

Personeelsvoorziening krijgsmacht

2 december 2003

Onderzoeksteam

drs. W. Voogd (projectleider)

drs. M.P.H.A. Creemers

mw. A.J.M.M. van Gogh

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Opzet en uitvoering	3
2.1	Organisatie personeelsbeleid	3
2.2	Omvang personeel	4
2.3	Instroom	4
2.4	Doorstroom	8
2.5	Uitstroom	10
2.6	Conclusie	12
3	Sturing en toezicht	14
3.1	Algemeen	14
3.2	Opzet	14
3.3	Werking	15
3.4	Ontwikkelingen	16
3.5	Conclusie	17
4	Conclusies en aanbevelingen	19
5	Reactie en nawoord	22
Bijlage	Gebruikte afkortingen	25

1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode januari tot oktober 2003 onderzocht hoe de personeelsvoorziening van de krijgsmacht is ingericht en wordt uitgevoerd. Eerder deed zij onderzoek naar de personeelsvoorziening over de jaren 2000 en 2001. In die periode stond het Ministerie van Defensie voor het probleem van tegenvallende aanstellingsresultaten en hoge verloopcijfers. In de Defensienota 2000 van november 1999 schetste het ministerie een nieuw personeelsbeleid. Belangrijkste uitgangspunt was een jonger en flexibeler personeelsbestand. In de loop van 2000 en 2001 bracht Defensie de problematiek samen met externe bureaus verder in kaart.

Het kabinet heeft de afgelopen jaren extra geld beschikbaar gesteld om de (secundaire) arbeidsvoorwaarden te verbeteren waardoor de personele knelpunten in de bezetting van de krijgsmacht zouden kunnen worden opgelost. Voor de personeelsvoorziening betreft het de zogenaamde Van Rijn gelden en gelden naar aanleiding van de motie Dijkstal. In totaal is er in 2003 € 92 miljoen¹ beschikbaar voor specifieke p-maatregelen.

De krijgsmachtdelen zijn zelf verantwoordelijk voor hun personeelsvoorziening, maar handelen binnen kaders die de centrale organisatie van Defensie heeft gesteld. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de krijgsmachtdelen eind 2001 een traject van verbetering van de personeelsvoorziening hebben ingezet. Centraal thema is de ketensturing: het ontwikkelen en verbeteren van de afstemming in elk van de schakels instroom, doorstroom en uitstroom van personeel. Tegelijkertijd hebben de krijgsmachtdelen de monitoring op personeelsgebied verbeterd. Op centraal niveau gebruikt het directoraat-generaal Personeel en Materieel (DGPM) het Integraal Defensie Planningsproces (IDPP) en de Integrale Monitor Personeelsvoorziening Defensie (IMPD) als instrumenten van sturing, toezicht en bijsturing. Daarnaast actualiseerde DGPM het Handboek Bestuurlijke Informatievoorziening Personeel (HBIP) dat voor alle defensieonderdelen dwingend is voorgeschreven.

In het kader van het Strategisch Akkoord en het Integraal Defensieplan 2004-2013 heeft het ministerie in 2003 een start gemaakt voor een ingrijpend traject van bestuursvernieuwing, verbetering van de doelmatigheid van de organisatie en maatregelen op het gebied van operationele capaciteiten.

Hierbij zal de personele organisatie bij Defensie worden veranderd volgens de uitgangspunten van een nieuw besturingsmodel. Dit model gaat uit van de centralisatie en integratie van de beleidscapaciteit op het kerndepartement. Bij de defensieonderdelen wordt deze capaciteit afgebouwd. De taken met betrekking tot de ondersteunende Personeels- en Organisatie (P&O)-processen, waaronder de personeelsvoorziening van de krijgsmachtdelen, worden centraal in een

¹ De Algemene Rekenkamer onderzoekt de rechtmatige besteding van de gelden in haar rechtmatigheidsonderzoek 2003

Dienstencentrum Personeel ondergebracht. Alle P&O-taken voor de gehele defensieorganisatie zullen hiertoe volgens een zelfde sjabloon worden genormeerd.

De Algemene Rekenkamer heeft bij alle krijgsmachtdelen onderzocht wat de stand van zaken is in het ontwikkel- en verbetertraject op het gebied van instroom, doorstroom en uitstroom van personeel dat vanaf eind 2001 in gang werd gezet om het probleem van tegenvallende wervingsresultaten en hoge verloopcijfers het hoofd te bieden. De aandacht is daarbij uitgegaan naar het beleid, de uitvoering en het systeem van sturing en toezicht. Tevens heeft zij onderzocht hoe het in 2003 ingezette traject voor de centrale herinrichting van de personele organisatie en daarbinnen de personeelsvoorziening, is ingericht. Hierbij is eveneens onderzocht, voor zover al zichtbaar, of rekening wordt gehouden met de verschillende specifieke aspecten van de personeelsvoorziening bij de krijgsmachtdelen.

