

Vergaderjaar 2000–2001

26 900

Defensienota 2000

Nr. 39

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 13 juli 2001

Inleiding

Met mijn brief van 29 november 1999 (26 900, nr. 3) heb ik u geïnformeerd over het «Beleidsplan Koninklijke marechaussee 2000, een zelfstandige en professionele partner». Dit beleidsplan legt de basis voor verbeteringen in de bedrijfsvoering en de sturing van de Koninklijke marechaussee. Het plan omvat vijf thema's: sturing, personeel, reorganisatie staven, verzelfstandiging (in een later stadium aangeduid als gezag en beheer) en vulling. De uitvoering van het beleidsplan is vanaf maart 2000 ter hand genomen door projectteams van interne en externe deskundigen. Met deze brief informeer ik u over de voortgang van de uitvoering van het beleidsplan tussen december 1999 en mei 2001 (zie bijlage 1). Per thema geef ik kort de stand van zaken weer. Ik ga daarbij nader in op twee onderdelen van de thema's sturing en verzelfstandiging vanwege het belang voor de bestuurlijke en politieke verhoudingen tussen gezagsdragers en beheerder.

Thema sturing

Het thema sturing omvat de volgende deelprojecten:

a. Meerjarige afspraken over de formatie

Dit project betreft de ontwikkeling van een methode om meerjarenafspraken tussen gezagsdragers en beheerder te maken over de formatiesterkte van de Koninklijke marechaussee. In overleg met de gezagsdragers zijn (mogelijke) ontwikkelingen die van invloed zijn op de (gewenste) formatiesterkte in kaart gebracht (bijvoorbeeld de herschikking van eenheden van de krijgsmacht binnen Nederland of de groei van het aantal te controleren reizigers). De gevolgen hiervan voor de formatiesterkte in de periode 2002–2006 zijn berekend en de resultaten worden gebruikt in het plannings- en begrotingsproces.

b. Verbetering van de externe sturing

Dit project behelst de ontwikkeling van een model voor het verminderen van de spanning tussen gezag en beheer over de doelmiddeleinsturing van de Koninklijke marechaussee. Het onderzoek heeft geresulteerd in een model dat aansluit op de inrichting van de interne sturing en de bedrijfsvoering van de Koninklijke marechaussee.

Het model onderscheidt drie niveaus voor het overleg over doelen en middelen tussen gezagsdragers, de beheerder en de Koninklijke marechaussee.

Het *eerste niveau* wordt gevormd door drie nationale taakveldberaden.¹ In deze (nog op te richten) beraden vindt zowel voor de lange als voor de korte termijn het overleg plaats over de doelen en de middelen voor de onderliggende taakvelden van de Koninklijke marechaussee.² In deze beraden vertegenwoordigen de gezagsdragers de taakvelden en de Bevelhebber van de Koninklijke marechaussee de beheerder. Het uitgangspunt is dat de taakveldberaden binnen de door de gezagsdragers gestelde (beleids)kaders en binnen de kaders van de begroting of het langetermijnplan hun doelstellingen en beleid formuleren. Als deze kaders onvoldoende ruimte bieden voor toekomstige ontwikkelingen, wordt het vraagstuk – onderbouwd met voorstellen – neergelegd bij de bestuursraad Koninklijke marechaussee.

De bestuursraad is het *tweede niveau* in de structuur voor de externe sturing van de Koninklijke marechaussee. Dit interdepartementale forum, inmiddels formeel ingesteld als opvolger van de Adviesraad Koninklijke marechaussee, fungeert als ambtelijk overlegorgaan en als adviesorgaan voor de minister van Defensie betreffende het beheer in relatie tot de doelen. De bestuursraad overziet het gehele beleidsterrein van de Koninklijke marechaussee en kan zich uitspreken over de besluiten van de taakveldberaden. De raad behandelt ook onderwerpen op het terrein van vredesoperaties, assistentieverlening, samenwerking en bijstand. De bestuursraad overlegt voorts over beleidswijzigingen die de taken van de Koninklijke marechaussee betreffen en bespreekt de gevolgen daarvan voor de taakvelden.

