

**RAPPORT**  
**Commissie Evaluatie**  
**Beleidsplan KMar 2010**

“Doorpakken richting 2010”



Deze pagina is opzettelijk blanco

## Voorwoord van de voorzitter

Als (top)sportliefhebber houd ik van mensen en organisaties die bij het bepalen van hun ambities de lat hoogleggen. Als oud politica weet ik dat als die hoogte niet gehaald wordt, er al snel kritisch gekeken wordt. Echter alleen degene zonder ambitie loopt geen risico op het niet halen van doelstellingen.

De afgelopen maanden heeft de commissie Evaluatie Beleidsplan KMar 2010 in een kort maar intensief traject gezien op welke wijze door de KMar invulling is gegeven aan het ambitieuze programma 'Beleidsplan KMar 2010'.

Veel van de voorgenomen doelstellingen en activiteiten zijn gerealiseerd. Desalniettemin heeft de commissie ook moeten vaststellen dat op prioritaire onderdelen van het beleidsplan doelstellingen niet zijn gerealiseerd. In dit rapport beogen wij niet alleen te analyseren hoe dat komt, maar ook richtinggevende uitspraken te doen op welke wijze die doelstellingen alsnog gerealiseerd kunnen worden. Want dat het Beleidsplan 2010 qua ontwikkelingsrichting voor de Koninklijke Marechaussee goed is en dat de nog niet gerealiseerde voornemens nog steeds actueel zijn daar is de commissie het van harte mee eens.

A.M. Vliegenthart

Deze pagina is opzettelijk blanco

# Inhoudsopgave

Voorwoord van de voorzitter .....	3
Inhoudsopgave .....	5
1. Inleiding .....	6
1.1. De Koninklijke Marechaussee .....	6
1.2. Aanleiding voor het onderzoek .....	7
1.3. Werkwijze van de commissie .....	8
1.4. Leeswijzer .....	9
2. Hoofdpijnen beleidsplan en rapport Cultuur en Integriteit .....	10
2.1. Het Beleidsplan KMar 2010 .....	10
2.2. Het Rapport “Cultuur en Integriteit” .....	11
2.3. De samenhang tussen beide documenten .....	11
3. Defensiebrede ontwikkelingen .....	14
3.1. Algemeen .....	14
3.2. Concentratie en standaardisatie .....	14
3.3. Herinrichting personele functiegebied .....	14
3.4. Het Flexibele Personeelssysteem (FPS) .....	15
4. Analyse en beschouwingen .....	17
4.1. Algemeen .....	17
4.2. Voortgang en aansturing implementatie Beleidsplan KMar 2010 .....	17
4.2.1. Voortgang Beleidsplan KMar 2010 .....	17
4.2.2. Aansturing Implementatie Beleidsplan KMar 2010 .....	19
4.3. Externe aansturing van de KMar .....	20
4.4. Interne aansturing .....	23
4.5. De uitvoering .....	26
4.5.1. Leiderschap .....	26
4.5.2. Werkdruk .....	29
4.5.3. P&O .....	31
4.5.4. Flexibiliteit en generalisme .....	36
4.6. Ondervulling Schiphol .....	37
5. Conclusies en voorstellen .....	38
De opdracht: .....	38
Ad a. Effectiviteit: .....	38
Ad b. en c. Nadere maatregelen en voorstellen: .....	39
Ad c. Consequenties: .....	42
Tenslotte: .....	42
Bijlage 1 Instellingsbesluit .....	43
Bijlage 2 Ondersteuning .....	44
Bijlage 3 Overzicht van de belangrijkste geraadpleegde documenten .....	45
Bijlage 4 Overzicht geïnterviewde functionarissen .....	48
Bijlage 5 Overzicht Maatregelen Programma Beleidsplan KMar 2010 .....	50

# 1. Inleiding

## 1.1. De Koninklijke Marechaussee

De Koninklijke Marechaussee (KMar) is een politieorganisatie met militaire status, die verantwoordelijk is voor een breed takenpakket. De KMar draagt bij aan de drie hoofdtaken die in de Grondwet in algemene zin zijn opgedragen aan de krijgsmacht. Daarnaast staan in de Politiewet 1993 de specifieke taken van de KMar limitatief opgesomd. De Politiewet 1993 vormt bovendien de grondslag voor de samenwerking met en bijstand aan de politie.

Het mission statement van de KMar luidt als volgt:

*"In ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregelen zorgen voor het opgedragen aandeel in de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven, alsmede het leveren van een bijdrage aan de effectiviteit van de krijgsmacht."*

Het takenpakket van de KMar bestrijkt zes zogenaamde taakvelden, t.w. Beveiliging, Handhaving Vreemdelingenwetgeving, Politietaken voor Defensie, Politietaken burgerluchtvaartterreinen, Assistentieverlening Samenwerking en Bijstand en Civiele Vredes- en Internationale taken. De KMar vervult hiermee een belangrijke rol op het gebied van de nationale en de internationale veiligheid.

In totaal zijn meer dan 6500 militairen en burgers werkzaam bij de KMar. De operationele eenheden, de brigades, zijn ondergebracht in vijf districten. De drie regionale districten Noord-Oost, Zuid en West zorgen voor een landelijke dekking. Het District Schiphol is verantwoordelijk voor alle voorkomende Marechausseetaken die worden uitgevoerd op het terrein van de Luchthaven Schiphol. Het District Landelijke en Buitenlandse Eenheden (DLBE) ten slotte bestaat uit een aantal specialistische eenheden. Het Landelijk Opleidings- en Kenniscentrum KMar (LOKKMar) verzorgt de belangrijkste initiële en postinitiële opleidingen ten behoeve van de KMar.

De aansturing van de KMar wordt getypeerd door een scheiding tussen gezag en beheer. Het gezag over de KMar berust bij de Minister die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waarbinnen de betreffende taak van de KMar valt. De KMar voert een groot deel van haar taken (ongeveer 80%) uit onder civiel gezag. Het civiel gezag betreft in dit geval de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het beheer over de KMar berust bij de Minister van Defensie, waarbij de Secretaris-generaal fungeert als korpsbeheerder. De Minister van Defensie is verantwoordelijk voor het beschikbaar hebben en houden van voldoende mensen en middelen, van de juiste kwaliteit, zodat de met het gezag overeengekomen doelen worden gerealiseerd. De aansturing en bijsturing door de gezagsdragers zijn geborgd binnen de Defensie- en KMar-processen. Afstemming tussen gezag en beheer vindt onder meer plaats in de Nationale Taakveldberaden en in de Bestuursraad KMar, waar op hoog ambtelijk niveau overleg wordt gevoerd tussen gezag, beheer en uitvoerder. Voorzover binnen het totale takenpakket van de KMar taakverschuivingen of herprioriteringen plaatsvinden, dient dat in overleg met de betrokken bewindslieden te geschieden.

## **1.2. Aanleiding voor het onderzoek**

In 2004 heeft de KMar, op basis van de toen verwachte wijzigingen binnen Defensie en een analyse van relevante nationale, Europese en internationale ontwikkelingen het Beleidsplan Koninklijke Marechaussee 2010 opgesteld. Het plan beschrijft de gewenste doelstellingen en ontwikkelingen die de organisatie wilde doormaken. Doelstelling daarbij was om een stabiele organisatie neer te zetten, een taak en resultaatgerichte organisatie met een flexibele, transparante en open structuur. Een organisatie die daarbij permanent streeft naar kwaliteitsverbetering van de taakuitvoering. De KMar wilde binnen het geheel van overheidsorganisaties een partner van formaat zijn. In de uitvoering van haar taken wilde zij tot de besten behoren.

In dezelfde periode kwamen uit de KMar signalen dat de onstuimige groei van de KMar in de jaren ervoor tot interne onvrede leidde. Om goed zicht te krijgen op de problemen heeft de Minister van Defensie in september 2004 de commissie 'Integriteitsonderzoek Koninklijke Marechaussee' (de commissie Staal) ingesteld om de mogelijkheden tot en de aanknopingspunten voor bevordering van de integriteit bij de KMar te onderzoeken. Het daaruit voortvloeiende rapport "Cultuur en Integriteit" kende een aantal kritische bevindingen die zich toespitsten op een drietal terreinen, te weten de werkdruk, de kwaliteit van het leidinggeven en het Personeel & Organisatie management. Het belang van een snelle en daadkrachtige aanpak om de gesignaleerde knelpunten weg te nemen werd door de Minister onderschreven<sup>1</sup>.

Tijdens een algemeen overleg van de Vaste Commissie voor Defensie, de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vaste Commissie voor Justitie op 8 februari 2006 met de Minister van Defensie, zegt de Minister het een goede gedachte te vinden om op termijn te laten onderzoeken of het veranderingstraject naar behoren is verlopen. Hij zal zich bezinnen op de vorm waarin zo'n externe evaluatie kan plaatsvinden en zal de Kamer hierover informeren<sup>2</sup>. In de eerste voortgangsrapportage over de uitvoering van de maatregelen van het Beleidsplan KMar 2010 aan de Tweede Kamer, zegt de Minister van Defensie toe, na de implementatie van alle maatregelen aan het einde van 2008, een externe evaluatie te laten uitvoeren<sup>3</sup>.

De Minister van Defensie heeft aan deze toezegging invulling gegeven door op 1 september 2008 de "Commissie Evaluatie Beleidsplan KMar 2010" in te stellen<sup>4</sup>, met als taken:

- a. onderzoek of de maatregelen die voortvloeien uit het beleidsplan KMar 2010 inclusief de aanbevelingen van de commissie Staal een effectieve bijdrage leveren aan het oplossen van de onderkende knelpunten, zoals deze zijn verwoord in Beleidsplan KMar 2010 en het rapport van de commissie Staal;
- b. onderzoek of voor het oplossen van de onderkende knelpunten nadere maatregelen nodig zijn;
- c. formuleer voorstellen voor verbetering met vermelding van de mogelijke consequenties.

---

<sup>1</sup> Brief van de Minister van Defensie aan de Tweede Kamer 30 176 nr. 2 d.d. 8 juli 2005

<sup>2</sup> Brief van de Minister van Defensie aan de Tweede Kamer 30 176 nr. 6 d.d. 28 maart 2005, blz. 5

<sup>3</sup> Brief van de Minister van Defensie aan de Tweede Kamer 30 176 nr. 7 d.d. 9 juni 2006, blz. 6

<sup>4</sup> Staatscourant d.d. 9 september 2008, nr. 174 / pag. 3

Het instellingsbesluit is als bijlage 1 bij dit rapport gevoegd.

De commissie is bij het uitvoeren van de werkzaamheden ondersteund door een evaluatieteam van de Auditdienst Defensie en voor een deel door een medewerker van het Kwaliteitsbureau Politie (bijlage 2).

### **1.3. Werkwijze van de commissie**

Na een gesprek met de Secretaris-generaal van het Ministerie van Defensie (namens de opdrachtgever) en de Commandant KMar en een briefing door de Directeur Operationele Ondersteuning van de KMar over taken, organisatie en aansturing van de KMar, en over het Beleidsplan KMar 2010 en het te houden onderzoek, heeft de commissie initieel kennis genomen van de inhoud van een groot aantal relevante onderzoeksrapporten en andere documenten (zie bijlage 3)

Op basis van de informatie uit genoemd gesprek, de briefing en de documenten heeft de commissie vanuit een analyse van de achterliggende problemen en doelstellingen de focus van het onderzoek bepaald op een drietal thema's uit het Beleidsplan KMar 2010 en het rapport van de commissie Staal, te weten:

- a. de maatregelen ter verbetering van de externe aansturing van de KMar;
- b. de maatregelen ter verbetering van de interne aansturing van de KMar;
- c. de maatregelen ter verbetering van de uitvoering van de taken van de KMar, waaronder het leiderschap, de werklust, P&O-beheer en organisatie en het concept van generalisme.

De commissie heeft stelselmatig de drie elementen uit de eerdergenoemde opdracht gehanteerd als "meetlat" bij haar werkzaamheden. Daarbij heeft de commissie waar mogelijk steeds getracht een beeld te krijgen van de probleemstelling en het doel, het beoogde effect en de toereikendheid van de betreffende maatregelen, alsmede van de mate waarin de maatregel is uitgevoerd en het daarmee bereikte effect. Zoals reeds uit het onderzoek van de Directie Beleidsevaluatie<sup>5</sup> van het Ministerie van Defensie is vastgesteld, zijn echter niet alle doelen gelijkloidend SMART<sup>6</sup> geformuleerd, ligt de nadruk meer op de activiteiten dan op de doelstellingen en is in een aantal gevallen niet inzichtelijk welke activiteiten met welk doel corresponderen. Hierdoor is het voor de commissie niet mogelijk geweest in alle gevallen de door haar nagestreefde methodiek te volgen. Wel is getracht deze steeds zo dicht mogelijk te benaderen.

De commissie heeft vervolgens gesproken met tal van betrokkenen binnen en buiten de KMar (zie bijlage 4). Om een zo volledig en uitgebalanceerd mogelijk beeld te verkrijgen, is ervoor gekozen om naast de direct bij de implementatie van het Beleidsplan KMar 2010 betrokken functionarissen bij de KMar tevens te spreken met delegaties van medewerkers van alle rangen binnen de districten Schiphol en Noord-Oost<sup>7</sup>. Verder heeft een gerichte analyse van de beschikbare documenten plaatsgevonden. Op basis van dit geheel aan

---

<sup>5</sup> Rapport Directie Beleidsevaluatie "Tussen plan en praktijk; de Koninklijke Marechaussee verandert" d.d. 26 april 2007

<sup>6</sup> Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden (SMART)

<sup>7</sup> De keuze voor deze districten is primair ingegeven door de verschillen die de commissie vaststelde in de uitkomsten van de werkbelevingsonderzoeken in 2008.



informatie heeft de commissie haar evaluatie opgesteld en is zij tot conclusies en aanbevelingen gekomen.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van 1 september 2008 tot 15 januari 2009.

De bevindingen van de commissie zijn door middel van een concept van het rapport aan de Secretaris-generaal van het Ministerie van Defensie, de C-KMar en de Hoofddirecteur Personeel voorgelegd voor hoor en wederhoor. Op 3 februari 2009 is door de commissie hierover gesproken met betrokkenen. Vervolgens is het rapport aan de Minister van Defensie aangeboden.

#### **1.4. Leeswijzer**

Om het rapport zelfstandig leesbaar te maken geeft de commissie in het navolgende hoofdstuk (2) allereerst een korte schets van het Beleidsplan KMar 2010 en het rapport 'Cultuur en Integriteit'.

In hoofdstuk 3 gaan wij in op enkele relevante actuele ontwikkelingen bij het Ministerie van Defensie, die van invloed zijn op de implementatie van de maatregelen uit het Beleidsplan KMar 2010 en uit het rapport "Cultuur en Integriteit".

Vervolgens presenteren wij in hoofdstuk 4 onze bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van de meest relevante maatregelen uit het Beleidsplan KMar 2010 en het rapport "Cultuur en Integriteit". Hoofdstuk 5 betreft de samenvattende conclusies en voorstellen voor de toekomst.

## 2. Hoofdpijnen beleidsplan en rapport Cultuur en Integriteit

In dit hoofdstuk geven wij in het kort de essentie weer van het Beleidsplan KMar 2010 en het rapport "Cultuur en Integriteit", alsmede van de onderlinge samenhang tussen beide documenten.

### 2.1. Het Beleidsplan KMar 2010

Zoals al in de inleiding is aangegeven, is het Beleidsplan KMar 2010 tot stand gekomen naar aanleiding van de destijds verwachte wijzigingen binnen Defensie en een analyse van relevante nationale, Europese en internationale ontwikkelingen. Het plan beschrijft de gewenste doelstellingen en ontwikkelingen. Doelstelling daarbij was om een stabiele organisatie neer te zetten, een taak en resultaatgerichte organisatie met een flexibele, transparante en open structuur. Een organisatie die daarbij permanent streeft naar kwaliteitsverbetering van de taakuitvoering. De KMar wilde binnen het geheel van overheidsorganisaties een partner van formaat zijn. In de uitvoering van haar taken wilde zij tot de besten behoren.

Het beleidsplan KMar 2010 schetst de voor de KMar relevante nationale en internationale ontwikkelingen en beschrijft hoe de Marechaussee op deze ontwikkelingen zal inspelen. Zo analyseert het plan de ontwikkelingen in de verschillende taakvelden, en er wordt een groot aantal activiteiten geformuleerd als reactie op die analyse. Daarnaast schetst het Beleidsplan welke gevolgen deze ontwikkelingen dienen te hebben voor de aansturing en organisatie van de KMar. Het plan voorziet onder andere in de vermindering van vijf naar drie regionale districten en de vermindering van het aantal brigades. Ook de benodigde verbetering van de bedrijfsvoering, de verdere verbetering van de professionaliteit, de invoering van een nieuw personeelssysteem en een nieuw opleidingssysteem en het in gebruik nemen van nieuwe technologie zijn in het plan opgenomen. Het Beleidsplan KMar 2010 bestaat uit twee delen: in deel 1 van het plan zijn ca. 120 maatregelen opgenomen met betrekking tot structuur, cultuur, financiën en bedrijfsvoering. Van deze 120 maatregelen zijn er 77 met de beoogde realisatiedata als actiepoint opgenomen in een tabel; de overige maatregelen zijn opgenomen in de tekst, zonder realisatiedata. Deel 2 van het plan geeft een nadere toelichting van de belangrijkste onderwerpen. Het Beleidsplan KMar 2010 is op 18 januari 2005 vastgesteld door de Minister van Defensie. Medio 2005 is een aanvang gemaakt met de implementatie van het Beleidsplan KMar 2010. Krachtens de brief van de Minister van Defensie aan de Tweede Kamer van 9 juni 2006<sup>8</sup>, waarin hij stelt "na de implementatie van alle maatregelen aan het einde van 2008, een externe evaluatie te laten uitvoeren" dienen alle maatregelen eind 2008 gerealiseerd te zijn.