In hoofdstuk 2, Opzet en uitvoering is op hoofdlijnen een overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen inzake de opzet en de uitvoering van de personeelsvoorziening.

In hoofdstuk 3, Sturing en toezicht, is aangegeven hoe het ministerie de krijgsmachtdelen op centraal niveau aanstuurt en toezicht houdt op de goede werking van het personeelsbeleid en hoe de krijgsmachtdelen de personeelsvoorziening monitoren. In paragraaf 3.3 zijn de (voorgenomen) ontwikkelingen met betrekking tot de herinrichting van het personele functiegebied geschetst. In hoofdstuk 4, Conclusies en aanbevelingen, zijn per thema de (structurele) nog bestaande onvolkomenheden gerecapituleerd en aanbevelingen gedaan, die naar de mening van de Algemene Rekenkamer van belang zijn om in het recent ingezette traject van reorganisatie en vernieuwing te worden opgenomen.

Met het voorliggende rapport Personeelsvoorziening krijgsmacht beoogt de Algemene Rekenkamer een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling en verbetering van de personeelsvoorziening, die in de herinrichting van de personele organisatie als onderdeel van een totale bestuursvernieuwing, geheel anders zal worden aangepakt. Vanuit een analyse van de huidige stand van zaken in het ontwikkel- en verbetertraject en de geconstateerde problematiek bij elk van de krijgsmachtdelen, komt zij tot een aantal aandachtspunten en aanbevelingen die in het traject van herinrichting van de personele organisatie van belang zijn. Deze aandachtspunten en aanbevelingen vormen voor de Algemene Rekenkamer tevens een nulmeting die als referentiekader kan dienen bij haar onderzoek naar de gerealiseerde herinrichting van de personele organisatie over 1 à 2 jaar.

2 Opzet en uitvoering

2.1 Organisatie personeelsbeleid

Formeel zijn voor het personeelsbeleid Defensie de in 1991 vastgestelde Grondslagen en Hoofdpijnen nog van toepassing. Hierop zijn in de jaren daarna, in overleg met alle beleidsterreinen binnen het ministerie, onder meer in de Defensienota 2000, diverse nuanceringen aangebracht. De laatste bijstelling werd doorgevoerd vanwege het Defensie Strategisch Plan in 2002.

Binnen de defensieorganisatie is er een scheiding tussen personeelsbeleid en –uitvoering. Het defensiebrede personeelsbeleid wordt ontwikkeld door het DGPM. Vanuit het DGPM vindt tevens de aansturing plaats inzake het personeelsbeleid. De defensieonderdelen zelf zijn verantwoordelijk voor de verdere uitwerking van het personeelsbeleid en de uitvoering in de schakels van de personeelsvoorziening.

In de huidige Personeel en Organisatie (P&O)-functie hebben de defensieonderdelen ieder een eigen P-dienst die het centraal ontwikkelde beleid doorvertaalt naar de werkvloer en dit in eigen beheer uitvoert.² In de praktijk verschilt de uitvoering van de personeelsfunctie per krijgsmachtdeel. De Koninklijke Marine (KM) beschreef de personele processen in het beleidsplan 1997/1998, dat geregeld wordt geactualiseerd. De Koninklijke Luchtmacht (KLu) heeft de doelen van het personeelsbeleid verder uitgewerkt in het Activiteitenplan en Begroting KLu 2003-2007. De Koninklijke Landmacht (KL) heeft vanaf 2001 een nieuw loopbaanbeleid in gang gezet. De Koninklijke Marechaussee (KMar) formuleerde de doelstellingen van haar personeelsbeleid op hoofdlijnen in de Governotie Contouren Toekomstig Personeelsbeleid.

De krijgsmachtdelen bevinden zich elk in een eigen ontwikkel- en verbetertraject voor de uitvoering van het personeelsbeleid. Zo hebben de KM en de KLu inmiddels in opzet een belangrijk deel van het instrumentarium voor de uitvoering van het personeelsbeleid ontwikkeld. De KL heeft de doelstellingen voor de personeelsvoorziening voor het onderdeel instroom, vastgelegd in het Bedrijfsplan Personeelsvoorziening KL 2003-2008. Bij de KMar is de implementatie van het personeelsbeleid, waarvan de personeelsvoorziening een onderdeel vormt, nog niet afgerond.

In het kader van de centrale herinrichting van de personele organisatie zal het personeelsbeleid vanaf 2004 voor een belangrijk deel centraal worden geregeld en uitgevoerd. Hiervoor gaat het ministerie het systeem P&O2000+ vanaf 2004 gefaseerd invoeren, te beginnen met een basisadministratie. Het betreft een geautomatiseerd systeem voor de uitvoering van een uniform personeelsbeleid voor de gehele defensieorganisatie. Project P&O2000+ moet ertoe leiden dat alle

² In totaal telt de gehele P&O-organisatie van Defensie zo'n 3500 functies.