De raad is bevoegd binnen de vastgestelde beleidskaders zowel binnen als tussen de taakvelden prioriteiten te stellen om budgettaire problemen over het gehele beleidsterrein te verdelen. De bestuursraad is voorts bevoegd besluiten te nemen indien een nationaal taakveldberaad niet tot besluitvorming kan komen. De bestuursraad wordt tevens betrokken bij belangrijke verschuivingen van middelen of intensivering tijdens de begrotingsvoorbereiding en -uitvoering. Indien de raad niet tot overeenstemming komt, wordt rapport uitgebracht aan de minister van Defensie. In de bestuursraad zijn het gezag en het beheer (het ministerie van Defensie, het ministerie van Justitie, het Openbaar Ministerie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) per taakveld vertegenwoordigd op het niveau van secretaris-generaal, directeur-generaal of vergelijkbaar niveau. Voor de Koninklijke marechaussee neemt de bevelhebber deel. Het voorzitterschap van de bestuursraad wordt wisselend vervuld door de secretaris-generaal van het ministerie van Defensie en zijn ambtgenoot van het ministerie van Justitie. Bij Defensie beschouwt het Politiek Beraad de beheersaspecten van besluiten van de bestuursraad.

Als de beheerder geen ruimte ziet om de benodigde middelen vrij te maken, plaatst hij het probleem op de agenda van het nog op te richten bewindslidenoverleg Defensie, Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit overleg vormt tevens het *derde niveau* van externe

¹ Als nationale taakveldberaden worden onderscheiden het taakveldberaad Politietaken Defensie, het taakveldberaad Handhaving Vreemdelingenwetgeving en het taakveldberaad Rechtshandhaving (waaronder de politietaken burgerluchtvaartterreinen en de beveiligingstaken).

² De KMar kent de volgende taakvelden: Beveiliging, Handhaving Vreemdelingenwetgeving, Politietaken Defensie, Politietaken Burgerluchtvaartterreinen, Recherche, Civiele Vredesoperaties & Internationale taken en Bijstand, samenwerking & assistentie.

sturing van de Koninklijke marechaussee. In het bewindsliedenoverleg voeren de bewindslieden nader overleg, stellen zij prioriteiten in de taakstelling van de Koninklijke marechaussee, of maken zij desgewenst afspraken over een claim voor uitbreiding van het budget van de Koninklijke marechaussee.

Indien de spanning tussen doelen en middelen leidt tot een besluit tot structurele aanpassing van doelen of middelen, wordt u daarover door mij in het kader van het begrotingsproces geïnformeerd.

c. Het principe «decentraal, tenzij..»

Dit deelaspect betreft de ontwikkeling van een integraal managementbeleid op basis van het principe «decentraal, tenzij..». Het ontwikkelde beleid krijgt gestalte bij de uitvoering van het thema «reorganisatie staven».

d. Managementinformatie

Dit project gaat over de ontwikkeling van een management-informatiemodel. Dit model, waarin onder meer kengetallen worden opgenomen die van belang zijn voor de sturing door het management, is voor 1 november 2001 gereed. Daarna zal het nog moeten worden voorzien van de noodzakelijke geautomatiseerde toepassingen.

Thema personeel

Het thema personeel omvat een aantal deelprojecten. Het opstellen van deskundigheidsprofielen voor verschillende soorten medewerkers van de Koninklijke marechaussee op basis van de wensen van haar externe partners, en de studie naar verbeteringen in het loopbaan-, opleidings- en personeelsvoorzieningsbeleid zijn voltooid. Voorstellen voor de aanvulling en/of wijziging van bestaande personeelsinstrumenten zijn opgesteld of ingebed in andere deelprojecten. Daarnaast zijn de bestaande personeelsinstrumenten onderzocht. Voorstellen ter aanvulling, wijziging of verbetering zijn opgesteld respectievelijk verwerkt in andere deelprojecten. Een voorbeeld van de wijzigingen van de personeelsinstrumenten is het voorstel voor een eigen overleg- en medezeggenschapsstructuur voor de Koninklijke marechaussee. Een aantal aanbevelingen wordt reeds uitgevoerd, zoals de eigen officiersopleiding Koninklijke marechaussee aan de Koninklijke Militaire Academie.