Het valt de commissie op dat in deel 1 van het Beleidsplan KMar 2010, waarin alle te nemen maatregelen worden benoemd, geen expliciete aandacht wordt besteed aan de tevredenheid van de medewerkers. Termen als 'aantrekkelijke werkgever', 'prettig werkklimaat', 'goede sfeer' etc. ontbreken geheel in het document. Alle maatregelen worden beredeneerd vanuit een strikt zakelijk perspectief. Het ontbreken van expliciete

---

<sup>8</sup> Brief van de Minister van Defensie aan de Tweede Kamer 30 176 nr. 7 d.d. 9 juni 2006, blz. 6

aandacht voor de tevredenheid van de medewerkers is opmerkelijk, aangezien onvrede bij de medewerkers juist een belangrijke aanleiding heeft gevormd voor het opstellen van het Beleidsplan KMar 2010<sup>9</sup>. In deel 2 van het Beleidsplan KMar 2010 kunnen de bedoelde termen wel sporadisch worden aangetroffen.

## **2.2. Het Rapport “Cultuur en Integriteit”**

De minister van Defensie heeft in september 2004 de Commissie Integriteitsonderzoek Koninklijke Marechaussee ingesteld met als doel een extern onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden tot en de aanknopingspunten voor de bevordering van de integriteit bij de Koninklijke Marechaussee (KMar). In het door genoemde commissie uitgebrachte rapport “Cultuur en Integriteit” worden op het punt van integriteit geen problemen bij het personeel geconstateerd. De organisatorische voorzieningen om integer gedrag te bevorderen worden verder als «goed» gekwalificeerd.

De kritische bevindingen in het rapport richten zich op drie terreinen, te weten: de werkdruk, het Personeel & Organisatie-management en de kwaliteit van het leidinggeven. In het rapport wordt gesteld dat de Commissie van mening is dat er in de toekomst grotere integriteitsproblemen te verwachten zijn, indien deze achterstand in (P&O)management en bedrijfsvoering niet wordt aangepakt. Het benadrukt de betekenis van een snelle en daadkrachtige aanpak om de gesignaleerde knelpunten weg te nemen.

Het rapport “Cultuur en Integriteit” concentreert zich voornamelijk op zaken als werkbeleving, vertrouwen, openheid, leiderschap, carrièreperspectief, ontbureaucratisering, prestatie, samenwerking etc. De achterliggende gedachte is dat als de relatie tussen beleid en uitvoering, tussen leider en uitvoerende en tussen werkgever en werknemer goed is, een belangrijke voorwaarde is ingevuld om de integriteit van de medewerkers en de prestaties en de continuïteit van de organisatie te waarborgen.

## **2.3. De samenhang tussen beide documenten**

Allereerst stelt de commissie vast dat het karakter van beide documenten sterk verschilt. Het Beleidsplan KMar 2010 is een visiedocument, waarin de gewenste toekomst van de organisatie wordt geschetst, terwijl het rapport “Cultuur en Integriteit” een overzicht van tekortkomingen van de toenmalige organisatie betreft. Bovendien is het Beleidsplan KMar 2010 vooral geschreven vanuit het perspectief van de leiding van de KMar en het rapport “Cultuur en Integriteit” vanuit de beleving van de medewerkers ‘op de werkvloer’. Beide documenten hebben met elkaar gemeen dat ze (aanbevolen) maatregelen bevatten die uitgevoerd dienen te worden.

Chronologisch beschouwd is de KMar in de tweede helft van 2004 begonnen met het opstellen van het Beleidsplan KMar 2010. Voordat dit plan gereed was, heeft de Minister van Defensie in september 2004 de Commissie Integriteitsonderzoek Koninklijke

---

<sup>9</sup> Brief van de Minister van Defensie aan de Tweede Kamer 30 176 nr. 2 d.d. 8 juli 2005, blz. 1: “Ik ontving na mijn aantreden signalen die duiden op onvrede binnen de KMar”....”De bevelhebber heeft na een rondgang in de organisatie en na gesprekken met de verschillende belanghebbenden in de tweede helft van 2004 een beleidsplan opgesteld”.

Marechaussee ingesteld. Op 18 januari 2005, dus tijdens de uitvoering van het onderzoek van de commissie Integriteitsonderzoek Koninklijke Marechaussee, heeft de Minister van Defensie het Beleidsplan KMar 2010 vastgesteld. Tenslotte heeft de Commissie Integriteitsonderzoek Koninklijke Marechaussee op 10 juni 2005 haar rapport uitgebracht.

Aangezien het Beleidsplan KMar 2010 gereed en vastgesteld was voordat het rapport "Cultuur en Integriteit" werd afgerond, kon de Commissie Integriteitsonderzoek Koninklijke Marechaussee eraan refereren. Zo wordt bijvoorbeeld gesteld:

*"Het perspectief 'Beuving' en het vastgestelde beleidsplan 2010 zijn een aanzet tot verandering in de goede richting. Dit rapport kan worden gezien als een ondersteuning en versterking voor deze richting"*

Verderop in het rapport wordt echter ook geschreven:

*"De vraag is of de voorgenomen maatregelen voldoende zijn en in het vereiste tempo kunnen worden gerealiseerd."*

Op grond hiervan schrijft de Minister van Defensie<sup>10</sup> dat het beleidsplan ten dele reeds ingaat op de resultaten van het onderzoek naar de cultuur en integriteit van de KMar en dat het onderzoek voor hem wel aanleiding is om de implementatie gedeeltelijk te versnellen en additionele maatregelen te nemen. Dit heeft niet geleid tot een aanpassing van het Beleidsplan KMar 2010. De aangekondigde additionele maatregelen en versnellingen zijn wel opgenomen in het "Programma Beleidsplan KMar 2010".

Ofschoon vaststaat dat deze aanpak formeel gelegitimeerd is door besluitvorming van de minister vastgelegd in de brief aan de Tweede Kamer en het daarover gevoerde debat, is de commissie van mening dat met deze beperkte aanpassing van de prioriteit van een aantal maatregelen uit het Beleidsplan KMar 2010 en het toevoegen van enkele nieuwe maatregelen aan de actielijst niet de volledige 'winst' wordt gepakt die mogelijk en nodig is om recht doen aan de urgentie en ernst van de bevindingen uit het rapport "Cultuur en Integriteit" vanuit het perspectief van de werkbeleving door de medewerkers.

**Aanbeveling 1:** De commissie beveelt aan om in aanvulling op de maatregelen die voortvloeien uit het Beleidsplan KMar 2010 en het rapport "Cultuur en Integriteit" extra aandacht te besteden aan werkdruk en werkbeleving/zingeving van de medewerkers.

De 120 verbeterpunten uit het Beleidsplan KMar 2010 en de op basis van het rapport "Cultuur en Integriteit" toegevoegde maatregelen zijn geïntegreerd tot 84 onderwerpen in de voortgangsrapportage aan de Secretaris-generaal van het Ministerie van Defensie. In het eerder genoemde onderzoek van de Directie Beleidsevaluatie<sup>11</sup> wordt gesteld dat niet kan worden gereconstrueerd hoe de 120 verbeterpunten uit het Beleidsplan KMar 2010 zijn geïntegreerd tot de 84 onderwerpen. Het geschetste beeld in dit onderzoek wordt door de

<sup>10</sup> Brief van de Minister van Defensie aan de Tweede Kamer 30 176 nr. 2 d.d. 8 juli 2005, blz. 3

<sup>11</sup> Rapport Directie Beleidsevaluatie "Tussen plan en praktijk; de Koninklijke Marechaussee verandert" d.d. 26 april 2007

commissie herkend. Hierdoor was het voor de commissie niet mogelijk om te beoordelen of bepaalde maatregelen tijdens de integratie 'tussen wal en schip' zijn geraakt. Sinds het onderzoek van de Directie Beleidsevaluatie is het aantal onderwerpen uitgebreid tot 88. Deze onderwerpen worden door de commissie als gegeven beschouwd. De betreffende maatregelen zijn opgenomen in bijlage 5.

Waar in het vervolg van dit rapport wordt geschreven over het Beleidsplan KMar 2010, wordt dan ook bedoeld op de 84 gecombineerde maatregelen uit het Beleidsplan KMar 2010 en het rapport "Cultuur en Integriteit".

## **3. Defensiebrede ontwikkelingen**

### **3.1. Algemeen**

Op 16 september 2003 is met de zogenaamde ‘Prinsjesdagbrief’ van de Minister van Defensie een van de grootste reorganisaties uit de geschiedenis van Defensie begonnen. In de Prinsjesdagbrief waren vergaande maatregelen geformuleerd, die moesten leiden tot een nieuw evenwicht tussen de taken van de krijgsmacht en de middelen die daarvoor beschikbaar zijn. De maatregelen hadden ten doel de krijgsmacht betaalbaar te houden en voldoende ruimte te waarborgen voor de benodigde investeringen. Naast reducties in de operationele capaciteiten van Defensie omvatte de brief ook verschillende doelmatigheidsmaatregelen en maatregelen op het gebied van bestuurlijke vernieuwing. Een aantal van deze maatregelen is direct of indirect van invloed op de implementatie van de maatregelen uit het Beleidsplan KMar 2010 en het rapport “Cultuur en Integriteit”. Het betreft in het bijzonder de defensiebrede concentratie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de defensiebrede standaardisatie, de herinrichting van het personele functiegebied en het flexibele personeelssysteem. In dit hoofdstuk schetst de commissie een algemeen beeld van deze ontwikkelingen voor zover relevant voor haar onderzoek en aanbevelingen. Bij de behandeling van de concrete maatregelen uit het Beleidsplan KMar 2010 verderop in dit rapport komen wij, waar relevant, meer in detail hierop terug.

### **3.2. Concentratie en standaardisatie**

Op basis van de Prinsjesdagbrief<sup>12</sup> is bij het Ministerie van Defensie een sterke centralisatie (concentratie) van taken en verantwoordelijkheden doorgevoerd. Belangrijk uitgangspunt daarbij is o.a. dat beleid uitsluitend door de Bestuursstaf wordt geformuleerd en niet meer door de verschillende krijgsmachtdelen. Daarnaast zijn de functies van de bevelhebbers van de afzonderlijke krijgsmachtdelen en hun staven opgeheven. Wat over bleef zijn ‘operationele commando’s’, die primair verantwoordelijk zijn voor het operationeel gereedhouden van de operationele eenheden van defensie. Het (uitvoerbare) beleid dat door de Bestuursstaf wordt geformuleerd is voor alle defensieonderdelen van toepassing. Bovendien worden - als gevolg van het besluit om een defensiebreed Enterprise Resource Planning-pakket (ERP) in te voeren - de uitvoerende processen zoveel als mogelijk gestandaardiseerd voor heel defensie, hetgeen ook een strakke centrale regie vereist. Tevens zijn veel ondersteunende diensten (variërend van werving en selectie tot ICT-beheer) defensiebreed ondergebracht in shared-service centra.

### **3.3. Herinrichting personele functiegebied**

Een ander uitvloeisel van de Prinsjesdagbrief betreft een grootschalige defensiebrede reorganisatie van het personele functiegebied, die gelijktijdig plaats vindt met de implementatie van de maatregelen uit het Beleidsplan KMar 2010. Daarbij wordt het personele functiegebied opnieuw ingericht en is het personeelsbeleid geconcentreerd bij de Bestuursstaf van het ministerie van Defensie. Als onderdeel van het Commando DienstenCentra is een Dienstencentrum Personeel opgericht dat verantwoordelijk is voor

---

<sup>12</sup> Brief Minister en Staatssecretaris van Defensie aan de Tweede Kamer 29 200 X nr. 4 d.d. 16 september 2003

de administratieve ondersteuning en de specialistische advisering van de lijnmanagers, medewerkers en P&O-functionarissen van alle Defensieonderdelen, met inbegrip van die van de KMar. Daarnaast zijn als gevolg van de bestuursvernieuwing bij alle Defensieonderdelen een genormeerde en gelijkvormige P&O staf en een P&O adviesfunctie ingericht. De Bestuursstaf formuleert het beleid en voert de regie over de defensiebrede standaardisatie van het P&O-beleid, de regelgeving ter zake, de processen, de systemen en de organisatorische onderbrenging van de P&O functie. Op dezelfde manier worden taken en bevoegdheden toegekend aan de functionarissen van de P&O-organisaties, het lijnmanagement en de individuele medewerkers. Defensie bouwt met het programma Herinrichting Personele Functiegebied aan een nieuw P&O-dienstverleningsmodel. In het gewenste P&O-dienstverleningsmodel is sprake van<sup>13</sup>:

*Een genormeerde P&O-organisatie met goed opgeleide medewerkers die door toepassing van gestandaardiseerd beleid en processen en eigentijdse procesondersteuning en informatievoorziening in staat is tot het leveren van hoogwaardige managementadviezen en P&O-diensten met een toegevoegde waarde.*

De toekomstige P&O-organisatie is gebaseerd op drie principes:

1. Een nieuw P&O-dienstverleningsmodel waarin de taken en verantwoordelijkheden tussen lijnmanagers, P&O adviseurs en medewerkers optimaal worden verdeeld.
2. Standaardisatie van de P&O-organisatie en waar mogelijk en zinvol ook concentratie van P&O-taken in gemeenschappelijke voorzieningen (zoals het DienstenCentrum Human Resources).
3. Gestandaardiseerde en professionele P&O-dienstverlening (o.a. gewaarborgd door de reeds opgerichte HRM Academie en het ontwikkelde P&O-Curriculum).

Uiteindelijk is het streven om medio 2010 de gewenste P&O-norm van 1:100 door de defensieonderdelen te realiseren. De hiermee gepaard gaande reductie van ca. 650 vte'n dient vooral te worden gerealiseerd door de optimalisatie van processen.

### **3.4. Het Flexibele Personeelssysteem (FPS)**

Recent is defensiebreed een aanvang gemaakt met het invoeren van het 'Flexibele Personeelssysteem' (FPS). Het systeem is gebouwd om de defensie-organisatie te vullen en gevuld te houden met als doel te verjongen en de kosten te beheersen. Er is jong personeel in de kracht van zijn of haar leven nodig voor de uitzendingen. Om de organisatie jong te houden is het volgens dit beleid noodzakelijk dat personeel na verloop van tijd vertrekt. Er is daarbij gekozen voor de leeftijd van rond 35 jaar als moment waarop definitieve keuzes worden gemaakt. Een militair die rond deze leeftijd de dienst verlaat, wordt nog geacht goed bemiddelbaar te zijn op de arbeidsmarkt. De systematiek wordt concreet vormgegeven door de (mogelijke) loopbaan in te delen in een drietal 'fasen':

Fase 1 begint als de loopbaan bij Defensie start en duurt tot het einde van de dienverplichting;

---

<sup>13</sup> Bron defensie-intranetpagina

[http://intranet.mindef.nl/portaal/pp/projecten/Herinrichting\\_personele\\_functiegebied/index.aspx](http://intranet.mindef.nl/portaal/pp/projecten/Herinrichting_personele_functiegebied/index.aspx)

Fase 2 begint aan het einde van de dienverplichting en gaat over in de derde fase op het moment dat de militair een positief doorstroombesluit heeft gekregen. De militair die niet bij Defensie kan / wil blijven werken, zal intensief begeleid worden naar de civiele arbeidsmarkt. Het besluit over doorstroom naar fase drie wordt in de meeste gevallen

genomen tussen de leeftijd van 28 en 36 jaar.

Fase 3 start als een positief doorstroombesluit is genomen en eindigt in beginsel bij het leeftijdsontslag van de militair.

Het FPS behelst verder aanstelling van militairen bij de Krijgsmacht in plaats van een aanstelling bij Marine, Landmacht, Luchtmacht of Marechaussee. Voorts heeft het FPS elementen in zich die kenmerkend zijn voor een modern personeelssysteem, zoals een maatwerkbenadering, loopbaanbegeleiding, persoonlijke ontwikkelplannen, talentontwikkeling, het werken met Erkenning van Verworven Competenties (EVC) etc.



## 4. Analyse en beschouwingen

### 4.1. Algemeen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van de commissie ten aanzien van de voortgang, aansturing en – waar mogelijk - effectiviteit gepresenteerd van de implementatie van het Beleidsplan KMar 2010 in het algemeen, alsmede van de geselecteerde thema's (externe aansturing, interne aansturing en uitvoering) in meer detail. Aan het eind van het hoofdstuk gaat de commissie kort in op de situatie die zij aantrof rondom de ondervulling van het District Schiphol en de effecten daarvan op de doelstellingen uit het Beleidsplan KMar 2010.

### 4.2. Voortgang en aansturing implementatie Beleidsplan KMar 2010

In deze paragraaf gaan wij in op de voortgang van de uitvoering van de maatregelen uit het Beleidsplan KMar 2010 in relatie tot de oorspronkelijke plannen en op de wijze waarop de uitvoering wordt beheerst. De beschrijving is algemeen van aard; waar relevant geven wij in de paragrafen hierna per thema meer details.

#### 4.2.1. Voortgang Beleidsplan KMar 2010

Uit de planning die is opgenomen in het Beleidsplan KMar 2010 valt op te maken dat eind 2008 vrijwel alle maatregelen gerealiseerd zouden moeten zijn<sup>14</sup>. De eerdergenoemde mededeling van de Minister van Defensie medio 2006<sup>15</sup> om *na de implementatie van alle maatregelen aan het einde van 2008, een externe evaluatie te laten uitvoeren* scherpt deze planning verder aan.

De commissie merkt hierbij op dat de KMar bij het formuleren van het Beleidsplan KMar 2010 een zeer ambitieus verandertraject heeft ingezet, dat structuurwijzigingen omvat (met alle daarmee gepaard gaande onzekerheden en onrust terwijl 'de winkel open blijft') en cultuuraanpassingen waarbij ondermeer omslagen moeten worden gemaakt:

- van opdracht-gericht naar eigen initiatief;
- van specialist naar generalist;
- van beschikbaarheid naar informatiegestuurd;
- van expert naar leider (teamleiders)
- van werken in een ruime personeelsformatie naar werken met een strakke capaciteitsplanning;
- van statisch naar dynamisch;
- van 'mechanistisch' bevorderen naar competentie-gericht plaatsen en bevorderen;
- van life-time employment naar een flexibel loopbaansysteem;
- van binden naar boeien.

