds ontbreekt het daardoor aan uitwisseling met andere sectoren en aan doorstroming. Voor militairen en ambtenaren geldt beide dat zij vaak lang bij Defensie werken. Gedurende hun loopbaan komen zij elkaar meerdere keren tegen waardoor er een belang is om onderlinge relaties goed te houden. Dit kan ten koste gaan van een kritische onderlinge houding en van het elkaar aanspreken op resultaten en afspraken.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Werving

Defensie slaagt er op dit moment niet in om voldoende personeel binnen te halen. Als oorzaken worden genoemd weinig ruimte voor maatwerk, het gebrek aan regionale oriëntatie, ingewikkelde procedures, lange doorlooptijden, het niet goed in de tijd aansluiten van civiele en militaire opleidingen en onvoldoende aandacht voor het geschikt maken van kandidaten. Verder worden als belemmeringen in het wervingsproces genoemd de matige samenwerking binnen Defensie, het onvoldoende meenemen van de uitvoeringsconsequenties bij de besluitvorming, bijvoorbeeld bij de wervingsstop in 2010 waarbij werd onderschat hoe lang het duurt om processen weer op gang te krijgen, en de beeldvorming als gevolg van de bezuinigingen. De conclusie luidt dat door bovenstaande zaken de responsiviteit van Defensie bij de werving van nieuw personeel achterblijft, terwijl voortdurende aandacht voor de werving vereist is om het benodigde personeel binnen te halen. Door de hieronder genoemde aanbevelingen in samenhang te bezien en op te pakken is de verwachting, dat het wervingsproces sterk in effectiviteit kan toenemen.

Aanbevelingen:

- Geef de werving en het imago van Defensie permanent prioriteit en aandacht, omdat altijd nieuwe instroom nodig is; verbeter de samenwerking tussen de onderdelen die bij de werving zijn betrokken.
- Zorg voor maatwerk bij het vervullen van specifieke functies
- Betrek de onderdelen in de regio bij de werving
- Bezie de toelatingseisen, versnel de toelatingsprocedures en verbeter de aansluiting in de tijd van de militaire en civiele opleidingen.

4.2 Verwerving

Bij de verwerving van materieel is sprake van veel regels en procedures die moeten garanderen dat de minister en de Tweede Kamer goed worden geïnformeerd en die financiële risico's moeten voorkomen. Het gevolg is een grote bureaucratie, met het gevaar voor een vicieuze cirkel, dat niet wordt voldaan aan eigen procedures. Dat leidt dan vervolgens tot minder vertrouwen en meer controle. Te optimistisch begroten en informeren, waarna tegenvallers alsnog moeten worden gerapporteerd, leidt uiteindelijk tot minder vertrouwen. Het is een reëel gevaar dat deelproblemen weer leiden tot nieuwe toezeggingen, waardoor stapeling optreedt.

De conclusie is dat bij de verwerving van materieel verbetering van de responsiviteit mogelijk is door opschoning van eigen regels en procedures, uiteraard in afstemming met de Tweede Kamer. Dat kan bijvoorbeeld door het DMP niet voor de aanschaf en vervanging van gebruiksgoederen van toepassing te laten zijn, maar alleen voor strategische projecten. Daarnaast zal meer op hoofdlijnen moeten worden gestuurd en moeten regels boven het wettelijke minimum zoveel mogelijk worden vermeden. Ook de interne procedures voor besluitvorming dienen strakker te worden aangestuurd. Rond het begrotingsproces lijkt meer flexibiliteit wenselijk en tevens de noodzaak om grote investeringen op een andere manier in

de begroting op te nemen, bijvoorbeeld in een fonds, zodat verschuivingen minder impact op het lopende begrotingsjaar hebben.

Aanbevelingen:

- Vereenvoudig de interne procedures en regels, onder meer door de bovenwettelijke regels tegen het licht te houden en zo mogelijk af te schaffen;
- Beperk het toepassingsgebied van DMP;
- Zorg voor reële ramingen en rapportages
- Zorg voor flexibiliteit in de begroting en kies een passende vorm van financiering voor grote projecten, bijvoorbeeld door daarvoor een fonds in te stellen.

4.3 Reorganisaties

Het aantal reorganisaties en de ingewikkelde, uitgebreide wijze waarop deze worden uitgevoerd, leiden tot een situatie waarin het moeilijk is om het overzicht te behouden. Bovendien is de kans op onzorgvuldigheden en onduidelijkheden groot. Dit leidt tot een houding bij de centrales en de medezeggenschapscommissies dat zij ten behoeve van de achterban, meer energie moeten steken in het toetsen en corrigeren. Ook hier geldt dat een te positief beeld over de reorganisatie en de te behalen resultaten bijdraagt aan de ongelooftwaardigheid van Defensie en afbreuk doet aan het draagvlak voor de reorganisatie.