Het gewijzigde personeelsbeleid zal in overleg met de centrales van overheidspersoneel worden vastgesteld.

Thema reorganisatie staven

Eind jaren tachtig zijn in het plan KMar '90 de uitgangspunten voor de inrichting van de organisatie van de Koninklijke Marechaussee vastgesteld. De belangrijkste uitgangspunten voor de staven waren de scheiding tussen beleid en uitvoering (uitgezonderd materieel en financiën), het accent van de uitvoering bij de districten en het opheffen van het divisie-niveau. Gebleken is dat in de loop der jaren deels is afgeweken van deze uitgangspunten. Met name de voorgestane scheiding tussen beleid, beheer en uitvoering is vervaagd. De hiermee samenhangende onduidelijkheid in taakverdeling draagt bij aan de huidige problemen van de staven. Daarnaast hebben de sterke groei van de Koninklijke marechaussee in het afgelopen decennium, de verzelfstandiging van de organisatie als vierde krijgsmachtdeel, de voorwaarden waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen en de implementatie van het VBTB ertoe geleid dat de omvang, de structuur en de werkwijze van de Staf en de districtsstaven zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht moeten worden verbeterd.

De uitgangspunten van KMar '90 zijn voor de staven in grote lijnen nog steeds actueel. De weeffouten die in de loop der tijd zijn ontstaan, moeten worden hersteld. Voorts moet de inrichting herijkt worden als gevolg van de in omvang en complexiteit toegenomen taken. Voor de toekomstige organisatie van de staven zijn daarom de volgende principes vastgesteld:

- scheiding en professionalisering van beleid(sontwikkeling), uitvoering en control. Voorzien zijn de directie beleid en plannen, de directie operaties en de directie control.
- scheiding van uitvoering, beheer en operationele uitvoering. De operationele uitvoering geschiedt in de directie operaties, de uitvoering van het beheer vindt plaats bij het facilitair bedrijf. In dit laatste bedrijf vindt het beheer en ondersteuning plaats, voor zover dit niet locatiegebonden is of deel uitmaakt van de persoonlijke ondersteuning van bevelhebber of districtscommandant.
- versterking van de rol van de primaire taken. Binnen directie operaties is een operationele staf opgenomen ten behoeve van de taakveldgerichte sturing van de districten. In de directie beleid en plannen worden afdelingen opgenomen die eveneens zijn gerelateerd aan de diverse taakvelden.
- versterking van de controlfunctie. De regiefunctie over de beheersing van zowel beheersmatige als operationele aspecten moet leiden tot het kunnen beoordelen van de relatie tussen beleid, prestaties en middelen (VBTB).
- versterking van de regie van de leiding. Hierin is voorzien door de toevoeging van een plaatsvervangend bevelhebber.
- versterking van de directe ondersteuning van de leiding. Daartoe wordt opgericht de afdeling directieondersteuning.
- versterking van de coördinatie/afstemming. Binnen de directie beleid en plannen wordt hierin voorzien door de afdeling coördinatie beleidsontwikkeling. Verder worden voorzieningen getroffen door extra vormen van overleg.
- decentralisatie van bevoegdheden, tenzij. Met het Beleid en bedrijfsvoering Koninklijke Marechaussee 2000 is een beleid ingezet dat leidt tot decentralisatie van bevoegdheden in de bedrijfsvoering van de centrale staf naar de operationele commandanten. De staven van deze operationele commandanten worden ingericht om daadwerkelijk invulling te kunnen geven aan deze bevoegdheden.

Een schematische weergave van de hoofdstructuur is gevoegd als bijlage 2. In overleg met de medezeggenschap en de centrales van overheidspersoneel zal de structuur worden vastgesteld. Deze reorganisatie zal leiden tot een uitbreiding van de staven.

Thema verzelfstandiging (thans aangeduid als gezag en beheer)

Het thema verzelfstandiging omvat twee deelprojecten:

- a. Gezag en beheer omvat een onderzoek naar de positie van de Bevelhebber der Koninklijke Marechaussee enerzijds in zijn hoedanigheid van bevelhebber en anderzijds in een hoedanigheid die vergelijkbaar is met die van korpschef.