Gezien de veelheid van maatregelen en activiteiten en de aard daarvan, is de commissie van mening dat de KMar met de gekozen tijdsplanning 'de lat' heel hoog heeft gelegd.

---

<sup>14</sup> In de oorspronkelijke planning liep een beperkt aantal projecten na 2008 door. Het betrof voornamelijk enkele materieel- en infrastructuurprojecten

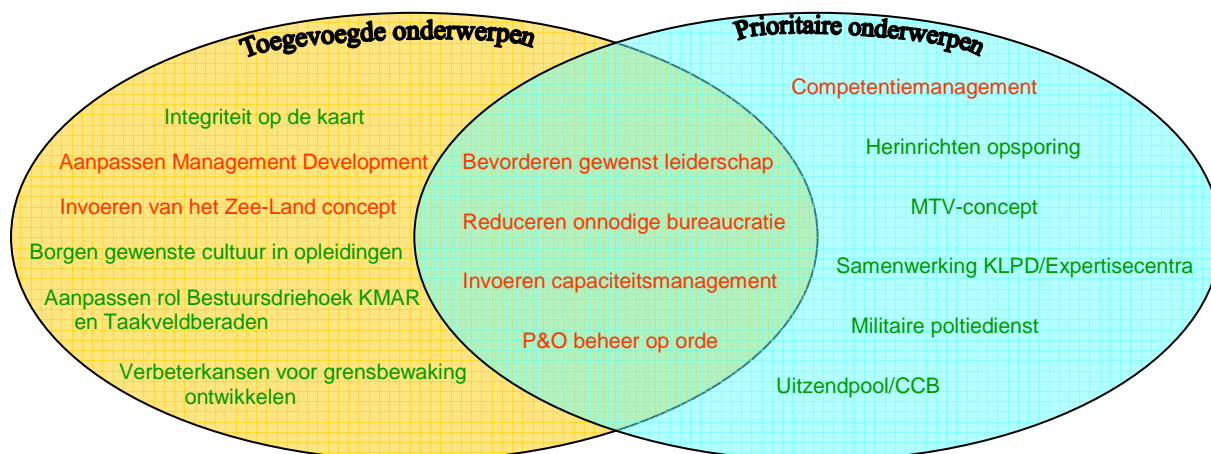
<sup>15</sup> Brief van de Minister van Defensie aan de Tweede Kamer 30 176 nr. 7 d.d. 9 juni 2006, blz. 6

De commissie stelt vast dat sinds het uitbrengen van het Beleidsplan KMar 2010 in betrekkelijk korte tijd zeer veel is gebeurd en ook positieve resultaten zijn geboekt op het terrein van de operationele taakuitvoering, de structuur en de bedrijfsvoering.

Eind 2008 blijkt uit de voortgangsrapportages van de C-KMar aan de Secretaris-generaal van Defensie<sup>16</sup> dat in totaal ca. 70% van de maatregelen zijn gerealiseerd. Het valt de commissie op dat veelal de 'harde' (structuur/proces/instrument) maatregelen met meer voortvarendheid zijn gerealiseerd dan de meer 'zachte' (cultuur en P&O)maatregelen. Wat betreft de gewenste cultuurverandering is daarbij vooral nadruk gelegd op leiderschap en is er minder aandacht geweest voor gewenste veranderingen van onderop.

Met name de maatregelen op het gebied van P&O zijn sterk achter gebleven bij de planning. De commissie heeft hiervoor diverse oorzaken aangetroffen, die verderop in het rapport zullen worden behandeld. Hier volstaat de commissie met de opmerking dat dit een zorgelijke zaak is, omdat deze maatregelen van belang zijn voor zowel een verbetering van de werksfeer en de motivatie van de medewerkers als voor de goede implementatie van een aantal andere maatregelen en niet voor niets als prioritair zijn aangemerkt.

Zoals in punt 2.3 is aangegeven, heeft de Minister van Defensie bij de presentatie van het rapport "Cultuur en Integriteit" aan de Kamer gesteld dat het Beleidsplan KMar 2010 ten dele inspeelt op de resultaten van het onderzoek. Hij ziet echter ook aanleiding om de implementatie gedeeltelijk te versnellen en om additionele maatregelen te nemen<sup>17</sup>. Het betreft de volgende maatregelen:



De commissie heeft op basis van de voortgangsrapportage van de KMar<sup>18</sup> geconstateerd dat de implementatie van deze prioritaire en toegevoegde maatregelen nog meer achter loopt bij de planning. Van de prioritaire maatregelen was eind 2008 slechts 50% gerealiseerd (in bovenstaande figuur met groen weergegeven) en van de toegevoegde maatregelen slechts 60%, tegen een gemiddelde van 70% voor het gehele Beleidsplan. De KMar merkt hierbij op dat de nog niet afgeronde prioritaire en toegevoegde onderwerpen

<sup>16</sup> Voortgangsrapportage C-KMar oktober 2008

<sup>17</sup> Brief van de Minister van Defensie aan de Tweede Kamer 30 176 nr. 2 d.d. 8 juli 2005, blz. 3

<sup>18</sup> Voortgangsrapportage van C-KMar aan de SG van Defensie van oktober 2008

alle inmiddels een realisatiegraad kennen die varieert van 50 tot 85 procent. Gegeven het feit dat deze onderwerpen juist nadrukkelijk aan het Beleidsplan KMar 2010 zijn toegevoegd of daarbinnen zijn geprioriteerd om met een snelle en daadkrachtige aanpak de in het rapport "Cultuur en Integriteit" gesignaleerde knelpunten weg te nemen, is de commissie desondanks van mening dat dit een zorgelijk signaal is.

Het moge duidelijk zijn dat de maatregelen die nog niet zijn gerealiseerd ook nog geen (volledig) effect hebben kunnen sorteren, waardoor de betreffende knelpunten nog niet (geheel) zijn opgelost.

#### **4.2.2. Aansturing Implementatie Beleidsplan KMar 2010**

De aansturing van de implementatie van de maatregelen uit het Beleidsplan KMar 2010 is complex van aard door de inhoud en grote hoeveelheid maatregelen, de onderlinge afhankelijkheden tussen de maatregelen, de structuur van de organisatie, de grote beoogde veranderingen in de bedrijfscultuur en het feit dat de KMar deel uit maakt van het geheel van Defensie, dat eveneens aan sterke veranderingen onderhevig is. De commissie verwachtte om die reden, zowel voor de procesmatige aanpak van het programma, als om te borgen dat de maatregelen bij de medewerkers 'tussen de oren' komen een sterke centrale regiefunctie op het hoogste niveau binnen de KMar, ondersteund door een veranderorganisatie met vertakkingen tot op district- of brigadeniveau.

Dat trof de commissie echter niet aan. Initieel is het project van start gegaan met een regiegroep onder voorzitterschap van een van de directeuren van de Staf van de C-KMar. Medio 2007 is echter besloten om e.e.a. 'in de lijn' onder te brengen. Achteraf valt vast te stellen dat deze commandanten al snel prioriteit hebben moeten geven aan de dagelijkse reguliere taakuitvoering en de uitdagingen die zich daarbij voordoen (de 'waan van de dag') en dat daarmee een meer integrale regie op het gehele implementatieproces onvoldoende van de grond is gekomen. Ofschoon de intentie zeker aanwezig was om voldoende tijd en aandacht te geven aan een gedegen en gestructureerde implementatie van het Beleidsplan KMar 2010, is dat in de praktijk, mede door het ontbreken van een veranderorganisatie met decentrale vertakkingen, slechts beperkt gebeurd.

De functie van projectleider Beleidsplan KMar 2010 bij de Staf van de C-KMar is als neventaak belegd bij een van de medewerkers van de Directeur Operationele Ondersteuning. De projectleider houdt zich voornamelijk bezig met het vaststellen van de voortgang van de verschillende maatregelen van het Beleidsplan KMar 2010 en het opstellen van de rapportages daarover aan de Secretaris-generaal van Defensie. Het meten van de effectiviteit van de uitgevoerde maatregelen gebeurt deels en met wisselende diepgang, maar valt buiten de werkzaamheden van de projectleider. Een voorbeeld hiervan is het begin 2008 gehouden werkbelevingsonderzoek binnen de KMar.

Mede hierdoor heeft de projectleider weinig zicht op de vraag of, en zo ja, hoe de verschillende maatregelen op de uitvoerende niveaus in de organisatie beklijven. Doordat de feitelijke uitvoering van de maatregelen in de lijn is belegd, wordt ook de regiefunctie niet tot de werkzaamheden van de projectleider gerekend.

Ook elders heeft de commissie geen sterke regiefunctie aan kunnen treffen. Mede als gevolg hiervan ontwikkelen deelprojecten zich relatief autonoom (of niet). Hierdoor is de borging van en de samenhang tussen de verschillende deelprojecten naar het oordeel van

de commissie voor verbetering vatbaar. Dit geldt zeker voor de (samenhangende) onderwerpen die nog onvoldoende tot realisatie zijn gekomen. Dit heeft er (mede) toe geleid dat niet alle maatregelen zijn uitgevoerd en dat een aantal van de uitgevoerde maatregelen niet voldoende zijn beklifd in de organisatie. Wij komen hierop verder in het rapport in meer detail terug.

**Aanbeveling 2:** De commissie beveelt aan om de nog onafgeronde maatregelen en de op grond van dit rapport additionele maatregelen met voortvarendheid te implementeren. Hierbij dienen alle maatregelen naar het oordeel van de commissie uiterlijk eind 2010 alsnog te zijn geïmplementeerd en geborgd. Daartoe beveelt de commissie aan om de KMar op de drie bestuurlijke niveaus te versterken met een (deels) vrijgestelde veranderorganisatie. Deze veranderorganisatie dient, onder leiding en verantwoordelijkheid van de Plaatsvervangend Commandant KMar de 'lijn' te ondersteunen bij de implementatie van de maatregelen. Om de basis van de organisatie voldoende te betrekken bij de veranderingen, acht de commissie het noodzakelijk dat op brigadeniveau een dwarsdoorsnede van de uitvoering deel uitmaakt van de veranderorganisatie. De taken van de veranderorganisatie omvatten de praktische uitwerking van de maatregelen, de regie over de implementatie, de communicatie over en de coaching bij de maatregelen en het implementatieproces, de monitoring van de implementatie (zowel qua voortgang als qua effectiviteit) en de rapportage daarover aan C-KMar. In de veranderorganisatie dient zowel inhoudelijke als veranderkundige expertise aanwezig te zijn, dan wel dient deze, bijvoorbeeld door inhuur, te kunnen worden ingeroepen. De veranderorganisaties dienen op alle niveaus geleid te worden door de plaatsvervangend commandant. Periodiek dient onder leiding van de Plaatsvervangend Commandant KMar onderling afgestemd te worden.

### **4.3. Externe aansturing van de KMar**

In het Beleidsplan KMar 2010 wordt gesteld dat

*“er geen noodzaak is de afstemming tussen gezag en beheer te wijzigen. Wel is er sprake van een accentverschuiving. Het besturingsmodel (afstemming gezag en beheer) dient te worden aangepast aan de beleids-, plannings- en begrotingsprocedure van de beheerder. Voorgesteld wordt de Bestuursraad daarin een meer besluitvormende functie te geven ten aanzien van het Bedrijfsplan en Planningsmemorandum. De taakveldberaden kunnen vervolgens het eerste besluitvormend gremium zijn ten aanzien van het jaarplan en de top rapportage. Ten aanzien van de taakveldberaden wordt voorgesteld hierin ook de beheerder een positie te geven. De beheerder is zo eerder op de hoogte van, en betrokken bij ontwikkelingen.”*

In het medio 2006 verschenen rapport van de onderzoekscommissie “Sturingsrelaties en bekostiging Koninklijke Marechaussee” (de ‘Commissie Postma’) worden concrete aanbevelingen gedaan, die moeten leiden tot een belangrijke verbetering van het functioneren van de bestuurlijke schil rond de KMar en daarmee van het functioneren van de KMar zelf. Kernelementen uit die aanbevelingen zijn:

*het instellen van een compacte(re) bestuursraad voor de KMar, het ontwikkelen van een instrumentarium waarmee de regie kan worden gevoerd over het afstemmingsproces tussen gezag en beheer, het verhelderen van de relatie tussen beleidsdoelstellingen, prestaties, producten, activiteiten en middelen en het naleven van de bestaande afspraken over de bekostiging van de KMar.*

*Essentieel voor het slagen van de nieuwe aanpak is, dat het vertrouwen wordt hersteld.*

De toenmalige Bestuursraad KMar heeft ingestemd met de conclusies van de Commissie Postma en besloten de aanbevelingen over te nemen. De aanbeveling om de Bestuursraad compacter te maken is onmiddellijk doorgevoerd en voor de implementatie van de overige aanbevelingen is een kwartiermakersgroep ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van de beleids-/ gezagspartijen.

In de gesprekken die de commissie heeft gevoerd met de leden van de Bestuursraad KMar en de (voorzitters van de) nationale taakveldberaden heeft de commissie vastgesteld dat het wederzijdse vertrouwen tussen gezag, beheer en KMar is hersteld. Alle betrokkenen spreken van een sterk verbeterde relatie en van wederzijds vertrouwen. Naast de verbeterde communicatie die werd bewerkstelligd door de kwartiermakersgroep – en later door de Ondersteuninggroep Externe Sturing KMar (OESKMar) - is de Blauwdruk aansturing KMar (van OES) een belangrijk product geweest in de verdere uitwerking van de besturings- en financieringsrelaties. Ook het door de KMar ontwikkelde capaciteitsmanagementsysteem speelt een belangrijke rol bij het vergroten van de transparantie van de KMar en daarmee bij het gestegen vertrouwen bij gezag en voorzitters van nationale taakveldberaden. Inhoudelijk is men over het algemeen tevreden met de geleverde producten, de transparantie en de toenemende professionaliteit van de KMar. In die gevallen waarin de KMar niet geheel aan de norm voldoet, constateert men tenminste significante verbeteringen. Verder laten de leden van de Bestuursraad KMar en de voorzitters van de nationale taakveldberaden zich zeer lovend uit over de grote mate van loyaliteit van de KMar. Tenslotte wordt de huidige inbedding van de KMar bij het Ministerie van Defensie als positief en zelfs onmisbaar beoordeeld.

Het beeld van de commissie komt op dit vlak overeen met het beeld uit een recent gehouden evaluatie van de implementatie van de aanbevelingen van de Commissie Postma<sup>19</sup>.

Uit de gesprekken die zij heeft gevoerd, heeft de commissie opgemaakt dat het Gezag zich bij de aansturing van de door de KMar te verrichten werkzaamheden, zowel in het jaarlijkse planningsproces als gedurende het uitvoeringsjaar, primair laat leiden door de beschikbare capaciteit van de KMar. Hierdoor is het niet uit te sluiten dat op bepaalde terreinen de feitelijke inzet van de KMar minder is dan wat maatschappelijk wenselijk is. Als voorbeeld zijn in de gesprekken genoemd het bewaken van de 'blauwe grens' en uitzettingen Schiphol. Ook de maatregelen die de KMar recent heeft moeten treffen om de

<sup>19</sup> Evaluatie implementatie aanbevelingen commissie Postma, Ondersteuninggroep Externe Sturing KMar, 1september 2008

ondervulling van de Brigade Grensbewaking van het District Schiphol op te lossen zijn geënt op de bestaande capaciteit van de KMAR. Dit betekent dat waar personeel van andere districten hiervoor is ingezet de reguliere taakuitvoering van die districten, afgezet tegen de maatschappelijke behoeften, is afgenomen. De KMAR heeft het Gezag hierover geïnformeerd<sup>20</sup>. In de Bestuursraad KMAR is hiermee volgens mededeling van de KMAR stilzwijgend ingestemd. Het is de commissie niet bekend of, zoals t.a.v. dergelijke kwesties mag worden verwacht, aan de besluitvorming een analyse ten grondslag heeft gelegen van verschillende opties om het probleem op te lossen, met een weging van de maatschappelijke effecten van die verschillende opties.

De druk op het veiligheidsdomein, ten aanzien waarvan de KMAR een cruciale rol vervult, is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Naar het oordeel van de commissie zal het maatschappelijk belang en die druk de komende jaren niet afnemen, doch eerder toenemen.

Het domein waarin de KMAR overwegend opereert wordt gekenmerkt door een grote dynamiek, die zich manifesteert door plotseling opkomende maatschappelijke, en politieke, prioriteiten. Kritische succesfactor in het operationeel optreden van de KMAR is dat snel en met trefzekere kwaliteit op de gestelde behoeften kan worden ingespeeld. Door de beschikbare capaciteit als belangrijkste sturingsinstrument te hanteren bestaat het reële risico dat onvoldoende kan worden voldaan aan de maatschappelijke vraag naar de KMAR diensten over de breedte van het veiligheidsdomein. De KMAR en de minister van Defensie zijn dan de eersten die zullen worden aangesproken, terwijl toch is uitgevoerd hetgeen is afgesproken.

Hoezeer het jaarplan en het capaciteitsmanagement model ook hun nut bewijzen bij de jaarlijkse planning van de activiteiten en het inzicht in de toedeling van de capaciteit, ook die instrumenten leveren geen oplossing voor opkomende additionele behoeften ánders dan het inzicht dat dan moet worden geherprioriteerd wat betreft de inzet van de beschikbare capaciteit, en dus wat betreft het accommoderen van maatschappelijke behoeften in het veiligheidsdomein.