De huidige situatie is verklaarbaar vanuit het verleden en de opgelegde taakstellingen, maar werkt verlamdend voor Defensie als geheel. Reorganisaties duren te lang en de onzekerheid die hierdoor ontstaat, is niet in het belang van het personeel. Bovendien leidt het ontbreken van overzicht op organisatieniveau van tekorten en boventalligheid tot onnodige kosten en onzekerheid.

De conclusie is gerechtvaardigd dat de huidige situatie, die deels gebaseerd is op procedures, maar ook op onderling gegroeide verhoudingen, belemmerend werkt voor de voortgang van de reorganisaties. Versnelling van alle reorganisaties door meer centrale regie, onder andere op overleggen met de medezeggenschap en de centrales, is noodzakelijk om uit deze situatie te geraken. Verder is het goed om de centrales eerder in het proces te betrekken, om verrassingen later te voorkomen. Ook kan dan tijdig inzicht worden verkregen waar weerstanden zitten, zodat die vroegtijdig kunnen worden weggenomen.

Aanbevelingen:

- Gebruik het tripartiete overleg tussen werkgever, centrales en centrale medezeggenschap onder voorzitterschap van de SG om tot meer regie te komen op reorganisatievragen
- Vereenvoudig de procedures en de plannen zoals beschreven in het URD;
- Synchroniseer alle lopende reorganisaties en rond ze zo spoedig mogelijk af
- Schets een reëel beeld over de reorganisaties en het te bereiken resultaat.

4.4. Defensiebrede kenmerken

Defensie kent een grote daadkracht bij operationele processen, maar een lage responsiviteit bij de bestuurlijke processen. Het ontbreken van een duidelijke koers van de organisatie leidt er toe dat geld de bepalende en sturende factor lijkt te zijn geworden en niet een gedeelde en gedragen visie. Verder valt op dat Defensie veel interne procedures en overleggen kent en taken vaak in projecten belegt. De conclusie is dat het noodzakelijk is om de interne werkwijze tegen het licht te houden en te vereenvoudigen. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden dienen duidelijk te worden afgebakend. Rolvastheid en het zich houden aan besluiten is essentieel. Daarbij past een houding van onderling vertrouwen en vermindering van risicomijdend gedrag. Evenwichtige functieroulatie binnen en buiten Defensie kan verder bijdragen aan een gezonde organisatie. Op dit moment lijken militairen te snel van functie te wisselen en is dat voor ambtenaren onvoldoende geregeld. Verder is het noodzakelijk om de verhouding met de Tweede Kamer en de centrales te herijken. Daarmee kan een begin worden gemaakt door transparant en realistisch te zijn over plannen en begrotingen.

Aanbevelingen:

- Reduceer het aantal interne regels en overleggen en werk voornamelijk via het bestuur
- Bevorder rolvastheid en het zich houden aan besluiten
- Zorg voor evenwichtige en voldoende functieroulatie
- Wees transparant en realistisch over plannen en begrotingen.

5. Aanpak

Integrale aanpak

Uit de terugkoppeling van de eerste resultaten blijkt dat de bevindingen worden herkend. Een aantal van de bevindingen en conclusies is ook al eerder beschreven in de documentatie die in het kader van dit onderzoek is geanalyseerd. Het nieuwe bestuursmodel is een eerste aanzet om de daadkracht in de bestuurlijke processen te vergroten. Er moet echter nog meer gebeuren. De veranderingen kunnen alleen dan worden gerealiseerd als de defensiebrede kenmerken ook worden aangepakt. Verder speelt de aansturing van de aanpak een cruciale rol. De huidige werkwijze is het aanpakken van problemen via aparte projecten, het maken van plannen van aanpak en procesgerichte benaderingen.

Bovenstaande pleit voor een integrale aanpak met stevige inhoudelijke en resultaatgerichte sturing. Het gevaar is daarbij echter dat alles met elkaar wordt verbonden en dat, door te veel onderlinge afhankelijkheden, onvoldoende resultaat wordt bereikt. Hieronder volgt een voorstel in de vorm van een drieslag, dat zoveel mogelijk rekening houdt met deze risico's.