P&O-diensten binnen Defensie dezelfde processen hanteren (vanaf de werving en selectie tot en met ontslag) en hierbij gebruik maken van een gestandaardiseerd informatiesysteem. In de periode daarna zal vervolgens een strategisch HRM³ onderdeel van dit systeem worden. Hiervoor dienen de personeelsprocessen volledig te worden uitgewerkt in uniforme normen en procedures, zodat een goede uitvoering volgens de standaard die in P&O2000+ wordt vastgelegd, kan worden gevoerd.

2.2 Omvang personeel

De krijgsmachtdelen samen vormen een organisatie met een bezetting van in totaal zo'n 66.400 voltijds equivalenten (VTE'n) in 2003 tegenover een formatie van 66.000 VTE'n, waarmee een begrotingsbudget is gemoeid van ruim € 5.430 miljoen⁴.

In tabel 1 is dit aantal en bedrag per krijgsmachtdeel gespecificeerd. Het personeel wordt onderscheiden naar militair personeel aangesteld voor bepaalde tijd (BBT), militair personeel aangesteld voor onbepaalde tijd (BOT) en burgers.

Tabel 1 Omvang (budget) personeel krijgsmachtdelen

2003	KM	KL	KLu	KMar
Begrotingsbudget (in mln)	€ 1.436	€ 2.230	€ 1.424	€ 341
Begrotingssterkte (in VTE'n)	16.322	30.469	12.798	6.338
BBT'ers	4.709	11.943	4.350	2.666
BOT'ers	7.114	10.028	6.740	3.209
Burgers	4.313	8.498	1.708	463
Ant/ARUMIL	186			

Bron: Rijksbegroting Defensie 2003

2.3 Instroom

Werving en selectie

Over 2001 stelde de Algemene Rekenkamer vast dat bij vrijwel alle krijgsmachtdelen de instroom achterliep bij de behoefte. De KL kende in 2001 nog slechts een vullinggraad van 69%.

³ Human Resource Management

⁴ Bron: Rijksbegroting Defensie 2003

Tot 2002 was de Defensieorganisatie Werving en Selectie (DWS) belast met de centrale werving van het defensiepersoneel. Begin 2002 vormde het ministerie dit onderdeel om tot het Instituut voor Keuring en Selectie (IKS). Tegelijkertijd legde het ministerie de verantwoordelijkheid voor de wervingsactiviteiten weer bij de krijgsmachtdelen. Deze namen vervolgens elk naar de specifieke problematiek, een groot aantal maatregelen. Zo namen ze gericht deel aan open dagen evenementen, verhoogden ze de aanvangssalarissen (in overleg met de centrale organisatie van het Ministerie van Defensie) en keerden ze aanstellings- en bindingspremies uit. Voor deze maatregelen ontwikkelden de krijgsmachtdelen vooraf geen meetbare indicatoren. Achteraf is daardoor moeilijk vast te stellen wat per maatregel de effecten zijn.

Om de gehele keten van personeelsvoorziening te coördineren, kreeg elk krijgsmachtdeel een ketenregisseur. In het ketenoverleg wordt onder leiding van de Directeur Plannen en Beleidsontwikkeling (DPBO) de stand van zaken en de voortgang in de keten van de personeelsvoorziening besproken.

Het IKS voert in opdracht van de krijgsmachtdelen de psychologische en geneeskundige onderzoeken uit bij kandidaten. In 2002 verrichtte het IKS ongeveer 20.000 keuringen, waarvan ruim de helft voor de KL. Het IKS werkt op basis van de afspraken die zijn vastgelegd door de Werkgroep Optimalisatie Keurings- en Selectieproces (WOKS) onder leiding van DGPM, waarin zowel het IKS als de krijgsmachtdelen zijn vertegenwoordigd. In convenanten met de krijgsmachtdelen is de taakopdracht aan het IKS nader gespecificeerd. Voor het bespreken van knelpunten in het proces van keuring en selectie heeft het ministerie in 2002 een zogenaamde klantenraad nieuwe stijl ingesteld, waarin IKS en de ketenregisseurs elk kwartaal overleg voeren.

In 2001 kreeg het ministerie te maken met een vergrote toeloop van kandidaten, vanwege de verhoogde wervingsactiviteiten bij de krijgsmachtdelen. Gevolg was dat de doorlooptijden in het selectieproces opliepen en de keuringscapaciteit amper voldoende was. De WOKS ontwikkelde hierop een vereenvoudigd keurings- en selectieproces met een standaard voor de psychologische en medische onderzoeken voor alle krijgsmachtdelen. Dit nieuwe selectieproces is begin 2002 geïmplementeerd. Het ministerie ontwikkelt momenteel een structuur van informatievoorziening, om tijdig de afspraken die in de WOKS zijn vastgelegd te evalueren en zo nodig de normen voor het selectieproces bij te sturen.