De commissie is van oordeel dat het belang van de rol van de KMAR in het veiligheidsdomein vereist dat vanuit het Gezag primair wordt gestuurd op de maatschappelijke behoeften, en derhalve de capaciteit volgend te laten zijn, in plaats van andersom. Praktisch betekent dit dat in geval van een onvoorziene additionele maatschappelijke behoefte danwel in geval van tekortkomingen in de beschikbare capaciteit, door het Gezag snel moet kunnen worden gehandeld in termen van financiële ruimte om te kunnen voorzien in extra capaciteit van buiten. Dit laatste bij voorbeeld op basis van af te sluiten (danwel vantevoren afgesloten) overeenkomsten met relevante andere partijen. Het alternatief is, dat het Gezag uitdrukkelijk, op basis van een eigen afweging van maatschappelijke belangen, de prioriteiten herziet en de KMAR opdraagt om op basis van de nieuwe prioriteiten de beschikbare capaciteit anders (dan in het jaarplan voorzien) in te zetten.

De commissie heeft aan de gesprekken overgehouden, dat het tot nu toe vooral aan de KMAR wordt overgelaten hoe te handelen in geval van een onvoorziene behoefte danwel in geval van tekortkomingen in de beschikbare capaciteit. De commissie acht dit een onjuiste taakverdeling.

---

<sup>20</sup> Nota Plaatsvervangend C-KMar aan voorzitters en leden taakveldberaden nr. DO/BOO/2008/21450 d.d. 8 mei 2008

**Aanbeveling 3:** Bij het afstemmen van vraag en aanbod tussen het Gezag en de KMar of bij tussentijds opkomende prioriteiten, dient naar het oordeel van de commissie de maatschappelijke behoefte meer dan thans het geval is leidend te zijn. De commissie meent, in lijn met de aanbevelingen van de commissie Postma en de blauwdruk aansturing KMar, dat het Gezag op basis van een deugdelijke inschatting van de ontwikkelingen de prioriteiten dient te stellen en indien nodig de daarvoor noodzakelijke middelen dient vrij te maken. Indien de beschikbare capaciteit onvoldoende is om alle gewenste veiligheidsdiensten te leveren, dient het Gezag uitdrukkelijk prioriteiten en posterioriteiten te benoemen.

Tijdens de gesprekken is de commissie geconfronteerd met ideeën over het inrichten van een separaat taakveldberaad voor Schiphol. In een dergelijk taakveldberaad zouden alle relevante onderwerpen ten aanzien van het District Schiphol integraal kunnen worden benaderd. De commissie begrijpt dat de publieke en politieke zichtbaarheid van Schiphol een dergelijke wens kan oproepen, maar acht dit om een aantal redenen ongewenst. In de eerste plaats zou door het inrichten van een separaat taakveldberaad Schiphol, waarin elementen uit alle andere taakvelden m.b.t. Schiphol integraal worden benaderd, een nieuw afstemmingsprobleem voor het Gezag genereren tussen het (integrale) taakveldberaad Schiphol en de overige specifieke taakveldberaden. Ook wordt de inhoudelijke afstemming binnen een of meerdere taakvelden complexer. In de tweede plaats ontstaat voor het beheer en de KMar een matrix-achtige situatie die de aansturing van de KMar als geheel onnodig ingewikkeld maakt. De commissie is van mening dat een betere coördinatie tussen de verschillende spelers aan de zijde van het Gezag, onder andere door uitvoering van de hiervóór genoemde aanbevelingen 3 tot en met 5, een betere oplossing is voor het ervaren probleem m.b.t. de aansturing van het district Schiphol.

#### **4.4. Interne aansturing**

In het Beleidsplan KMar 2010 wordt hierover onder andere gesteld:

*“Binnen de huidige korpsstaf bestaat een scheiding tussen beleid en uitvoering. Om afstemmingsproblemen te voorkomen en de integraliteit te bevorderen zal deze strikte scheiding worden losgelaten. CKMar fungeert als aanspreekpunt voor het gezag en voert de regie over de taken. De korpsstaf zal vooral de beleidsmatige taak krijgen. De uitvoering van de operationele taken ligt vooral bij de districten. In de totstandkoming van het beleid en de operationele plannen wordt door middel van procedures en overleg geborgd dat beleid en uitvoering nauw met elkaar verbonden blijven.*

*De KMar blijft een centraal geleide organisatie. De districtscommandant is daarbij integraal verantwoordelijk voor het behalen van de resultaten en de inzet van de daarvoor benodigde middelen op het gebied van alle beheersaspecten (PIOFAH). Dit geeft volop mogelijkheden tot meer bevoegdheden op decentraal niveau in de sfeer van de bedrijfsvoering. Waar nu nog veel centraal in de organisatie is belegd, zal de KMar voor de komende jaren een gezonde balans moeten vinden tussen centralisatie en decentralisatie. De KMar kiest derhalve voor een interne sturing gebaseerd op het principe van contractmanagement. De BDM blijft daarbij verantwoordelijk.”*

Wij hebben vast kunnen stellen dat de interne aansturing van de KMar is verbeterd door de implementatie van een aantal maatregelen uit het Beleidsplan KMar 2010. Zo maken de districtscommandanten inmiddels deel uit van het managementteam (MT) van de KMar, waardoor hun betrokkenheid bij het beleid van de KMar is vergroot. Door de districtscommandanten bovendien verantwoordelijk te maken voor een aantal KMar-brede thema's (de zogenaamde portefeuilles), is de betrokkenheid van dat managementniveau bij KMar-brede aandachtsgebieden verder toegenomen. Het capaciteitsmanagementmodel van de KMar, dat ook een belangrijke rol heeft gespeeld bij het herstellen van het vertrouwen tussen de externe opdrachtgevers en de KMar, draagt ook bij aan de kwaliteit van de interne besturing. Hierbij merkt de commissie wel op dat verbeterde relaties te voet komen en te paard gaan. Het is de commissie tijdens gesprekken met commandanten gebleken dat het nog voorkomt dat deze worden geconfronteerd met besluiten die hun eenheid direct raken, waarbij zij niet direct betrokken zijn geweest. Omdat de betrokkenheid van de districts- en brigadecommandanten bij beslissingen die hun eenheid direct raken naar het oordeel van de commissie een kritieke succesfactor is in de nieuwe opzet van de interne besturing, is het in dit stadium van groot belang dat alle partijen blijvende zorgvuldigheid betrachten ten aanzien van de gemaakte afspraken.

**Aanbeveling 4:** Blijf consequent in lijn met de nieuwe werkwijze van interne sturing (in de 'lijn') en overlegstructuren vasthouden aan het beginsel dat commandanten vooraf worden betrokken bij besluiten die hun eenheden direct raken.

De verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden over de verschillende managementniveaus is een belangrijke factor bij het regelen van de interne aansturing van een organisatie. Wat betreft de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de KMar-organisatie, stelt het Beleidsplan KMar 2010 het volgende:

*“De districtcommandant vormt het laagste niveau van integraal management.”*

*En*

*“De districtscommandant is daarbij integraal verantwoordelijk voor het behalen van de resultaten en de inzet van de daarvoor benodigde middelen op het gebied van alle beheersaspecten (PIOFAH). Dit geeft volop mogelijkheden tot meer bevoegdheden op decentraal niveau in de sfeer van de bedrijfsvoering.”*

Gegeven het type organisatie dat de KMar is of moet zijn, haar taken en de (dynamische) omgeving waarin zij dient te opereren, en de daarvoor noodzakelijke flexibiliteit en slagvaardigheid, ondersteunt de commissie deze in het Beleidsplan KMar 2010 gekozen richting.

De commissie stelt vast dat de Commandant van de KMar zelf beperkt is in zijn bevoegdheden op tal van PIOFAH-gebieden. Dat schrijft de commissie grotendeels toe aan de eerder beschreven (3.2 en 3.3) defensiebrede concentratie van verantwoordelijkheden



en bevoegdheden en standaardisatie. Uiteraard kan de C-KMar niet meer bevoegdheden delegeren aan zijn ondercommandanten dan hij zelf bezit. De commissie constateert dat er derhalve sprake is van een spanningsveld tussen het streven naar decentralisatie en integrale verantwoordelijkheid zoals vastgelegd in het Beleidsplan KMar 2010 en de defensiebrede ontwikkelingen van concentratie en standaardisatie. Deze defensiebrede ontwikkeling was ten tijde van het vaststellen van het Beleidsplan KMar 2010 al bekend, maar achteraf moet worden geconcludeerd dat daarbij onvoldoende is onderkend welk spanningsveld er in de operationele praktijk ontstaat tussen de ambities, doelstellingen en gewenste ontwikkelingsrichting van de organisatie van de KMar zoals neergelegd in het Beleidsplan KMar 2010 en de algemene beleidsuitgangspunten bij Defensie.

Overigens heeft de commissie geconstateerd dat binnen de KMar ook niet overal even duidelijk is over welke bevoegdheden men reeds beschikt. Een voorbeeld hiervan is de vaste overtuiging op verschillende plaatsen en op alle niveaus in de KMar-organisatie dat men niet 'de juiste persoon op de juiste plaats' kon krijgen omdat de qua competenties meest geschikte kandidaat nog onvoldoende jaren een bepaalde rang bekleedde. Het hanteren van minimale looptijden in rang zou defensiebeleid zijn, waarvan binnen de KMar niet kan worden afgeweken. Navraag van de commissie bij de Hoofddirecteur Personeel van het Ministerie van Defensie heeft echter geleerd dat er geen sprake is van beleid waarin verplichte minimale looptijden in rang zijn vastgesteld. De onduidelijkheid die op dit gebied bestaat, is volgens de commissie het gevolg van de zeer grote hoeveelheid wet- en regelgeving binnen Defensie die bovendien versnipperd is, de grote hoeveelheid veranderingen die plaats hebben gevonden en voor een deel nog moeten plaatsvinden, het feit dat de KMar nog niet zolang over een zelfstandige P&O-functie beschikt<sup>21</sup> en de niet in alle gevallen optimale communicatie met en binnen de KMar over deze materie.

Daarnaast blijkt het voor de (staf van de) C-KMar ook niet altijd eenvoudig om de verantwoordelijkheden en bevoegdheden waarover wel wordt beschikt te decentraliseren naar de districten. Deels wordt dit veroorzaakt de grote politieke en maatschappelijke aandacht voor bepaalde onderwerpen (zoals Schiphol), waardoor de C-KMar meer in detail bij de uitvoering betrokken wil blijven. Nadeel hiervan is dat besluitvorming over meer schijven loopt en daardoor langer duurt, waardoor het niet altijd aansluit op de dynamische processen ter plekke en de nagestreefde flexibiliteit van de KMar in het gedrang kan komen. De commissie heeft van verschillende bronnen vernomen dat de Staf C-KMar soms ook nog steeds teveel gedetailleerd de districten aanstuurt én te weinig ruimte en ondersteuning biedt. De goede balans tussen de verantwoordelijkheden van de C-KMar en die van de districtscommandanten is naar het oordeel van de commissie dus nog niet gevonden.

De hiervóór beschreven situatie heeft er naar het oordeel van de commissie toe geleid dat de beoogde decentralisatie van beheersaspecten slechts beperkt is gerealiseerd. Districtscommandanten zijn bijvoorbeeld niet bevoegd om budgetten te herschikken, worden gestuurd op aantallen formatieplaatsen en niet op de loonsom<sup>22</sup>, beschikken niet zelf over de belangrijkste budgetten voor het operationele proces (zoals de loonkosten, de

---

<sup>21</sup> Tot voor kort werd deze taak door de Koninklijke Landmacht uitgevoerd ten behoeve van de KMar

<sup>22</sup> Dit betekent dat in de formatie bijvoorbeeld één opperwachtmeester mag worden 'ingeruild' voor één marechaussee, maar niet voor twee marechaussees, ook al zouden die tweemaal zo weinig kosten.

ICT-budgetten etc.), hebben geen zeggenschap over noodzakelijk geachte infrastructurele projecten<sup>23</sup> en hebben weinig zeggenschap over de vereiste ICT (systemen en applicaties). Bovendien laat de ondersteuning van de integrale managementverantwoordelijkheden op een aantal terreinen te wensen over. Voorbeelden hiervan zijn (nog steeds) PeopleSoft, dat wel steeds verder wordt verbeterd, maar nog steeds niet in alle vereiste informatie kan voorzien<sup>24</sup>, de organisatie van de ondersteuning op het gebied van P&O en de moeizame trajecten die moeten worden doorlopen om voor de taakuitvoering relevante (politie)applicaties in te voeren.

**Aanbeveling 5:** Gegeven de positie en taken van de Kmar in het veiligheidsdomein en de gewenste flexibiliteit in het licht van de dynamische omgeving waarbinnen gewerkt moet worden, is de commissie van oordeel dat het besturingsconcept van de KMar zoals neergelegd in het Beleidsplan ten volle moet worden uitgewerkt. Daartoe dienen met voorrang de C-KMar en de beleidsverantwoordelijken binnen de Bestuursstaf van het Ministerie van Defensie goede oplossingen te vinden voor de specifieke PIOFAH behoeften van de KMar, met inachtneming van de hoofdlijnen van het defensiebrede beleid terzake.. De (staf van de) C-KMar dient in lijn met het Beleidsplan KMar 2010 de verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de sfeer van de bedrijfsvoering vervolgens meer aan de districtscommandanten te mandateren, en te sturen op hoofdlijnen. Het spreekt voor de commissie vanzelf dat de grotere verantwoordelijkheden op alle niveaus binnen de KMar gepaard moeten gaan met voldoende kennis, ervaring en ondersteuning en een adequate verantwoordingsstructuur.

## **4.5. De uitvoering**

Na in de vorige paragrafen de externe en interne aansturing van de KMar te hebben behandeld, gaan wij in deze paragraaf nader in op de stand van zaken ten aanzien van een viertal voor de feitelijke uitvoering van de werkzaamheden van de KMar belangrijke thema's uit het Beleidsplan KMar 2010 en het rapport "Cultuur en Integriteit". Het betreft achtereenvolgens het leiderschap, de werklast, P&O en het concept van generalisme.

### **4.5.1. Leiderschap**

In het Beleidsplan KMar 2010 wordt een aangepaste stijl van leiderschap binnen de KMar geïntroduceerd, te weten 'ondernemend leiderschap' oftewel 'leiderschap met lef'. Hierover wordt in het Beleidsplan KMar 2010 onder andere gesteld:

---

<sup>23</sup> Als gevolg van de defensiebrede prioriteitstelling is de nieuwbouw voor de KMar op Schiphol inmiddels anderhalf jaar vertraagd. Deze nieuwbouw leidt tot een efficiëntere bedrijfsvoering. Investerings- en bedrijfsvoering zijn echter gescheiden geldstromen.

<sup>24</sup> Zo biedt het defensiebrede personeelssysteem (PeopleSoft) de districtscommandanten onvoldoende gegevens op het gebied van instroom, doorstroom en uitstroom om adequaat aan personeelsplanning te kunnen doen.

*“De basisgedachte voor de gewenste stijl van leidinggeven is integraal verantwoordelijke commandanten, waarbij eigen initiatief, creativiteit en resultaatgerichtheid de sleutelbegrippen zijn. Van commandanten wordt een hoge mate van betrokkenheid en bemoeienis bij zowel beleidsontwikkeling, als operationele uitvoering verwacht.” (uit Beleidsplan KMar 2010, deel 1)*

*“Leiderschap is het equivalent van cultuur van een organisatie. Cultuurverandering begint in de top van de KMar, daar wordt het goede of verkeerde voorbeeld gegeven in al zijn facetten. Een goed voorbeeld doet goed volgen, waarbij leidinggevendenden dezelfde taal spreken over doelstellingen, visie, missie en strategie en dus vooral duidelijke taal spreken waar de KMar de komende jaren voor staat. In ieder geval een organisatie die gericht is op de externe resultaten, een KMar-organisatie waar het plezierig is om te werken en medewerkers trots zijn op de (operationele) resultaten die zij weten te behalen, werkend in een cultuur waarbij het vanzelfsprekend is dat de ‘buitenwereld’ centraal staat. Een cultuurverandering vindt alleen dan plaats als de stijl van leiderschap past in deze nieuwe context en leidinggevendenden dit in hun doen en laten steeds uitstralen. Daar is leiderschap met lef voor nodig, niet als populair adagium, maar daadwerkelijk staan voor hun organisatieonderdeel en medewerkers voor een optimaal succes. Een aantal kernthema’s in de leiderschapsstijl zijn daarbij van belang:*

- ondernemend leidinggeven*
  - omgevingsgericht*
  - creatief*
  - innoverend*
  - resultaatgericht*
  - bezielend en inspirerend naar de medewerkers”*
- (uit Beleidsplan KMar 2010, deel 2)*

Als concrete activiteiten voor de organisatie worden benoemd:

*“Er wordt een visie gemaakt op leidinggeven als basis voor de komende jaren.”*

*en het, in samenwerking tussen het Landelijk Opleidings- en Kenniscentrum KMar (LOKKMar) en de Politieacademie inhoud geven aan leergangen leiderschap.*

Het rapport “Cultuur en Integriteit” noemt

*“de onmacht en kwaliteit van het leidinggevend systeem inzake werksituatie, personeelsbeleid en arbeidsmotivatie”*

als een van de (3) factoren die de meeste invloed hebben op werkklimaat, cultuur en integriteit. Het onderwerp ‘Cultuur en Leiderschap’ uit het Beleidsplan KMar 2010 is dan ook medio 2005 door de Minister van Defensie als prioritair onderwerp aangewezen. Tevens is het onderwerp “Bevorderen gewenst leiderschap” aan de maatregelen toegevoegd .

De commissie stelt vast dat er op het gebied van het ontwikkelen van de gewenste stijl van leiderschap veel is gebeurd. Belangrijke feiten zijn o.a. dat de aangekondigde visie op leiderschap, waarin onder meer creativiteit, durf en ondernemerschap centraal staan, is opgesteld en verder vorm is gegeven in een boekwerk en een brochure "Leiderschap met lef". Deze visie is tot stand gebracht in samenspraak met 'de werkvloer' en wordt daardoor breed gedragen.

Ook zijn door de KMar opleidingsprogramma's ontwikkeld en verzorgd voor de leidinggevendenden bij de KMar.