Drieslag: visie, minder bureaucratie en afronding reorganisaties

1. Visie

Het is van groot belang dat er binnen een jaar een integrale visie komt op de toekomst van de krijgsmacht. Deze visie is bepalend voor de materiele, organisatorische en personele keuzes die vervolgens dienen te worden gemaakt. Deze visie is ook al toegezegd aan de Tweede Kamer. Opvallend is dat in de recente brieven aan de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer hierover wel de financiële en materiele aspecten van de te ontwikkelen visie benadrukt worden, maar niet de personele consequenties. Om het wervingstraject en de reorganisaties doelgericht te kunnen laten verlopen, is het echter absoluut noodzakelijk om ook de personele consequenties goed in beeld te hebben. Het verdient aanbeveling om de visievorming gezamenlijk vanuit beleid, uitvoering en ondersteuning op te pakken en dit traject voor het eind van 2013 af te ronden.

2. Minder bureaucratie

De vereenvoudiging van procedures voor werving en verwerving kunnen parallel worden opgepakt. De ontbureaucratisering dient op korte termijn ter hand te worden genomen, zowel door de herziening van bovenwettelijke regels en de vereenvoudiging van de procedures bij de reorganisatie, alsook door vermindering van het aantal overleggen. Door daar de komende tijd fors op in te zetten, kan de organisatie klaar worden gezet om nieuwe aanpassingen, voortkomend uit de nieuwe visie, vlot aan te kunnen. De responsiviteit van de organisatie dient dus tegelijkertijd met de ontwikkeling van de nieuwe visie te worden verhoogd.

3. Afronding reorganisaties

Deze nieuwe visie zal leiden tot nieuwe plannen en bijbehorende aanpassingen van de organisatie met zowel materiële als personele gevolgen. Het is dan essentieel dat de organisatie ook in staat is deze veranderingen snel en adequaat door te voeren. Dat pleit er voor om het totaal aan huidige reorganisaties op korte termijn af te ronden. Daartoe is

versteviging van de regie op de reorganisaties en overleg met de medezeggenschap en de centrales noodzakelijk.

Werkwijze en regie

Deze drieslag van visievorming, vermindering bureaucratie en afronding van reorganisaties kan alleen tot succes leiden bij een resultaatgerichte sturing. Naast het formuleren van concrete resultaten per traject vergt dit ook het nodige van de werkwijze van de organisatie. Duidelijke regie en eigenaarschap zijn daarbij essentieel. Het is voor de hand liggend dat de regie bij de uitwerking van deze drieslag komt te liggen bij de SG en het Comité BPB. Door de hele organisatie zal het gesprek op gang moeten komen hoe deze drieslag tot een succes kan worden gemaakt. Dit kan bijvoorbeeld door het organiseren van managementbijeenkomsten en gesprekscycli. Het opstellen van nieuwe regels moet hierbij zo veel mogelijk worden voorkomen. Daarbij is het van groot belang dat zowel de medezeggenschap en de centrales, maar ook de Tweede Kamer, worden meegenomen in de onderstaande benadering.

Aanbevelingen:

- Pak de drieslag van visievorming, vermindering bureaucratie en afronding reorganisaties integraal op.
- Leg de regie op de voorgestelde aanpak bij de Secretaris-generaal en het comité BPB
- Werk aan verandering van werkwijze en ga daarover met elkaar in gesprek.
- Neem medezeggenschap, centrales en de Tweede Kamer in deze aanpak mee.

Bijlage 1 Lijst met geïnterviewde personen

Kolonel R.P.J. Adang, Hoofd Planintegratie en Investerings

drs. B.W. Bargerbos, Hoofddirecteur Algemene Beleidszaken

Schout-bij-nacht R.P. Bauer, Directeur Operationeel Beleid, Behoeftestellingen en Plannen

Vice-admiraal M.J.M. Borsboom, Commandant Zeestrijdkrachten

W. van den Burg, Voorzitter Algemene Federatie Militair Personeel

Generaal-majoor G.J. Broeks, Coördinerend Projectleider Reorganisaties

J.J.C. Debie, Voorzitter Vakbond voor Defensiepersoneel

mr. F. Diepstraten LLM, Hoofddirecteur Informatievoorziening en Organisatie

Generaal-majoor ir. P.H.T.J.M. Dohmen MA, Directeur Projecten en Verwerving

Kolonel J.J.L. Dubbeldam, Hoofd Sectie Algemene Ondersteuning CLAS

Luitenant-generaal der mariniers A.G. van Ede, Inspecteur-generaal der Krijgsmacht