Omdat de Koninklijke marechaussee politietaken uitvoert waarover het gezag grotendeels berust bij gezagsdragers buiten Defensie, heeft de Bevelhebber der Koninklijke Marechaussee een andere relatie tot mij dan de overige bevelhebbers. Ook neemt hij een bijzondere positie in omdat hij eindverantwoordelijk is voor uitvoering van de opsporing van strafbare feiten (in het kader van de militaire politietaak) en onafhankelijk moet kunnen opereren. Ik verwijs daarvoor naar het rapport «De opsporing in de militaire politietaak» dat u is aangeboden¹.

¹ Op 25 november 1999 door de ministers van Justitie en van Defensie aan de vaste commissies voor Justitie en voor Defensie.

Voor zover het de beheerszaken betreft, is de Koninklijke marechaussee te vergelijken met de overige krijgsmachtdelen en is zij is volledig in het integrale defensie planningsproces opgenomen.

Het mandaat van de bevelhebber als eindverantwoordelijke voor het totale functioneren van de organisatie betreft ook de coördinatie met de externe gezagsdragers in beheerszaken. Terwijl voorheen anderen bij Defensie delen van dit mandaat uitvoerden, zal de bevelhebber daarbij voortaan zelf het voortouw nemen. Bij de reorganisatie van de staven zal voor dit doel capaciteit worden toegewezen.

Het onderzoek heeft een aantal hiaten in de wetgeving aan het licht gebracht die de taken van de Koninklijke marechaussee betreffen. Zo bestaan er verschillende interpretaties van de «algemene opsporingsbevoegdheid» bij de uitoefening van het Mobiel Toezicht Vreemdelingen. Vroeger was deze bevoegdheid gerelateerd aan het begrip «doorlaatpost». Met de afschaffing van de persoonscontrole aan de binnengrenzen van de aangesloten Schengen-landen zijn deze doorlaatposten opgeheven.

Ook is er geen beheersregeling Koninklijke marechaussee die op een formele wet stoelt, zoals dat wel voor de regionale politie het geval is. Een dergelijke beheersregeling betreft onder meer de geweldsmiddelen die mogen worden aangewend bij de uitoefening van bepaalde taken, zoals de uitzetting van vreemdelingen vanaf de luchthaven Schiphol.

Een knelpunt bij de samenwerking met de politie aangaande de voorbereiding op de bijstandstaak bij de handhaving van de openbare orde is inmiddels opgelost doordat de «Samenwerkingsregeling politie/Koninklijke marechaussee» van kracht is geworden.¹

Met het oog op de rechtsbescherming van de burger en de rechtszekerheid van de opsporingsambtenaar van de Koninklijke marechaussee is het noodzakelijk dat de geconstateerde hiaten in wetgeving worden gedicht. Ten aanzien van de interpretatie van de bevoegdheden zal een breed samengestelde werkgroep worden opgericht. Vanwege de gewenste eenvormigheid van beleid voor de opsporingsdiensten zijn de onderwerpen en thema's in het Beleidsplan Nederlandse Politie ook van invloed op de taken van de Koninklijke marechaussee. Zij moeten «vertaald» worden opgenomen in het integrale planningsproces van de Koninklijke marechaussee. De jaarlijkse aanpassing van het Beleidsplan Nederlandse Politie in de Politiebrief, moet ook worden vertaald in de jaarlijkse Marechausseebrief.

De ontwikkelingen binnen de Nederlandse politie en Europese ontwikkelingen zijn van belang omdat ze in toenemende mate ook van invloed zullen zijn op de Koninklijke marechaussee. De actieve betrokkenheid van de Koninklijke marechaussee kan ertoe bijdragen dat zij ook internationaal een relevante rol kan vervullen. Met name de bevelhebber zelf kan de ontwikkelingen buiten Defensie actief volgen, zodat vroegtijdig kan worden ingespeeld op belangrijke, ook voor de Koninklijke marechaussee relevante ontwikkelingen.

b. Voltooiing van de verzelfstandiging.