Verder heeft de commissie in dit verband met instemming kennis genomen van het project Pantheon, waarbij een aantal ervaren medewerkers in een vrije rol vooral de leidinggevendenden van de brigades ondersteunen bij het verder uitwerken van thema's als creativiteit, cultuur, (verbindend) leiderschap, vakmanschap, coaching etc. Pantheon heeft sinds de oprichting in het najaar van 2006 inmiddels 10 van de 25 brigades bezocht en de planning is om in 2009 ook de overige 15 brigades te bezoeken. Naar het oordeel van de commissie vervult het project Pantheon een stimulerende rol bij het in de praktijk implementeren en concretiseren van de nieuwe leiderschapsstijl. De commissie is echter wel van mening dat het tempo waarin e.e.a. zich voltrekt hoger zou moeten zijn en dat voor de reeds bezochte brigades follow-up wenselijk is om de ingezette veranderingen te blijven stimuleren en daarmee te borgen.

De commissie stelt met vreugde vast dat uit de uitkomsten van het in 2008 door de Afdeling Gedragwetenschappen van Defensie uitgevoerde werkbelevingsonderzoek (WBO) bij de KMar een duidelijke stijging ten opzichte van 2004 valt waar te nemen op de vragen over leiderschap. Dat beeld is in grote lijnen bevestigd tijdens de gesprekken die de commissie heeft gevoerd met medewerkers van alle niveaus bij de districten Schiphol en Noord-Oost. Het concept van leiderschap met lef blijkt breed te worden gedragen en de medewerkers zijn voor het grootste deel goed te spreken over hun leidinggevende. Dit brede draagvlak en de positieve houding zijn een goede basis voor het verder ontwikkelen en implementeren van de gewenste vorm van leiderschap, maar het is slechts het begin. Op verzoek van Staf KMar zijn er aan de vragenlijst WBO 2008 extra vragen over Leiderschap met Lef toegevoegd. Slechts 56% van de respondenten geeft aan dat zijn/haar direct leidinggevende lef toont door afgewogen risico's te nemen om resultaten te bereiken. Ook blijkt uit dit WBO dat er door de medewerkers aandacht gevraagd wordt voor enthousiasmeren, coachen en initiatief nemen. Het concept van leiderschap met lef wordt dan wel breed gedragen, maar de invulling van dat concept vergt nog de nodige aandacht. In hetzelfde werkbelevingsonderzoek wordt leiderschap dan ook door de medewerkers als het op één na belangrijkste aandachtspunt voor verbetering wordt genoemd (na loopbaanmogelijkheden).

Ook uit eigen onderzoek komt de commissie tot het oordeel dat een aantal onderwerpen op het gebied van leiderschap nog om additionele aandacht vraagt. In de eerste plaats heeft de commissie gemerkt dat – ondanks het feit dat 2008 was uitgeroepen tot 'het jaar van de teamleider' – aan deze cruciale groep leidinggevendenden nog relatief weinig aandacht is besteed. In datzelfde verband werd ook verschillende keren opgemerkt dat weliswaar de brigadecommandanten goed zijn opgeleid en begeleid op het gebied van de nieuwe leiderschapsstijl, maar hun collega's op staffuncties binnen de brigade (nog) niet, wat tot fricties leidt. Dit is mede het gevolg van de "top-down in de lijn" aanpak van de

leiderschapontwikkelingen, maar dient volgens de commissie zo spoedig mogelijk te worden geadresseerd.

Ook kunnen volgens de commissie verdere verbeteringen worden aangebracht in verbindend leiderschap. De sleutelbegrippen uit de gewenste leiderschapstijl (eigen initiatief, creativiteit en resultaatgerichtheid), alsmede het KMar-uitgangspunt dat “de operaties eerst” komen, suggereren iets teveel een taakgerichte en minder een relatiegerichte (of verbindende) stijl van leidinggeven. De opmerking “het gaat de teamleider vooral om de cijfers” kan als voorbeeld dienen van het geschetste risico.

Verder vraagt de commissie aandacht voor de thema’s daadkracht en besluitvaardigheid. Een aantal keren kwam tijdens de gesprekken in het land naar voren dat leidinggevendenden geen besluiten namen op momenten waarop dat wel gewenst was.

De dag voor het bezoek van de commissie aan het District Noord-Oost, heeft daar een voorlichtingsbijeenkomst plaatsgevonden over de Schipholproblematiek, waarbij zowel de C-KMar als de Districtscommandant een toelichting hebben verzorgd en vragen hebben beantwoord. De commissie heeft gemerkt dat deze bijeenkomst door de medewerkers zeer op prijs is gesteld. De commissie heeft echter ook vast moeten stellen dat maatregelen om de tekorten bij de Brigade Grensbewaking te verminderen op veel weerstand bij de medewerkers van de KMar stuiten. Deels wordt die weerstand veroorzaakt door het onvrijwillige karakter en het moeten gaan werken relatief ver van huis, gezin en sociale omgeving, maar anderdeels ook door het gevoel onvoldoende te zijn opgeleid/voorbereid voor de uit te voeren taken. Bovendien ontstaat bij de medewerkers het gevoel dat hun ‘normale’ werkzaamheden kennelijk niet erg belangrijk zijn. Hier ziet de commissie een belangrijke relatie met het thema zingeving in het werk als onderdeel van het leiderschap, waaraan naar haar mening (zie aanbeveling 1) meer aandacht dient te worden besteed

**Aanbeveling 6:** De commissie beveelt aan om de ‘uitrol’ van de nieuwe leiderschapstijl bij de KMar met kracht voort te zetten. Daarbij dient naar het oordeel van de commissie de snelheid waarmee de verschillende leidinggevendenden worden bereikt te worden opgevoerd en dient meer aandacht te worden besteed aan borging van het reeds bereikte. Dit kan worden bereikt door de veranderorganisatie (zie aanbeveling 2) hierin een rol te laten spelen.

**Aanbeveling 7:** Besteed bij het (verder) implementeren van de nieuwe leiderschapstijl bij de KMar extra aandacht aan verbindend leiderschap, waaronder zingeving, en aan daadkracht en besluitvaardigheid.

#### **4.5.2. Werkdruk**

Het onderwerp “werkdruk” komt niet (direct) uit het Beleidsplan KMar 2010 voort, maar vindt zijn oorsprong in het rapport “Cultuur en Integriteit”. Daarin wordt

*“de lage ervaren werkdruk, de noodzakelijke beschikbaarheid en het (georganiseerde) eentonige werk voor met name het operationeel personeel op veel plaatsen”*

benoemd als een van de (3) factoren die de meeste invloed hebben op werkklimaat, cultuur en integriteit. Op basis van deze bevinding is het invoeren van capaciteitsmanagement als prioritair onderwerp toegevoegd aan het project Beleidsplan KMar 2010. De commissie heeft hierbij geen concrete doelstellingen aangetroffen over de mate waarin de werkdruk zou moeten worden verhoogd of concrete maatregelen waarmee dat zou moeten plaatsvinden.

De commissie heeft – zoals eerder gemeld – wel kennis genomen van het capaciteitsmanagementmodel dat inmiddels is ingevoerd en (door TNO) valide is verklaard. Het model is behulpzaam bij het “grof” verdelen van de beschikbare capaciteit over het land, maar is niet geschikt voor de bepaling van de dagelijkse inzet. Het systeem is bovendien niet ‘zaligmakend’. Zo is het niet mogelijk om binnen het model combinaties van activiteiten onder te brengen die in de praktijk wel degelijk mogelijk zijn en die bij kunnen dragen aan een efficiëntere inzet van medewerkers. Bovendien dient een betere inzet van capaciteit te worden ondersteund door andere maatregelen, zoals functieverbreiding, opleiding/training, competentie management etc. Het management zal daarom altijd oog moeten blijven houden voor de daadwerkelijke inzet van de medewerkers en daar creatief mee om moeten gaan om het vraagstuk van de werkdruk behoorlijk te adresseren.

Uit het in 2008 gehouden werkbelevingsonderzoek blijkt op dit terrein vooruitgang ten opzichte van 2004. KMar-breed ervoer in 18% van de respondenten in 2008 de werkdruk ‘te laag’ of ‘veel te laag’, terwijl dat in 2004 nog 23% bedroeg. Ondanks deze afname vindt de commissie een dergelijke uitkomst nog te hoog. Daar komt bij dat er binnen de KMar sprake is van een grote spreiding van de uitkomst tussen de KMar-eenheden. In het gunstigste geval vindt 5% van de respondenten de werkdruk ‘te laag’ of ‘veel te laag’, terwijl in het ongunstigste geval 37% dat als zodanig ervaart. Ook in de gesprekken die de commissie heeft gehouden, zijn bij meerdere gelegenheden signalen ontvangen dat de werkdruk niet in alle gevallen als toereikend wordt beschouwd. Bovendien heeft de commissie de indruk dat onvoldoende wordt gecommuniceerd over (het nut van) de te verrichten werkzaamheden en van de behaalde resultaten en bereikte effecten, waardoor het probleem van een lage ervaren werkdruk deels wordt versterkt.

De commissie begrijpt dat de aard van de werkzaamheden deels inherent een laag activiteitsniveau kent (bijvoorbeeld objectbeveiliging), maar acht het desondanks van groot belang dat aan dit vraagstuk (nog meer) aandacht wordt besteed. Benadrukt dient te worden dat het organiseren en bewaken van een adequate werkdruk primair een leiderschapsverantwoordelijkheid is. Het capaciteitsmanagementsysteem en concepten als generalisme, competentie management etc. zijn daarbij weliswaar van belang, maar ondersteunend.

**Aanbeveling 8:** De commissie beveelt aan om het onderwerp werkdruk de komende tijd met gerichte maatregelen te beleggen en een structureel aandachtspunt te laten zijn van de leiding en van de veranderorganisaties (zie aanbeveling 2) op alle niveaus. Oplossingsrichtingen hierbij zijn een andere (gecombineerde) werkinhoud en een goede competentiegerichte omschrijving van functies met de inzet van medewerkers met de daarbij passende competenties. Indien mensen te hoog of te laag geschoold zijn voor bepaalde typen werkzaamheden kan dit de motivatie van betrokkenen immers negatief

beïnvloeden. Verder dient, vanuit het verbindend leiderschap (zie aanbeveling 7) aandacht te worden besteed aan een betere communicatie over het (maatschappelijke) nut van de werkzaamheden en van de resultaten en effecten daarvan<sup>25</sup>.

### 4.5.3. P&O

#### Doel

In het Beleidsplan KMar 2010 wordt aandacht besteed aan P&O, met als doel:

*“ervoor te zorgen dat de KMar de beschikking heeft (en zal houden) over gemotiveerd personeel dat op zijn taken is berekend.” (Beleidsplan KMar 2010, deel 2)*

Daartoe zijn verschillende maatregelen opgenomen, waaronder het invoeren van competentie management, het invoeren van een nieuwe personeelssystematiek en het herinrichten van de P&O-organisatie.

In het naderhand verschenen rapport “Cultuur en Integriteit”, wordt zelfs gesteld:

*“Uit het onderzoek kwam onontkoombaar naar voren, dat er sprake is van een achterstand in het (P&O)management en de bedrijfsvoering. Op deze terreinen is er een verouderde organisatie, die niet strookt met .state of the art. modern (personeels)management. De Commissie is van mening dat er in de toekomst grotere integriteitsproblemen te verwachten zijn, indien deze achterstand in (P&O)management en bedrijfsvoering niet wordt aangepakt”*

Op basis van deze bevinding zijn “competentiemanagement” en “P&O-beheer op orde” als prioritair onderwerp aangemerkt en is “aanpassen Management Development” toegevoegd aan het project Beleidsplan KMar 2010.

#### Voortgang

De commissie stelt vast dat de maatregelen op het gebied van P&O sterk achterblijven bij de planning. Dit is naar de mening van de commissie een zeer zorgelijke situatie, omdat (een aantal van) de P&O-maatregelen zowel bij moeten dragen aan een verbeterde werkbeleving bij de medewerkers, als aan een aantal andere belangrijke maatregelen uit het Beleidsplan KMar 2010. Het meest pregnante voorbeeld hiervan is het competentie management. Enerzijds kan dit onderwerp een belangrijke rol spelen bij het inzichtelijk maken van de loopbaanmogelijkheden van de medewerkers<sup>26</sup>, terwijl het anderzijds een belangrijke randvoorwaarde is voor bijvoorbeeld het invoeren van generalisme en flexibiliteit, het toewijzen van functies, het inrichten van opleidingsprogramma’s etc. De commissie heeft vastgesteld op basis van haar gesprekken dat de beleidsrichting competentie management op brede steun kan rekenen. Tegelijkertijd wordt door alle betrokkenen geconcludeerd dat de theorie nog geen praktijk is en dat de

<sup>25</sup> De zingeving die een medewerker haalt uit zijn werk, wordt voor een belangrijk deel bepaald door de wijze waarop hij zijn werk beschouwt vanuit een hoger doel/missie/belang. De commissie noemt hier ter illustratie het voorbeeld van vier metselaars die een kathedraal bouwen. Gevraagd naar wat ze doen, zegt de eerste dat hij stenen aan het stapelen is, de tweede dat hij aan het metselen is, de derde dat hij een kerk bouwt en de laatste dat hij bezig is het huis van God te bouwen. De vier personen verrichten feitelijk dezelfde activiteiten, maar beleven het geheel anders.

<sup>26</sup> Het verbeteren van de loopbaanmogelijkheden scoort in het werkbelevingsonderzoek 2008 met 19% het hoogst in de vraag aan welk aspect het eerst binnen de KMar aandacht zou moeten worden besteed.

traditionele P-instrumenten en methoden, danwel het ontbreken van nieuwe instrumenten de feitelijke toepassing van het competentie management nog niet mogelijk maken.

Ten aanzien van het belangrijke onderwerp 'competentie management' heeft de commissie gesproken met de huidige deelprojectleider. Ofschoon het ook in dit geval nog veelal plannen betreft, heeft de voorgestelde aanpak en de praktische en daadkrachtige benadering van het onderwerp door de deelprojectleider de commissie het vertrouwen gegeven dat een gedegen implementatie van competentie management per 2010 haalbaar is. Daarbij acht de commissie de (bewaking van de) samenhang met andere relevante aspecten binnen het P&O beleid, zoals de functieomschrijvingen, het FPS waar later in dit hoofdstuk op teruggekomen wordt etc. op dit moment nog ontoereikend.

Een deel van de oorzaak van het achterblijven van de maatregelen op het gebied van P&O kan naar het oordeel van de commissie worden gevonden in de samenloop van de implementatie van het Beleidsplan KMar 2010 met de defensiebrede herinrichting van de P&O-organisatie, zoals beschreven in punt 3.3 van dit rapport. Deze grootschalige defensiebrede reorganisatie vergt zeer veel aandacht van de P&O-functionarissen bij Defensie. Ook zijn verschillende P&O-organisatiedelen reeds opgeheven / samengebracht in shared-service centra. Het probleem hierbij is naar het oordeel van de commissie niet de reorganisatie en het oprichten van defensiebrede shared service centra als zodanig , maar het feit dat de P&O capaciteit van de KMar, die gebruikt zou moeten worden voor het uitwerken en implementeren van de P&O-maatregelen uit het Beleidsplan KMar 2010, door de samenloop niet voldoende beschikbaar is (geweest). Naar het oordeel van de commissie spelen ook de eerder (4.4) beschreven zeer grote hoeveelheid wet- en regelgeving binnen Defensie die bovendien versnipperd is, de grote hoeveelheid veranderingen die plaats hebben gevonden en voor een deel nog moeten plaatsvinden, het feit dat de KMar nog niet zolang over een zelfstandige P&O-functie beschikt<sup>27</sup> en de niet in alle gevallen optimale communicatie met en binnen de KMar over deze materie een rol bij het achterblijven van deze maatregelen.

De gewenste vernieuwingen op dit terrein binnen de organisatie van de KMar zijn dus niet voldoende van de grond gekomen. Hoewel dit dus verklaarbaar is, moet de commissie ook vaststellen dat ten tijde van het opstellen van het Beleidsplan KMar 2010 en het bestempelen van een aantal van deze maatregelen als 'prioritair' ook de defensiebrede reorganisatieplannen voor de P&O-organisatie in grote lijnen bekend waren. De commissie meent dat dit spanningsveld onvoldoende onderkend is bij de opstelling van de plannen.

Daarnaast heeft de commissie de indruk dat een gebrek aan daadkracht, mede als gevolg van het ontbreken van een samenhangende regie en versterkt door de hiervoor genoemde defensiebrede reorganisatie, de implementatie van de P&O-maatregelen uit het Beleidsplan KMar 2010 heeft vertraagd. Er is in de afgelopen jaren veel gepraat, maar onvoldoende concreet geproduceerd, het spanningsveld is niet opgelost.

#### Effecten FPS

Gezien de hoge uitzenddruk bij de operationele commando's van Defensie, begrijpt de commissie de noodzaak tot een verjonging van het personeelsbestand en de uitwerking

---

<sup>27</sup> Tot voor kort werd deze taak door de Koninklijke Landmacht uitgevoerd ten behoeve van de KMar



daarvan in het FPS. De commissie is echter van mening dat de KMar qua taakstelling<sup>28</sup>, de daarbij behorende kenmerken van de organisatie, de noodzaak van een kwalitatief hoogwaardige uitvoering op politiek zeer gevoelige onderdelen en daarmee direct samenhangend de noodzaak van optimale organisatieopbouw wat betreft competenties, ervaring en leeftijd substantieel afwijkt van de gewenste kenmerken van de overige krijgsmachtdelen. Het onverkort doorvoeren van alle facetten van het FPS bij de KMar is naar het oordeel van de commissie niet verstandig en in een aantal gevallen zelfs contraproductief<sup>29</sup>. De uitgangspunten van het competentie management bieden echter een goed vertrekpunt, indien deze zijn geïmplementeerd.