mr. A.G.J. van de Geijn, Souschef Verwerving

T. Geldof, Projectmanager Reorganisaties

H.P. Geurts, Voorzitter Centrale Medezeggenschapscommissie

ir. R.A. Hendrichs, Directeur Defensie Materieel Organisatie

mr. F.H. Herman de Groot, Plaatsvervangend Secretaris-generaal

drs. J.S.J. Hillen, Minister van Defensie 2010-2012

Brigade-generaal A.J. van den Hoek, Programmadirecteur Sourcing

mr. J.J.H. van Hulsen, Bestuurslid Vakbond voor Defensiepersoneel

drs. R.F. de Jong, Directeur Materieelbeleid

H.J. Kleian, Voorzitter Algemene Christelijke Organisatie Militairen

R. Kreeftmeijer, Waarnemend Directeur Personeelsmanagement

Luitenant-generaal M.C. de Kruif, Commandant Landstrijdkrachten

Luitenant-generaal dr. J.A.J. Leijtens, Commandant Koninklijke Marechaussee

Generaal T.A. Middendorp, Commandant der Strijdkrachten

Kapitein-luitenant-ter-zee ing. M.E.M de Natris, Voorzitter Federatie Nederlandse Officieren

Luitenant-generaal A.C. Oostendorp, Inspecteur-generaal der krijgsmacht 2010-2012

Luitenant-generaal A. Schnitger, Commandant Luchtstrijdkrachten

drs. J.W. Schuiling, Hoofddirecteur Financiën en Control

R.F.S. van der Staaij, Plaatsvervangend Souchef Projecten

Commandeur (E) ir. M.G.L.H. Tossings, Projectdirecteur Vorming Hoofddirectie Beleid

drs. J.G. de Vries, Staatssecretaris van Defensie 2007-2010

Luitenant-generaal W.A.G. van de Water, Hoofddirecteur Personeel

Commodore J.W. Westerbeek, Commandant Defensie Helikopter Commando

Luitenant-generaal drs. J.H. Wehren, Plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten

Bijlage 2 Documenten onderzoek bestuurlijke processen

Brief Voorbereiding visie op de krijgsmacht en vervanging F-16, 30 november 2012

Rapport ADD sanitycheck oprichting DPOD, 29 oktober 2012

Brief personeelsrapportage midden 2012, 24 oktober 2012

Managementrapportages tweede en derde kwartaal 2012

Rapport ADD beheersing investeringsprojecten, 18 oktober 2012

Aanwijzing secretaris-generaal A/965, uitvoering reorganisatie Defensie, 19 oktober 2012

Brief tussenrapportage beleidsbrief Defensie, 18 september 2012

Begroting van het ministerie van Defensie voor het jaar 2013, september 2012

Nota HDP stand van zaken werving, 12 september 2012

Advies verwerking ervaringen 2012 defensiebrede beraden, 24 juli 2012

Rapport ADD sanitycheck oprichting DGO, 12 juli 2012

Brief toetsingskader materieelverwerving, 11 juli 2012

Brief personeelsrapportage over 2011, 16 mei 2012

Rapport ADD quickscan proces van veranderingen in de geïntegreerde IV-systemen als gevolg van reorganisaties, 1 mei 2012

Brief sourcing bij Defensie, 27 april 2012

Rapport ADD voorbereiding en besluitvorming over omhanging bedrijven in relatie tot IV-ondersteuning, 22 maart 2012

Rapport ADD sanitycheckomhanging systeem-logistieke bedrijven en Ivent, 14 december 2011

Onderzoek onderuitputting DMO-uitgavenbudgetten 2011, september 2011

Rapport ADD bevindingen over de governance van de reorganisatie, 15 september 2011

Beleidsbrief Defensie, 8 april 2011

Nota opco's gezamenlijke visie op besturing en bedrijfsvoering, 22 februari 2011

Rapport vereenvoudiging besturing Defensie, 4 februari 2011

Besturen bij Defensie 2011

Aanwijzing secretaris-generaal A/969, Defensie Materieel Proces, 26 januari 2011

Rapport ADD sourcingbeleid Defensie, 22 december 2010

Eindrapport peerreview materieel exploitatie Defensie, 13 oktober 2010

Rapport ADD quickscan doorlooptijden besluiten matex, 30 september 2010

Rapport ADD bevindingen quickscansmatexproblematiek, 20 september 2010

Rapport ADD audit sturings- en toezichtrelatie baten-lastendiensten, 17 augustus 2010

Nota ADD tussenbalans SPEER en gateway review, 3 augustus 2010

Nota CZSK besturing Defensie – Ruimte voor de uitvoering, 22 juli 2010

Rapport heroverweging internationale veiligheid, april 2010

Rapport ADD audit sturings- en beheersingsmaatregelen O=P=F, 2009

Nota ADD audit IV-keten, 1 augustus 2008

Brief wereldwijd dienstbaar, 4 april 2008

Hoofdpijnen van het Defensie Materieel Proces, september 2007

Eindrapport bestuurlijke evaluatie Defensie, 26 maart 2007