De aanwijzing van de Koninklijke marechaussee als zelfstandig krijgsmachtdeel impliceert dat eind 2001 bindende afspraken moeten worden gemaakt over de wijze van verrekening van de niet-operationele dienstverlening voor en door de Koninklijke marechaussee. Het betreft zowel de huidige als toekomstige dienstverlening. Omwille van de doel-

¹ Samenwerkingsregeling politie-Koninklijke Marechaussee, Staatscourant 25 april 2001, nr. 80.

matigheid wordt dit niet tot in detail uitgewerkt, maar is gekozen voor een grofmaziger benadering.

Thema vulling

Het thema vulling behelst een reeds voltooid onderzoek naar mogelijkheden om naast de extra opleidingsinspanning van 270 cursisten te Vught met andere instrumenten de kloof tussen werkelijke sterkte en maximaal toegestane begrotingssterkte op zo kort mogelijke termijn te overbruggen. Het onderzoek heeft geleid tot een aantal aanbevelingen, zoals het stimuleren van vrijwillig nadienen, verlenging van de aanstelling en herintreding. Deze aanbevelingen zijn, waar nodig na instemming door de centrales van overheidspersoneel, vertaald in instrumenten en worden inmiddels al in de praktijk gebracht. Tevens bestaat het voornemen een extra opleidingsinspanning in Vught voort te zetten. Op dit moment bestaat nog onvoldoende inzicht in de concrete resultaten van de maatregelen.

Conclusie

Het beleidsplan legt de basis voor verbeteringen in de bedrijfsvoering en de sturing van de Koninklijke marechaussee. Met deze brief heb ik u geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van het beleidsplan. De Koninklijke marechaussee is er in geslaagd niet alleen de lopende operaties naar behoren voort te zetten, maar ook de studiefase voor de verschillende thema's vrijwel te voltooien. De onderzoeken «Gezag en beheer» en «Externe sturing» geven inzicht in de manier waarop de bedrijfsvoering bij de Koninklijke marechaussee zal worden georganiseerd.

Enkele aanbevelingen worden reeds uitgevoerd. De uitwerking van de resterende deelprojecten zal in de loop van dit jaar zijn beslag krijgen. Het sluitstuk, de reorganisatie van de staven, zal in 2002 zijn beslag krijgen. Ik zal u daar te zijner tijd nader over informeren.

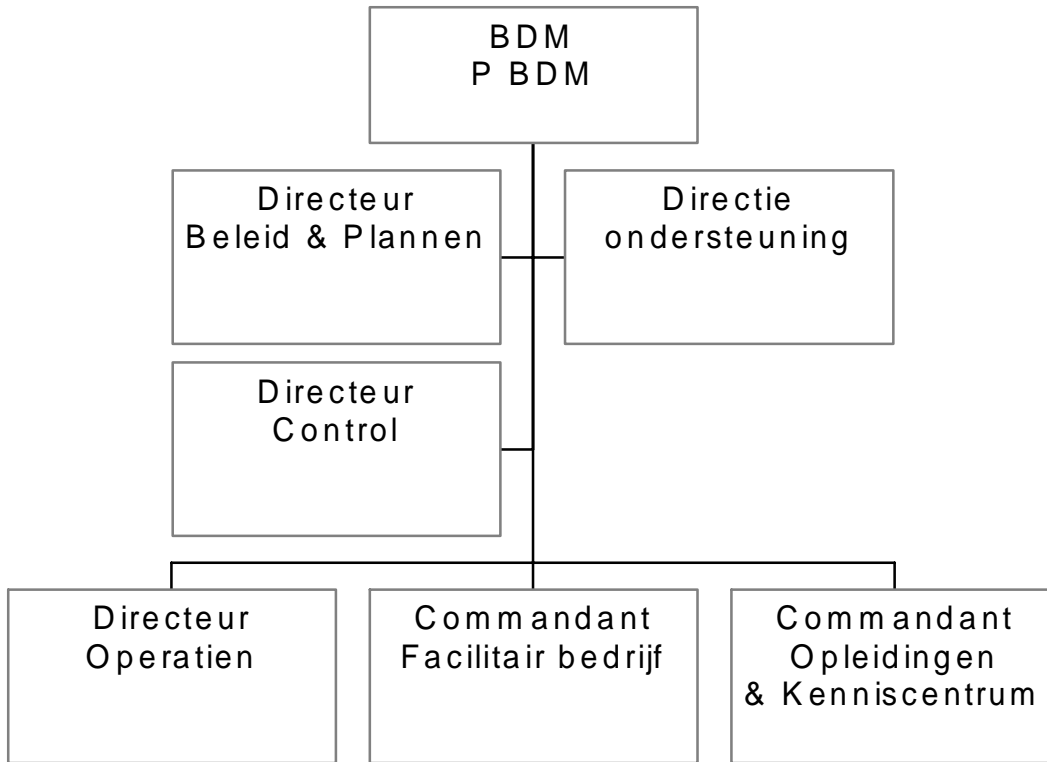
De «winkel blijft open tijdens de verbouwing», terwijl de medewerkers zelf een bijdrage leveren aan de veranderingen in het bedrijf. De voortzetting van de opgedragen taken en diensten tijdens het veranderingsproces legt een grote druk op de leiding en op de medewerkers die bij de reorganisatie zijn betrokken. Het veranderingsproces moet voortvarend, maar ook met grote zorgvuldigheid worden doorgevoerd. De uitgewerkte deelopdrachten en thema's vormen een goed fundament onder de organisatie. Alle veranderingen moeten uiteindelijk leiden tot een politie-organisatie die berekend is op haar taken en op toekomstige ontwikkelingen.