Het FPS biedt ook enige ruimte voor maatwerk. In een toelichting zegt de Hoofddirecteur Personeel (HDP) van het Ministerie van Defensie<sup>30</sup> over de leeftijd waarop een besluit wordt genomen of iemand bij Defensie blijft en daarmee over gaat naar 'fase 3': "Deze leeftijd is overigens globaal. Het kan voorkomen dat voor specialisten, in wie veel is geïnvesteerd door de organisatie, het uitstroommoment later komt. Het kan voor anderen weer veel eerder liggen, bijvoorbeeld als ze 28 of 29 jaar oud zijn. Het FPS biedt alle mogelijkheden om flexibel in te spelen op de wensen en noden van de organisatie en militairen." In een gesprek met de commissie heeft de HDP aangegeven zich te realiseren dat de omgeving van de KMar anders is dan die van de andere defensieonderdelen en dat daardoor in een aantal gevallen maatwerk nodig is. De commissie is verheugd met de geschetste mogelijkheden, maar spreekt ook haar zorgen uit over de mate waarin hieraan invulling gegeven kan en zal worden. In antwoord op Kamervragen heeft de Minister van Defensie immers in 2005 reeds geschreven:

*"Een werkgroep binnen de KMar heeft de knelpunten op het gebied van de arbeidsvoorwaarden geïnventariseerd. Deze analyse is aan de Minister van Defensie aangeboden. Thans worden de mogelijkheden bezien om te komen tot maatwerk voor KMar-medewerkers."* Navraag door de commissie bij de KMar heeft echter geleerd dat van de zes destijds onderkende knelpunten er slechts één ten dele is gerealiseerd.

Verder heeft de commissie vastgesteld dat hoewel het FPS reeds per 1 januari 2008 van kracht is geworden, een aantal wezenlijke onderdelen daarvan nog moeten worden ontwikkeld en geïmplementeerd. De invoering van nieuwe instrumenten en processen zal, afhankelijk van het onderwerp, nog zeker een aantal maanden en in een aantal gevallen tot 2010 duren. Defensie spreekt nog met de centrales van overheidspersoneel over de (verdere) invulling van FPS. Nog niet alle details van de uitvoering van FPS zijn vastgesteld en pas als dat het geval is, kunnen de medewerkers informatie krijgen over die elementen die dan in het kader van FPS worden ingevoerd<sup>31</sup>. Het betreft onder meer:

- de vaststelling en inregeling in het Algemeen Militair Ambtenaren Reglement van de sturingsinstrumenten en de daarbij behorende ontslagbepalingen;
- de doorstroom en de selectie van loopbaanfase 2 naar loopbaanfase 3;

<sup>28</sup> De KMar verricht slechts ca. 20% van haar werkzaamheden t.b.v. het Ministerie van Defensie en daarvan behelst slechts een deel de deelname aan uitzendingen.

<sup>29</sup> Zo blijkt personeel de zekerheid van een vaste baan bij de politie te verkiezen boven de onzekerheid die door het FPS bij de KMar wordt ervaren.

<sup>30</sup> Defensiekrant nummer 25 d.d. 29 juni 2006

<sup>31</sup> Informatie afkomstig van defensie-intranetpagina over FPS (<http://intranet.mindef.nl/portaal/pp/projecten/FPS/FPS.aspx>)

- het realiseren van het instrumentarium voor de loopbaanbegeleiding, persoonlijke ontwikkelplannen en de bedrijfsvoering;
- de vaststelling van de verdere randvoorwaarden voor de verdere ontwikkeling van loopbaanbeleid bij de KMar;
- rechtspositionele aanspraken op het gebied van studiefaciliteiten en uitstroomvoorzieningen.

Nog niet duidelijk is hoe de uitgangspunten van het competentie management verbonden worden met fasering en criteria van het FPS. In de uitvoering leiden deze onduidelijkheden tot veel onbegrip en tot vroegtijdige en ongewenste uitstroom van medewerkers.

Tevens is het onduidelijk hoe de verantwoordelijkheden rondom een aantal personeelszaken zijn / worden geregeld en hoe de samenhang daartussen is / wordt gewaarborgd. Zo is het functioneren van de de militair op zijn huidige functie een verantwoordelijkheid van hemzelf en zijn leidinggevende, maar de loopbaanontwikkeling lijkt een verantwoordelijkheid van betrokkene en zijn loopbaanbegeleider te worden. Plaatsing op functie geschiedt door de functietoewijzingsautoriteit.

Ook het beleid<sup>32</sup> dat de maximale duur van functievervulling 3 jaar bedraagt, met de mogelijkheid om dit tweemaal met 1 jaar te verlengen, komt de vereiste ervaringsopbouw binnen de KMar niet ten goede.

#### Voorzieningen personeel

Bij de groep medewerkers die tengevolge van de ondervulling van de Brigade Grensbewaking zijn aangewezen voor een verplichte overplaatsing naar Schiphol heeft de commissie vastgesteld dat de opvatting overheerst dat zij door de verplichte overplaatsing de organisatie tegemoet komen bij het oplossen van een groot probleem, terwijl ze daar in een aantal gevallen (financieel) behoorlijk door worden benadeeld en dit ingrijpende gevolgen kan hebben voor de werk-privé balans. Zo is de vergoeding voor woon-werkverkeer (net als bij de rest van de rijksoverheid) gemaximeerd op 94 kilometer, wordt geen vergoeding toegekend voor de parkeerkosten op Schiphol, dient de gehele reistijd van de woning naar Schiphol in de eigen tijd te geschieden (inclusief de relatief langdurige rit van de parkeerplaats op Schiphol naar de werkplek), etc. Inmiddels zijn maatregelen getroffen die ruimere voorzieningen op het gebied van voeding (kosten) en legering (aanspraak) behelzen, maar deze zullen naar de mening van de commissie het gevoel bij de medewerkers dat veel extra's van hen wordt gevraagd waar te weinig tegenover staat slechts beperkt doen afnemen.

#### Gevolgen personeelsbeleid Defensie voor de realisering van het Beleidsplan KMar 2010

In het kader van het beleidsplan KMar 2010 zijn specifieke vragen op het gebied van P&O beheer toegevoegd aan het in 2008 uitgevoerde werkbelevingsonderzoek bij de KMar. Opvallend, maar gezien de hiervoor geschetste gebrekkige voortgang van de implementatie van de betreffende maatregelen niet verrassend, zijn de zeer lage tevredenheidsscores op dit gebied. Overwegend meer dan 50% van de KMar respondenten is niet tevreden over het door de KMar gevoerde P&O beheer. Dat beeld is in de gesprekken die de commissie heeft

---

<sup>32</sup> Beleidsregel aanstelling, functietoewijzing en bevordering defensie, artikel 17

gevoerd bevestigd. Ook andere maatregelen uit het Beleidsplan KMar 2010 kunnen in een aantal gevallen niet adequaat worden uitgevoerd omdat ze afhankelijk zijn van P&O-maatregelen. De commissie is verder van mening dat, indien in het kader van de verplichte overplaatsing naar Schiphol in de beleving van de betrokkenen een onevenredig beroep op hen wordt gedaan waarbij onvoldoende compensatie van dissatisfiers plaatsvindt, dat een negatieve invloed kan hebben op motivatie, betrokkenheid en gedrag van deze medewerkers.

**Aanbeveling 9:** Op het terrein van de P&O-gerelateerde maatregelen uit het Beleidsplan KMar 2010, acht de commissie het van groot belang dat deze alsnog met grote voortvarendheid daadkrachtig worden geïmplementeerd. Concreet betreft dit de maatregelen “Invoeren Competentiemanagement”, “Aanpassen Management Development” en “P&O-beheer op orde”. De commissie is van mening dat uiterlijk eind 2010 alle maatregelen dienen te zijn ingevoerd. Hiertoe is naast de overall-regie van de maatregelen uit het Beleidsplan KMar 2010 ook regie van de maatregelen en ontwikkelingen op het vlak van P&O noodzakelijk, evenals voldoende capaciteit voor de uitvoering hiervan in zowel kwantitatieve als kwalitatieve zin.

**Aanbeveling 10:** De commissie beveelt aan om de onduidelijkheden omtrent een aantal instrumenten en processen inzake het flexibele personeelsysteem met spoed weg te nemen, zoals de vaststelling en inregeling in het Algemeen Militair Ambtenaren Reglement van de sturingsinstrumenten en de daarbij behorende ontslagbepalingen, de doorstroom en de selectie van loopbaanfase 2 naar loopbaanfase 3, het realiseren van het instrumentarium voor de loopbaanbegeleiding, persoonlijke ontwikkelplannen en de bedrijfsvoering, de vaststelling van de verdere randvoorwaarden voor de verdere ontwikkeling van loopbaanbeleid bij de KMar en de rechtspositionele aanspraken op het gebied van studiefaciliteiten en uitstroomvoorzieningen.

**Aanbeveling 11:** De commissie beveelt aan om de KMar met inachtneming van het defensiebrede personeelsbeleid maximaal maatwerk te bieden ten aanzien van kwesties zoals de leeftijd waarop besluitvorming plaats kan vinden over een overgang naar fase 3 van het FPS en de maximale plaatsingsduur op functie. Uitgangspunt daarbij dient te zijn dat het personeelsbeleid ten dienste moet staan van de taakuitoefening. Indien de taken van de KMar en de daarvan afgeleide organisatiekenmerken daartoe aanleiding geven, dan moet het ook mogelijk zijn om de KMar op een aantal onderdelen ‘vrij te stellen’ van het defensiebrede beleid. Ook op het terrein van de voorzieningen van personeel dat verplicht naar Schiphol wordt overgeplaatst dient naar de mening van de commissie maximaal maatwerk worden geleverd. De commissie wijst er overigens op dat hierbij niet alleen in financiële zin naar oplossingen gezocht hoeft te worden, maar dat ook bijvoorbeeld de inzet van dienstvervoer vanaf centrale locaties mogelijk soelaas kan bieden.

#### 4.5.4. Flexibiliteit en generalisme

In het Beleidsplan KMar 2010 staat over het concept van generalisme:

*“De KMar beschikt over multifunctioneel inzetbaar personeel en materieel.”*

en:

*“De KMar functionaris is een generalist, die voor meerdere taken geschikt is en geografisch (nationaal en internationaal) overal inzetbaar is. Toch ontkomt de organisatie er niet aan voor specifieke taken specialisten in te zetten (bijvoorbeeld bij de beveiliging burgerluchtvaart en recherche). Echter de basisvaardigheden van de medewerker blijven multifunctioneel.”*

De commissie onderschrijft de door de KMar met dit concept gekozen koers en stelt vast dat het in de praktijk veelal reeds wordt toegepast. Het concept komt enerzijds de flexibiliteit van de organisatie ten goede en zorgt anderzijds voor taakverrijking voor de medewerkers. De commissie heeft geconstateerd dat vanuit die optiek het concept als zodanig breed wordt gedragen binnen de KMar.

De commissie is echter op alle niveaus en op alle bezochte locaties binnen de KMar veel onduidelijkheid tegengekomen over het onderwerp ‘generalisme’. Over de exacte wijze waarop het concept van generalisme wordt ingevuld lopen de meningen echter uiteen. Verschillende medewerkers waren van mening dat het vooral erom ging dat binnen een district of een brigade alle soorten werkzaamheden konden worden verricht (generalisme op organisatie-niveau). Anderen dachten dat het betekent dat de individuele medewerker in de loop van zijn carrière in verschillende taakvelden zou moeten werken, al dan niet met aanvullende opleidingen. Weer anderen dachten dat het concept inhield dat men op kortere termijn (variërend van jaar tot uur) moest kunnen wisselen van taak.

Overigens brengen veel KMar-medewerkers het concept van generalisme in direct verband met de huidige (nood)maatregelen rondom het personeelstekort op Schiphol. Voor hen staat het concept gelijk aan gedwongen verplaatsing op korte termijn, het uit moeten voeren van werkzaamheden waarvan ze vinden dat ze niet in alle gevallen voldoende zijn opgeleid of uitgerust en wat ze geld en extra tijd kost en andere ongemakken oplevert. Ook binnen Schiphol wordt generalisme vaak op een lijn gebracht met het verschijnsel ‘Districtsondersteuningsteam (DOT), waarvan de commissie heeft gemerkt dat de wijze waarop momenteel daaraan invulling wordt gegeven breed door de medewerkers wordt ervaren als ‘gaten met gaten’ vullen, waarbij het totaal aan problemen eerder toe- dan afneemt. Het moge duidelijk zijn dat dergelijke associaties afbreuk doet aan het draagvlak voor het concept van generalisme.

**Aanbeveling 12:** De commissie is van mening dat op korte termijn duidelijkheid is vereist over de exacte invulling van het concept van generalisme. Daartoe dient naar het oordeel van de commissie eerst – aansluitend op het competentiegericht beschrijven van de functies - een scherpe analyse te worden gemaakt van:

1. De competenties die bij iedere medewerker aanwezig moeten zijn. Hierbij kan worden gedacht aan integriteit, maar ook aan kennis en basisvaardigheden die het publiek van iedere geüniformeerde politiefunctie mag verwachten

- (zoals het verlenen van eerste hulp, het aan kunnen houden van een verdachte etc.)
2. De functies waar een natuurlijke overlap van benodigde competenties te onderkennen is. Tussen deze functies kan zonder (veel) voorbereiding op korte termijn meer samenhang gecreëerd worden en is een bredere inzetbaarheid van medewerkers mogelijk
  3. De functies waar minder natuurlijke overlap van competenties te onderkennen is, maar waartussen uitwisseling en of samenhang toch wenselijk gevonden wordt . Voor deze functies zal uitwisseling meer voorbereiding kosten of meer investering vragen in het actueel houden van extra kennis en het bijhouden van vaardigheden.
  4. Specialistische functies, waarvoor geldt dat ze niet zonder uitgebreide investering in opleiding en training vervuld kunnen worden.

Op basis van een dergelijke analyse kan het concept generalisme verder inhoudelijk worden ontwikkeld en verankerd worden, waarbij taakverbreding en flexibiliteit bevorderd worden. De commissie pleit er daarbij ook voor om een zekere ruimte open te laten voor regionale mogelijkheden en onmogelijkheden. Een kwalitatief hoogwaardige en doelmatige taakuitvoering in het licht van concentratie of spreiding van de onderscheiden taken van de KMar dienen ruimte te laten voor de districtscommandant in de wijze waarop het concept geïmplementeerd wordt.

#### **4.6. Ondervulling Schiphol**

In de voorgaande paragrafen is verschillende keren het District Schiphol aan de orde gekomen. In de gesprekken die zij heeft gevoerd en in de stukken die zij heeft gelezen heeft de commissie geconstateerd dat in het bijzonder het vraagstuk van de vulling van het District Schiphol een zeer grote wissel trekt en heeft getrokken op de KMar in het algemeen en op de uitvoering van het Beleidsplan KMar 2010 en de realisatie van een aantal van de daarmee beoogde doelstellingen in het bijzonder. De ondervulling van de Brigade Grensbewaking van het District Schiphol en maatregelen die in verband daarmee zijn getroffen hebben een negatieve impact op de realisatie van diverse ambities uit het Beleidsplan KMar 2010. Uit het oogpunt van taakuitoefening en personeelszorg bestaan grote risico's indien t.a.v. de vulling van Schiphol geen snelle en bestendige oplossing wordt gerealiseerd.

**Aanbeveling 13:** De commissie beveelt aan om ten aanzien van het District Schiphol een structurele en eigenstandige oplossing te vinden voor de vulling, een adequate personeelsplanning in het licht van verwachte ontwikkelingen op te stellen, op basis van een inhoudelijk uitgewerkt concept van meer generalistische taakuitoefening (zie hiervóór) en met borging van de noodzakelijke kwaliteit in de uitvoering, te komen tot een flexibelere inzet van medewerkers, de samenwerking met partners op Schiphol ten behoeve van meer ketengerichte aanpak van de knelpunten met kracht voort te zetten (in het bijzonder wat betreft het invoeren van innovatieve werkprocessen) en de huisvesting als belangrijke bijdrage aan meer doelmatigheid voortvarend te realiseren.

## 5. Conclusies en voorstellen

### ***De opdracht:***

De Commissie Evaluatie Beleidsplan KMar 2010 heeft als taken:

- a. onderzoek of de maatregelen die voortvloeien uit het beleidsplan KMar 2010 inclusief de aanbevelingen van de commissie Staal een effectieve bijdrage leveren aan het oplossen van de onderkende knelpunten, zoals deze zijn verwoord in Beleidsplan KMar 2010 en het rapport van de commissie Staal;
- b. onderzoek of voor het oplossen van de onderkende knelpunten nadere maatregelen nodig zijn;
- c. formuleer voorstellen voor verbetering met vermelding van de mogelijke consequenties.

In het licht van deze taakstelling komt de commissie op basis van haar bevindingen tot de navolgende hoofdconclusies.

### ***Ad a. Effectiviteit:***

De commissie is van oordeel dat de koers die is gekozen met de maatregelen in het Beleidsplan KMar 2010 en de maatregelen van de commissie Staal, met als hoofdkenmerken:

- integraal management op districtsniveau;
- een combinatie van generalisme en specialisme;
- informatiegestuurd werken;
- flexibiliteit;
- kwaliteit;
- verbeteren P&O-management en -bedrijfsvoering;
- samenwerking met andere partners in de nationale en internationale veiligheidsketen;
- onder gezag van de taakveldberaden;
- onder beheer van het Ministerie van Defensie en
- een bedrijfscultuur die aansluit op het bovenstaande

indien de maatregelen in opzet, bestaan en werking zijn gerealiseerd zeer zeker een effectieve bijdrage levert aan het oplossen van de onderkende knelpunten, aan uitdagingen die in het Beleidsplan KMar 2010 zijn geformuleerd en daarmee aan de toekomstbestendigheid van de Koninklijke Marechaussee.

De commissie stelt vast dat de KMar, maar ook alle andere betrokken partijen, veel werk hebben verzet bij de implementatie van de talrijke maatregelen en dat inmiddels op een aantal terreinen ook positieve resultaten zijn bereikt. Tegelijkertijd stelt de commissie vast dat op een aantal (prioritaire) thema's de uitvoering van de maatregelen achterloopt op de planning. [Het is naar het oordeel van de commissie nu zaak dat op het gebied van de nog lopende maatregelen wordt doorgepaktd om deze voor het eind van 2010 af te kunnen ronden.](#)

### **Ad b. en c. Nadere maatregelen en voorstellen:**

De commissie is van mening dat de in het Beleidsplan KMar 2010 geformuleerde maatregelen en de aanvullingen op basis van het rapport van de commissie Staal grotendeels toereikend zullen zijn om de onderkende knelpunten op te lossen. De commissie stelt echter ook vast dat een aantal andere terreinen door verschillende partijen moet worden doorgepakt met additionele maatregelen en /of aandacht om het geheel tot een goed eind te brengen. Naast het afronden van de nog lopende maatregelen (zie het vorige punt), doet de commissie op grond van haar analyse de navolgende voorstellen:

**Aanbeveling 1:** De commissie beveelt aan om in aanvulling op de maatregelen die voortvloeien uit het Beleidsplan KMar 2010 en het rapport “Cultuur en Integriteit” extra aandacht te besteden aan werkdruk en werkbeleving/zingeving van de medewerkers.

**Aanbeveling 2:** De commissie beveelt aan om de nog onafgeronde maatregelen en de op grond van dit rapport additionele maatregelen met voortvarendheid te implementeren. Hierbij dienen alle maatregelen naar het oordeel van de commissie uiterlijk eind 2010 alsnog te zijn geïmplementeerd en geborgd. Daartoe beveelt de commissie aan om de KMar op de drie bestuurlijke niveaus te versterken met een (deels) vrijgestelde veranderorganisatie. Deze veranderorganisatie dient, onder leiding en verantwoordelijkheid van de Plaatsvervangend Commandant KMar de ‘lijn’ te ondersteunen bij de implementatie van de maatregelen. Om de basis van de organisatie voldoende te betrekken bij de veranderingen, acht de commissie het noodzakelijk dat op brigadeniveau een dwarsdoorsnede van de uitvoering deel uitmaakt van de veranderorganisatie. De taken van de veranderorganisatie omvatten de praktische uitwerking van de maatregelen, de regie over de implementatie, de communicatie over en de coaching bij de maatregelen en het implementatieproces, de monitoring van de implementatie (zowel qua voortgang als qua effectiviteit) en de rapportage daarover aan C-KMar. In de veranderorganisatie dient zowel inhoudelijke als veranderkundige expertise aanwezig te zijn, dan wel dient deze, bijvoorbeeld door inhuur, te kunnen worden ingeroepen. De veranderorganisaties dienen op alle niveaus geleid te worden door de plaatsvervangend commandant. Periodiek dient onder leiding van de Plaatsvervangend Commandant KMar onderling afgestemd te worden.

**Aanbeveling 3:** Bij het afstemmen van vraag en aanbod tussen het Gezag en de KMar of bij tussentijds opkomende prioriteiten, dient naar het oordeel van de commissie de maatschappelijke behoefte meer dan thans het geval is leidend te zijn. De commissie meent, in lijn met de aanbevelingen van de commissie Postma en de blauwdruk aansturing KMar, dat het Gezag op basis van een deugdelijke inschatting van de ontwikkelingen de prioriteiten dient te stellen en indien nodig de daarvoor noodzakelijke middelen dient vrij te maken. Indien de beschikbare capaciteit onvoldoende is om alle gewenste veiligheidsdiensten te leveren, dient het Gezag uitdrukkelijk prioriteiten en posterioriteiten te benoemen.

**Aanbeveling 4:** Blijf consequent in lijn met de nieuwe werkwijze van interne sturing (in de ‘lijn’) en overlegstructuren vasthouden aan het beginsel dat commandanten vooraf worden betrokken bij besluiten die hun eenheden direct raken.

**Aanbeveling 5:** Gegeven de positie en taken van de Kmar in het veiligheidsdomein en de gewenste flexibiliteit in het licht van de dynamische omgeving waarbinnen gewerkt moet worden, is de commissie van oordeel dat het besturingsconcept van de KMar zoals neergelegd in het Beleidsplan ten volle moet worden uitgewerkt. Daartoe dienen met voorrang de C-KMar en de beleidsverantwoordelijken binnen de Bestuursstaf van het Ministerie van Defensie goede oplossingen te vinden voor de specifieke PIOFAH behoeften van de KMar, met inachtneming van de hoofdlijnen van het defensiebrede beleid terzake.. De (staf van de) C-KMar dient in lijn met het Beleidsplan KMar 2010 de verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de sfeer van de bedrijfsvoering vervolgens meer aan de districtscommandanten te mandateren, en te sturen op hoofdlijnen. Het spreekt voor de commissie vanzelf dat de grotere verantwoordelijkheden op alle niveaus binnen de KMar gepaard moeten gaan met voldoende kennis, ervaring en ondersteuning en een adequate verantwoordingsstructuur.

**Aanbeveling 6:** De commissie beveelt aan om de ‘uitrol’ van de nieuwe leiderschapsstijl bij de KMar met kracht voort te zetten. Daarbij dient naar het oordeel van de commissie de snelheid waarmee de verschillende leidinggevendenden worden bereikt te worden opgevoerd en dient meer aandacht te worden besteed aan borging van het reeds bereikte. Dit kan worden bereikt door de veranderorganisatie (zie aanbeveling 2) hierin een rol te laten spelen.

**Aanbeveling 7:** Besteed bij het (verder) implementeren van de nieuwe leiderschapsstijl bij de KMar extra aandacht aan verbindend leiderschap, waaronder zingeving, en aan daadkracht en besluitvaardigheid.

**Aanbeveling 8:** De commissie beveelt aan om het onderwerp werkdruk de komende tijd met gerichte maatregelen te beleggen en een structureel aandachtspunt te laten zijn van de leiding en van de veranderorganisaties (zie aanbeveling 2) op alle niveaus. Oplossingsrichtingen hierbij zijn een andere (gecombineerde) werkinhoud en een goede competentiegerichte omschrijving van functies met de inzet van medewerkers met de daarbij passende competenties. Indien mensen te hoog of te laag geschoold zijn voor bepaalde typen werkzaamheden kan dit de motivatie van betrokkenen immers negatief beïnvloeden. Verder dient, vanuit het verbindend leiderschap (zie aanbeveling 7) aandacht te worden besteed aan een betere communicatie over het (maatschappelijke) nut van de werkzaamheden en van de resultaten en effecten daarvan.

**Aanbeveling 9:** Op het terrein van de P&O-gerelateerde maatregelen uit het Beleidsplan KMar 2010, acht de commissie het van groot belang dat deze alsnog met grote voortvarendheid daadkrachtig worden geïmplementeerd. Concreet betreft dit de maatregelen “Invoeren Competentiemanagement”, “Aanpassen Management Development” en “P&O-beheer op orde”. De commissie is van mening dat uiterlijk eind 2010 alle maatregelen dienen te zijn ingevoerd. Hiertoe is naast de overall-regie van de maatregelen uit het Beleidsplan KMar 2010 ook regie van de maatregelen en ontwikkelingen op het vlak van P&O noodzakelijk, evenals voldoende capaciteit voor de uitvoering hiervan in zowel kwantitatieve als kwalitatieve zin.



**Aanbeveling 10:** De commissie beveelt aan om de onduidelijkheden omtrent een aantal instrumenten en processen inzake het flexibele personeelsysteem met spoed weg te nemen, zoals de vaststelling en inregeling in het Algemeen Militair Ambtenaren Reglement van de sturingsinstrumenten en de daarbij behorende ontslagbepalingen, de doorstroom en de selectie van loopbaanfase 2 naar loopbaanfase 3, het realiseren van het instrumentarium voor de loopbaanbegeleiding, persoonlijke ontwikkelplannen en de bedrijfsvoering, de vaststelling van de verdere randvoorwaarden voor de verdere ontwikkeling van loopbaanbeleid bij de KMar en de rechtspositionele aanspraken op het gebied van studiefaciliteiten en uitstroomvoorzieningen.

**Aanbeveling 11:** De commissie beveelt aan om de KMar met inachtneming van het defensiebrede personeelsbeleid maximaal maatwerk te bieden ten aanzien van kwesties zoals de leeftijd waarop besluitvorming plaats kan vinden over een overgang naar fase 3 van het FPS en de maximale plaatsingsduur op functie. Uitgangspunt daarbij dient te zijn dat het personeelsbeleid ten dienste moet staan van de taakuitoefening. Indien de taken van de KMar en de daarvan afgeleide organisatiekenmerken daartoe aanleiding geven, dan moet het ook mogelijk zijn om de KMar op een aantal onderdelen 'vrij te stellen' van het defensiebrede beleid. Ook op het terrein van de voorzieningen van personeel dat verplicht naar Schiphol wordt overgeplaatst dient naar de mening van de commissie maximaal maatwerk worden geleverd. De commissie wijst er overigens op dat hierbij niet alleen in financiële zin naar oplossingen gezocht hoeft te worden, maar dat ook bijvoorbeeld de inzet van dienstvervoer vanaf centrale locaties mogelijk soelaas kan bieden.

**Aanbeveling 12:** De commissie is van mening dat op korte termijn duidelijkheid is vereist over de exacte invulling van het concept van generalisme. Daartoe dient naar het oordeel van de commissie eerst – aansluitend op het competentiegericht beschrijven van de functies - een scherpe analyse te worden gemaakt van:

5. De competenties die bij iedere medewerker aanwezig moeten zijn. Hierbij kan worden gedacht aan integriteit, maar ook aan kennis en basisvaardigheden die het publiek van iedere geüniformeerde politiefunctionaris mag verwachten (zoals het verlenen van eerste hulp, het aan kunnen houden van een verdachte etc.)
6. De functies waar een natuurlijke overlap van benodigde competenties te onderkennen is. Tussen deze functies kan zonder (veel) voorbereiding op korte termijn meer samenhang gecreëerd worden en is een bredere inzetbaarheid van medewerkers mogelijk
7. De functies waar minder natuurlijke overlap van competenties te onderkennen is, maar waartussen uitwisseling en of samenhang toch wenselijk gevonden wordt . Voor deze functies zal uitwisseling meer voorbereiding kosten of meer investering vragen in het actueel houden van extra kennis en het bijhouden van vaardigheden.
8. Specialistische functies, waarvoor geldt dat ze niet zonder uitgebreide investering in opleiding en training vervuld kunnen worden.

Op basis van een dergelijke analyse kan het concept generalisme verder inhoudelijk worden ontwikkeld en verankerd worden, waarbij taakverbreding en flexibiliteit bevorderd worden. De commissie pleit er daarbij ook voor om een zekere ruimte open te laten voor regionale

mogelijkheden en onmogelijkheden. Een kwalitatief hoogwaardige en doelmatige taakuitvoering in het licht van concentratie of spreiding van de onderscheiden taken van de KMar dienen ruimte te laten voor de districtscommandant in de wijze waarop het concept geïmplementeerd wordt.

**Aanbeveling 13:** De commissie beveelt aan om ten aanzien van het District Schiphol een structurele en eigenstandige oplossing te vinden voor de vulling, een adequate personeelsplanning in het licht van verwachte ontwikkelingen op te stellen, op basis van een inhoudelijk uitgewerkt concept van meer generalistische taakuitoefening (zie hiervóór) en met borging van de noodzakelijke kwaliteit in de uitvoering, te komen tot een flexibelere inzet van medewerkers, de samenwerking met partners op Schiphol ten behoeve van meer ketengerichte aanpak van de knelpunten met kracht voort te zetten (in het bijzonder wat betreft het invoeren van innovatieve werkprocessen) en de huisvesting als belangrijke bijdrage aan meer doelmatigheid voortvarend te realiseren.

### ***Ad c. Consequenties:***

De commissie realiseert zich dat uitvoering van de hiervoor beschreven voorstellen in een aantal gevallen mogelijk extra kosten met zich meebrengt. Daar staat naar het stellige oordeel van de commissie echter tegenover dat op een aantal terreinen een efficiëntere bedrijfsvoering mogelijk is, dat daaraan tegemoet kan komen. De commissie noemt hier de efficiencywinst die kan worden behaald door nieuwbouw op Schiphol, door verdere toepassing van innovatie in de uitvoering en door de verminderde opleidingsinspanning als grotere aantallen personeel in het kader van de noodzakelijke ervaringsopbouw langer bij de KMar blijft. De commissie beveelt aan de hier genoemde mogelijkheden nader te onderzoeken en uit te werken.

### ***Tenslotte:***

Naar het oordeel van de commissie is het van het grootste belang dat in deze laatste afrondende fase van het Beleidsplan KMar 2010 en in de periode daarna rust wordt gegund aan de KMar-organisatie. Alleen op deze wijze kan worden bereikt dat de talrijke maatregelen voldoende uitkristalliseren en onderdeel worden van de nieuwe processen en bedrijfscultuur.

# Bijlage 1 Instellingsbesluit

DEF

## Instellingsbesluit Commissie Evaluatie Beleidsplan KMar 2010

1 september 2008/Nr. D/2008022443

De Minister van Defensie,  
Overwegende,  
Dat de Koninklijke Marechaussee in 2005 met het Beleidsplan KMar 2010 een belangrijk veranderingsproces heeft ingezet;

Dat de Koninklijke Marechaussee in aanvulling op de maatregelen uit het Beleidsplan KMar 2010 maatregelen heeft genomen om de aanbevelingen uit het rapport van de Commissie 'Onderzoek Cultuur en Integriteit bij de Koninklijke Marechaussee' (Commissie Staal) te implementeren;

Dat de Koninklijke Marechaussee deze maatregelen in de periode 2005–2008 in belangrijke mate heeft geëffectueerd;

Dat bij de eerste rapportage aan de Kamer is toegezegd dat na de implementatie van alle maatregelen, aan het einde van 2008, een externe evaluatie wordt uitgevoerd;

Dat de Koninklijke Marechaussee in aanvulling op de maatregelen uit het Beleidsplan KMar 2010 maatregelen heeft genomen om de aanbevelingen uit het rapport van de Commissie 'Onderzoek Cultuur en Integriteit bij de Koninklijke Marechaussee' (Commissie Staal) te implementeren;

Dat de Koninklijke Marechaussee deze maatregelen in de periode 2005–2008 in belangrijke mate heeft geëffectueerd;

Dat bij de eerste rapportage aan de Kamer is toegezegd dat na de implementatie van alle maatregelen, aan het einde van 2008, een externe evaluatie wordt uitgevoerd;

Besluit:

### Artikel 1. Commissie

1. Er is een commissie Evaluatie Beleidsplan KMar 2010.
2. Tot de voorzitter van de commissie wordt benoemd mevrouw A.M. Vliegthart.
3. Tot de leden van de commissie worden benoemd:
  - a. Drs. J.R. Elffers;
  - b. Mr. P. Vogelzang;
  - c. Drs. E.H. Wellenstein.

### Artikel 2. Taken

De commissie heeft de volgende taken:

- a. onderzoek of de maatregelen die voortvloeien uit het beleidsplan KMar 2010 inclusief de aanbevelingen van de commissie Staal een effectieve bijdrage leveren aan het oplossen van de onderkende knelpunten, zoals deze zijn verwoord in Beleidsplan KMar 2010 en het rapport van de commissie Staal;
- b. onderzoek of voor het oplossen van de onderkende knelpunten nadere maatregelen nodig zijn;
- c. formuleer voorstellen voor verbetering met vermelding van de mogelijke consequenties.

### Artikel 3. Evaluatieteam

De commissie wordt bijgestaan in haar werk door een evaluatieteam onder leiding van een daartoe aangewezen auditmanager van de Audit Dienst Defensie.

### Artikel 4. Bevoegdheden

1. De commissie en het evaluatieteam hebben toegang tot alle objecten van de Koninklijke Marechaussee.
2. De commissie en het evaluatieteam kunnen zich over alle aangelegenheden die verband houden met de vervulling van haar taken rechtstreeks wenden tot de Commandant Koninklijke Marechaussee en zijn districtscommandanten.
3. De commissie en het evaluatieteam hebben het recht op inzage in alle voor het onderzoek relevante bescheiden.
4. De commissie en het evaluatieteam kunnen zich in het kader van het onderzoek laten adviseren door externe deskundigen. Na overleg en toestemming worden de kosten daarvan gedragen door het Ministerie van Defensie.
5. Personeel in dienst van Defensie verstrekt aan de leden van de commissie en het evaluatieteam desgevraagd de benodigde inlichtingen en geeft de medewerking die voor de vervulling van de onderzoeksoptocht van de commissie noodzakelijk is.

### Artikel 5. Rapportage

1. Gedurende de looptijd van het evaluatieonderzoek wordt door de voorzitter van de commissie gevraagd en ongevraagd mondeling gerapporteerd aan de secretaris-generaal van het Ministerie van Defensie.

2. Alvorens het onderzoeksrapport vast te stellen, stelt de commissie de secretaris-generaal van het Ministerie van Defensie en de commandant van de Koninklijke Marechaussee in de gelegenheid binnen een door de commissie gestelde redelijke termijn op de bevindingen in het rapport te reageren. Na ontvangst van deze reacties stelt de commissie het rapport vast.
3. Het definitieve rapport wordt uiterlijk op 15 januari 2009 aan de Minister van Defensie aangeboden.

### Artikel 6. Documentatie

1. Alle documenten die in het kader van het onderzoek worden verzameld, worden verwerkt en bewaard in overeenstemming met de vigerende wet- en regelgeving. Het dienovereenkomstig samengestelde archief wordt na voltooiing van de werkzaamheden van de commissie overdragen aan de opdrachtgever.
2. De rapportages of andere publicaties mogen geen persoonsgegevens bevatten.

### Artikel 7. Vacatiegelden

1. De voorzitter en leden van de commissie ontvangen vacatiegeld, conform het Vacatiegeldenbesluit 1988 en de Regeling maximumbedragen vacatiegeld 2004.
2. De commissie komt in het kader van het vacatiegeld in aanmerking voor een vergoeding in de categorie 'zwaar'.

### Artikel 8. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

### Artikel 9. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie Evaluatie Beleidsplan KMar 2010.

Den Haag, 1 september 2008.