De Minister van Defensie,
F. H. G. de Grave

**OVERZICHT STAND VAN ZAKEN PER 1 MEI 2001 VAN DE
KERNTHEMA'S EN DEELOPDRACHTEN**

Nr	Kernthema	Dee laspect	Afronding ¹
1	Sturing	Ontwikkel een methodiek voor het maken van meerjarenafspraken over de formatie.	Gereed
		Ontwikkel een model dat moet leiden tot een verbetering in de structuur en organisatie van de externe sturing	Gereed
		Ontwikkel een het beleid «integraal management» op basis van het principe «decentraal, tenzij...».	Gereed
		Onderzoek op basis van de reeds in gang gezette veranderingen in de IT-sector welke aanvullende ondersteuning noodzakelijk en/of gewenst is en ontwikkel ter zake voorstellen.	Ultimo 2001
2	Personeel	Onderzoek op basis van de externe vraag het gewenste deskundigheidsprofiel van verschillende soorten medewerkers van de KMAR en beschrijf deze.	Gereed
		Onderzoek het bestaande carrièreplanningbeleid en ontwikkel voorstellen ter aanvulling, wijziging en/of verbetering.	Gereed
		Onderzoek het opleidingsbeleid en ontwikkel voorstellen ter aanvulling, wijziging en/of verbetering.	Gereed
		Onderzoek het personeelsvoorzieningbeleid en ontwikkel voorstellen ter aanvulling, wijziging en/of verbetering	Gereed
		Onderzoek de bestaande P-instrumenten en ontwikkel voorstellen ter aanvulling, wijziging en/of verbetering	3e kwartaal 2001
3	Reorganisa- tie Staven	Onderzoek de omvang, structuur en werkwijze van Staf KMAR en de districtsstaven en ontwikkel voorstellen ter verbetering van deze aspecten zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht	Ultimo 2001
4	Gezag en Beheer	Onderzoek de consequenties van de aanwijzing van de KMAR als zelfstandig krijgsmachtdeel en ontwikkel voorstellen om de afronding van de verzelfstandiging te completeren.	Ultimo 2001
		Onderzoek de positie van de bevelhebber in zijn hoedanigheid van bevelhebber respectievelijk korpschef en ontwikkel voorstellen om deze posities te positioneren.	Gereed
5	Vulling	Inventariseer alle mogelijke instrumenten die kunnen worden aangewend om de kloof tussen de feitelijke en gewenste sterkte op zo'n kort mogelijke termijn te dichten.	Gereed

¹ Waar in het document sprake is van afgeronde/gerealiseerde projecten geldt dat, tenzij nadrukkelijk anders vermeld, de studiefase is afgesloten en dat binnen de staande organisatie van de Koninklijke Marechaussee invulling moet worden gegeven aan de conclusies en de aanbevelingen.



BDM: Bevelhebber der Koninklijke Marechaussee
PBDM: Plaatsvervangend bevelhebber