De Minister van Defensie,  
E. van Middelkoop.

## Bijlage 2 Ondersteuning

De Commissie Evaluatie Beleidsplan KMar 2010 is op grond van artikel 3 van haar instellingsbesluit ondersteund door een evaluatieteam van de Auditdienst Defensie met de volgende samenstelling:

Leider evaluatieteam, tevens secretaris Commissie	: Kolonel C.P. ter Heege
Lid evaluatieteam	: Mr. H. Schonewille
Lid evaluatieteam	: H. Borsboom AA
Lid evaluatieteam	: Dhr. H. Kokje

Voorts is de Commissie voor een deel van het onderzoek bijgestaan door van het Kwaliteitsbureau Politie	: J.J. Bulthuis MSM
---	---------------------

## Bijlage 3 Overzicht van de belangrijkste geraadpleegde documenten

### ❖ Onderzoeksubiecten

- Beleidsplan KMar 2010 delen 1 en 2.
- Rapport van de Commissie Integriteitsonderzoek Koninklijke Marechaussee.

### ❖ Kamerstukken Tweede Kamer

- Brief Minister en Staatssecretaris van Defensie aan de Tweede Kamer **29 200 X, nr. 4** d.d. 16 september 2003.
- Brief van de Minister van Defensie **30 176, nr. 2** d.d. 8 juli 2005 - aanbieding van het Beleidsplan KMar 2010 en het rapport "Cultuur en Integriteit" van de commissie Integriteitsonderzoek Koninklijke Marechaussee.
- Brief van de Minister van Defensie **30 176, nr. 4** d.d. 15 november 2005 - aanbieding positionpaper KMar.
- Antwoord van de Minister van Defensie op vragen van de Commissie voor Defensie, **30 176, nr. 5** d.d. 7 december 2005 - inzake het rapport Cultuur en Integriteit en het Beleidsplan KMar 2010.
- Verslag van het overleg van de vaste commissie voor Defensie, de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de vaste commissie voor Justitie met de Minister van Defensie, **30 176, nr. 6** d.d. 28 maart 2006 - inzake de aanbieding van het rapport «Cultuur en Integriteit » en het Beleidsplan KMar 2010 (30 176, nr. 2); de brief van de minister van Defensie d.d. 15 november 2005 met positionpaper KMar (30 176, nr. 4); de brief van de minister van Defensie d.d. 7 december 2005 met antwoorden op vragen van de vaste commissie voor Defensie over het rapport «Cultuur en Integriteit» en het Beleidsplan 2010 van de Koninklijke Marechaussee (30 716, nr. 5).
- Brief van de Minister van Defensie **30 176, nr. 7** d.d. 9 juni 2006 - aanbieding van de eerste halfjaarlijkse rapportage 2006 over de uitvoering van de maatregelen uit het Beleidsplan KMar 2010 en het rapport Cultuur en Integriteit van de commissie Integriteitsonderzoek Koninklijke Marechaussee.
- Brief van de Minister van Defensie aan **30 176, nr. 8** d.d. 12 februari 2007 - aanbieding van de tweede halfjaarlijkse rapportage 2006 over de uitvoering van de maatregelen uit het Beleidsplan Koninklijke Marechaussee 2010 (KMar) en het rapport Cultuur en Integriteit van de commissie Staal.
- Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Defensie **30 800 X, nr. 116** d.d. 25 juli 2007 – over o.a. de brief van de Minister van Defensie inzake de tweede rapportage over het Beleidsplan KMar 2010 en het rapport "Cultuur en Integriteit" (30 176, nr. 8 d.d. 12 februari 2007).
- Brief van de Minister van Defensie **30 176, nr. 12** d.d. 8 april 2008 – nadere informatie over de personele bezetting van de KMar op Schiphol.
- Motie van het lid Brinkman (PVV), **30 176, nr. 14** d.d. 17 april 2008 - bezettingsgraad van de KMar op Schiphol.
- Brief van de Minister van Justitie **30 176, nr. 16** d.d. 15 juli 2008 aanbieding van het rapport van de werkgroep Organisatie passagierscontrole Schiphol.

- Brief Staatssecretaris van Defensie **30 300 X, nr. 124** d.d. 6 juli 2006 - over de contouren van het Flexibel Personeelsbeleid bij Defensie.
- Brief Staatssecretaris van Defensie **31 200 X, nr. 9** d.d. 5 oktober 2007 over de stand van zaken m.b.t. invoering Flexibel Personeelssysteem (FPS), het invoeringstraject en de nulmeting.

#### ❖ **Gerelateerde rapporten**

- Rapport van de Onderzoekscommissie sturingsrelaties en bekostiging van de Koninklijke Marechaussee (commissie Postma) dd. 29 mei 2006 inzake de aansturing en bekostiging van de Koninklijke Marechaussee.
- Evaluatieverslag inzake de implementatie van de aanbevelingen commissie Postma, Ondersteuningsgroep Externe Sturing KMar, d.d. 1 september 2008.
- Rapport "Tussen plan en praktijk"; evaluatieonderzoek inzake de realisatie van het Beleidsplan KMar 2010 over de periode januari 2005 tot september 2006 en de realisatie van de aanbevelingen van de commissie- Staal in relatie tot het beleidsplan van het Ministerie van Defensie, Directoraat-Generaal Financiën en Control, Directie Beleidsevaluatie, d.d. 26 april 2007.
- Rapport "Leren door dialoog, de techniek voorbij. Hervalidatie van het capaciteitsmanagementmodel van de Koninklijke Marechaussee"; TNO juni 2008.
- Werkbelevingsonderzoeken KMar 2004 en 2008, opgesteld door de afdeling Gedragswetenschappen van het Ministerie van Defensie.

#### ❖ **Defensiebrede (beleids)documenten**

- Besturingsmodel Defensie, met de hoofdlijnen van het nieuwe besturingsmodel, de processen en de hiervan afgeleide organisatie met de focus op het hoofdproduct van Defensie: ingezette en voor inzet gereedgestelde operationele eenheden d.d. 31 oktober 2003.
- Brochure "Besturen bij Defensie" (BBD) 2006, over de manier waarop Defensie bestuurd wordt.
- Toekomstvisie P&O organisatie Defensie, nr P/2004000357 d.d. 20 januari 2004.
- Contouren van het Flexibel Personeelssysteem, juni 2006.
- Brochure "Flexibel Personeelssysteem, maximaal maatwerk", Hoofddirectie Personeel, oktober 2007.
- Nota Integraal Opleidingsbeleid militair personeel Defensie nr. P/2006017259 d.d. 30 mei 2006.

#### ❖ **KMar-documenten**

- Visiedocument KMar inzake leiderschap bij de KMar: "Zonder vrees en zonder blaam" d.d. 23 mei 2006.
- KMar jaarplannen 2007 en 2008.
- Diverse verslagen Managementteam KMar.
- Verbeterplannen werkbelevingsonderzoeken 2008.
- Voortgangsrapportages van C-KMar aan de Secretaris-Generaal Ministerie van Defensie betreffende realisatie Beleidsplan KMar 2010, tot oktober 2008.
- Sturingsconcept Brigades, concept 1.0 d.d. 7 december 2007.

- Nota “Doorontwikkeling Competentiemanagement KMar” nr. DPO/2008/34850 d.d. 23 juli 2008.
- Competentie Ontwikkelgids KMar, 31 oktober 2008.
- Verbeterplan P&O informatievoorziening versie 1.0 d.d. 5 juni 2007.
- Evaluatierapport reorganisatie Schiphol versie 1.4 medio 2007.
- Bedrijfsplan KMar 2008.
- Realisatiememorandum Reorganisatie District Schiphol, versie 3.0 d.d. 22 september 2006.
- Nota-Document communicatiestrategie jaarplan 2008.

❖ **Overige documenten**

- Blauwdruk Aansturing KMar versie 6.0 april 2008.

## Bijlage 4 Overzicht geïnterviewde functionarissen

De commissie heeft tijdens het onderzoek gesproken met (in alfabetische volgorde):

- Hoofd Informatievoorziening Management Staf C-KMar, Kolonel A.M. **Aarts**.
- Hoofd Sectie Opleidingszaken Landelijk Opleidings- en Kenniscentrum KMar, Luitenant-Kolonel J.C. **Annevelink** MEM.
- Secretaris- generaal Ministerie van Defensie, drs. A.H.C. **Annink**.
- Commandant District West KMar, Kolonel J.P. **Askamp**.
- Hoofd Sectie Informatievoorzienings- en communicatierealizatie, Afdeling Informatievoorziening Management Staf C-KMar, Luitenant-Kolonel A.J.W.M. **Backhuijs**.
- Hoofd Sectie Informatievoorzienings- en communicatiemanagement, Afdeling Informatievoorziening Management Staf C-KMar, Luitenant-Kolonel ing. J.N. **Buursink**
- Projectleider Beleidsplan KMar 2010, drs. ing. A. **Dam**.
- Secretaris-Generaal Ministerie van Justitie, mr. J. **Demmink**.
- Commandant Landelijk Opleidings- en Kenniscentrum KMar, Kolonel R. **Dirkzwager**.
- Beleidsadviseur Management Control Staf C-KMar, drs. R.G. van **Egdom**.
- Directeur Afdeling Gedragwetenschappen Ministerie van Defensie, dr. R.M.W. van **Gelooven**
- Hoofd Management Control Staf C-KMar, drs. G.W. **Gerritsen**.
- Vertegenwoordiger Commandant District Landelijke en Buitenlandse Eenheden, Majoor mr. C. den **Hertog**.
- Voorzitter taakveldberaad Rechtshandhaving, drs. A. **IJzerman**.
- Voorzitter taakveldberaad Militaire Politiedienst, mr. A.O. van der **Kerk**.
- Pantheon KMar, dhr. P. **Kiestra**.
- Hoofddirecteur Personeel Ministerie van Defensie, Luitenant-Generaal J.G.A. **Leijh**.
- Directeur Personeel en Organisatie Staf C-KMar, mr. R.O. **Meijer**.
- Commandant District Noord-Oost KMar, Kolonel mr. H. **Molenaar**.
- Directeur Operaties Staf C-KMar, Brigade-Generaal A.A. **Peperkoorn** EMPM.
- Commandant Koninklijke Marechaussee, Luitenant-Generaal mr. D. van **Putten**.
- Lid BZK taakveldberaad Samenwerking, Bijstand en (Vredes)missies, mr. W.F. **Saris**.
- Senior-onderzoeker Afdeling Gedragwetenschappen Ministerie van Defensie, drs. **Schoneveld-van Dorsten**.
- Teamleider Leidinggeven, Sector Tactisch en Operationeel Leidinggeven, Landelijk Opleidings- en Kenniscentrum KMar, Kapitein J.F.W. **Schuchart**.
- Hoofd Personeelsvoorziening KMar, Directie Personele Diensten, Commando Dienstencentra, Luitenant-Kolonel J.H.M. **Senger**
- Pantheon KMar, Luitenant-Kolonel F.J. van **Veenendaal**.
- Commandant District Schiphol KMar, Brigade-Generaal mr. R.J.F.M. **Veltman**.
- Voorzitter taakveldberaad Vreemdelingenwetgeving, mr. drs. R.K. **Visser**.
- Projectleider 'Competentiemanagement KMar', Luitenant-Kolonel drs. P.T.B.M. van **Vroonhoven**.



- Plaatsvervangend Commandant Koninklijke Marechaussee, Generaal-Majoor W.A.G. van de **Water**.
- Voorzitter taakveldberaad Samenwerking, Bijstand en (Vredes)missies, Generaal-Majoor drs. J.H. **Wehren**.
- Voorzitter Marechausseevereniging, dhr. T. de **Zeeuw**.
- Programmaleider Werkbeleving Afdeling Gedragwetenschappen Ministerie van Defensie, drs. B.E.D. **Zevenbergen-Snel**.

Voorts heeft de commissie op 24 en 26 november 2008 bij respectievelijk de Districten Schiphol en Noord-Oost gesprekken gevoerd met de verschillende brigadecommandanten, teamleiders, afdelingshoofden en stafmedewerkers, groepen medewerkers op het niveau van Adjudant-Onderofficier/Opperwachtmeester, Wachtmeester en Marechaussee, alsmede met afvaardigingen van de Medezeggenschapscommissies.

# Bijlage 5 Overzicht Maatregelen Programma Beleidsplan KMar 2010

<p><b>Structuur van de organisatie</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1. Herinrichten centrale Staf</li> <li>1.2. Aanpassen districtsstructuur</li> <li>1.3. Inrichten Landelijk Opleidings- en Kenniscentrum (LOKKMar)</li> <li>1.4. Instellen portefeuillehouders</li> <li>1.5. Expertisecentra</li> <li>1.6. Herinrichting brigades</li> </ol> <p><b>Bedrijfsvoering</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1. Invoeren INK-managementmodel</li> <li>2.2. Invoeren contractmanagement</li> <li>2.3. Invullen functies Bestuursstaf</li> <li>2.4. Aanpassen rol Bestuursraad en Taakveldberaden</li> <li>2.5. Invoeren capaciteitsmanagement</li> <li>2.6. Reduceren onnodige bureaucratie</li> <li>2.7. Aanpassen rol Beheersdriehoek KMar en Taakveldberaden</li> </ol> <p><b>Cultuur van de organisatie</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3.1. Visie op leidinggeven</li> <li>3.2. Aanpassen (interne) communicatie aan de gewenste cultuur</li> <li>3.3. Aanpassen interne overlegstructuur</li> <li>3.4. Bevorderen gewenst leiderschap</li> <li>3.5. Integriteit op de kaart</li> </ol> <p><b>Rechtshandhaving</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4.1. Implementatie Studie Samenwerking Politie algemeen</li> <li>4.2. Samenwerking KLPD</li> <li>4.3. Liaisons bij Europol</li> <li>4.4. Nieuw concept objectbeveiliging</li> <li>4.5. Beleidsontwikkeling BBLV</li> <li>4.6. Intensiveren Port Security</li> <li>4.7. Invoering drugsbestrijding Schiphol</li> <li>4.8. Invoering specialisatie BBLV</li> <li>4.9. Implementatie ABRIO en IGO</li> <li>4.10. Uitbreiding recherche (APT&amp;V/ITV)(Van Gogh)</li> <li>4.11. Oprichten expertisecentra</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4.12. Herindelings justitiële diensten</li> <li>4.13. Optimaliseren informatiehouding</li> <li>4.14. Herinrichten bijstandsorganisatie</li> </ol> <p><b>Handhaving vreemdelingenwet</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5.1. Invoeren nieuw MTV-concept</li> <li>5.2. Uitbreiden analyse capaciteit</li> <li>5.3. Plaatsing internationale Liaisons</li> <li>5.4. Invoeren nieuw grensbewaking concept</li> <li>5.5. Studie verwijderorganisatie</li> <li>5.6. Concept blauwe grens ontwikkelen</li> <li>5.7. Versterken positie NBD</li> <li>5.8. Regelgeving en begeleiding transitdeportees</li> <li>5.9. Verbeterkansen voor grensbewaking ontwikkelen</li> <li>5.10. Invoeren van het Zee-Land concept</li> </ol> <p><b>Militaire Politiedienst</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6.1. Opbouw capaciteit buitenlandse civiele politietaak</li> <li>6.2. Uitwerken kwaliteit uitzendingen</li> <li>6.3. Opbouw logistieke ondersteuning uitzendingen</li> <li>6.4. Herinrichting Militaire Politiedienst</li> <li>6.5. Intensivering samenwerking met Regionale Politie</li> </ol> <p><b>Personeel</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>7.1. Uitvoeren pilot competentie management</li> <li>7.2. Ontwikkeling evenwichtssysteem (O=P=F)</li> <li>7.3. Invoeren nieuwe personeelssystematiek (ontwikkelingssysteem)</li> <li>7.4. Invoeren competentie management</li> <li>7.5. Implementatie P &amp; O structuur</li> <li>7.6. Herinrichting P&amp;O proces</li> <li>7.7. Aanpassen management development</li> <li>7.8. P&amp;O beheer op orde</li> </ol> <p><b>Opleiden</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>8.1. Oprichten LOKKMar</li> <li>8.2. Opleiden op de werkplek</li> <li>8.3. Samenwerking NPA</li> <li>8.4. Het aanleren van mil. Vaardigheden(vorming)</li> <li>8.5. Borgen gewenste cultuur in opleidingen</li> </ol>	<p><b>Materieel</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>9.1. Opvolging YPR</li> <li>9.2. Vervanging vaartuigen</li> <li>9.3. Invoering WLS</li> <li>9.4. SMP (Soldier Modernization Program)</li> <li>9.5. Logistieke samenwerking</li> </ol> <p><b>Infra</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>10.1. Standaardisatie Infra</li> <li>10.2. Strategisch Vastgoedplan</li> <li>10.3. Nieuwbouw District West</li> <li>10.4. Nieuwbouw LOKKMar</li> <li>10.5. Huisvesting DLBE</li> <li>10.6. Nieuwbouw Schiphol</li> <li>10.7. Infra i.v.m. Project In Bewaringstelling (IBS)</li> <li>10.8. Brigades/posten</li> <li>10.9. Huisvesting BSB</li> </ol> <p><b>IV &amp; ICT</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>11.1. Uitbesteden ICT-beheer</li> <li>11.2. Co-locatie Meldkamer</li> <li>11.3. Inrichting meldkamers op districts niveau</li> <li>11.4. Aanpassen apparatuur grensbewaking</li> <li>11.5. Invoering Enterprise Resource Planning (ERP)</li> <li>11.6. GIDS/MISDEF</li> <li>11.7. Ontwikkelen IV-Kompas</li> <li>11.8. Invoering C-2000</li> </ol> <p><b>Financiën</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>12.1. Herijking middensommen</li> <li>12.2. Differentiatie Middensommen</li> <li>12.3. Verbeteren Planproces</li> <li>12.4. Decentraal budgetten beleggen</li> <li>12.5. Centrale verwerving</li> <li>12.6. Invoeren masterplan bedrijfsvoering</li> </ol>
--	--	---