De krijgsmachtdelen van hun kant gingen, om de vergrote toeloop in te dammen, in die periode over tot het houden van administratieve voorselecties, waardoor alleen nog de betere kandidaten voor keuring naar het IKS werden gezonden. De toeloop van sollicitanten door de intensievere werving, alsmede de vereenvoudiging van de keuring en selectie en de gehouden (administratieve) voorselecties, hadden tot gevolg dat het percentage goedgekeurde kandidaten aanzienlijk steeg. De meeste krijgsmachtdelen stelden in die periode meer kandidaten aan dan in de planning was voorzien.

Voor de KMar waren begin 2003 al meer kandidaten goedgekeurd dan er voor geheel 2003 zouden kunnen worden geplaatst. Door de niet geplande toevloed van goedgekeurde kandidaten kon de KMar een deel van deze kandidaten niet direct een aanstelling geven en liep de wachttijd voorafgaand aan de aanstelling op.

Resultaat van deze inspanningen is dat het ministerie in ruim een jaar een omslag in de wervingsresultaten heeft bereikt en dat er bij enkele krijgsmachtdelen (KL, KLu) zelfs sprake is van een teveel aan aanstellingen. Daarbij komt dat er vanaf 2002 minder personeel uitstroomt door de verslechterende economie. Bovendien hebben alle krijgsmachtdelen te maken gekregen met een taakstellende reductie, zoals vastgelegd in het Strategisch Akkoord, waardoor juist een extra uitstroom dient plaats te vinden. Defensie is er niet in geslaagd op korte termijn het roer van het personeelsbeleid om te gooien, onder meer omdat de termijnen waarop het ministerie aanstellingen toezegt, een doorwerkijd kennen van tenminste een halfjaar. Daarbij komt dat in die periode monitorsystemen bij de krijgsmachtdelen nog niet optimaal werkten. Het personeelsbestand groeide in korte tijd zo sterk, dat Defensie begin 2003 constateerde dat, met name bij de KL en de KLu, zo'n 2200 vte boven de begrotingssterkte zou komen. Er zijn weliswaar voldoende vacatures om het personeel te plaatsen, doch hiervoor is in 2003 onvoldoende budget beschikbaar.

De Tweede Kamer is hier op diverse momenten (april en september 2003) over geïnformeerd. Hierbij gaf de staatssecretaris aan maatregelen te treffen om deze incidentele overschrijding in twee jaar terug te dringen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28600 X nr. 42). Deze maatregelen betroffen onder meer een vrijwel volledige stop op burgerpersoneel en een beperking van de instroom van militair personeel, alsmede een verlaging van de budgetten voor inhuur, werving, bindingspremies etc. De staatssecretaris gaf aan dat met deze maatregelen de overschrijding in 2003 tot circa 1500 vte kan worden teruggebracht.

Opleidingsverloop

Bij vrijwel alle krijgsmachtdelen is sprake van een verloop tijdens de (initiële) opleiding, waardoor een deel van de pas aangestelden de defensieorganisatie al snel weer verlaat.

Het voortijdig beëindigen van een opleiding komt bij de KLu over het algemeen in geringe mate voor, bij de KM daarentegen is het opleidingsverloop over de gehele initiële opleiding in 2002 zo'n 25%. Een relatief groot deel van de uitval bij de KM vindt in de proeftijd plaats tijdens de Eerste VakOpleidingen (EVO), nu zo'n 32%. Het opleidings-verloop bij de KL en de KMar bedraagt over 2002 respectievelijk zo'n 22 en 16%.

Al eerder signaleerde de staatssecretaris tegenover de Tweede Kamer de problematiek van het verloop in initiële opleidingen. Hij zegde de Tweede Kamer toe dit opleidingsverloop binnen drie jaar tot 10% terug te brengen (Tweede Kamer 2001; nr. 27400 x, nr. 2 en 27400 x, nr. 8).

Als eerste stap om het opleidingsverloop in te dammen heeft Defensie op centraal niveau de informatievoorziening van het opleidingsverloop vanaf 2000 verbeterd door een definitie op te nemen in het Handboek Bestuurlijke Informatievoorziening Personeel (HBIP). In tabel 2 is de ontwikkeling in het totale opleidingsverloop in BBT-personeel over de afgelopen jaren voor de krijgsmachtdelen weergegeven. De krijgsmachtdelen interpreteren overigens de definitie van het

opleidingsverloop zoals in het HBIP beschreven verschillend. Daardoor zijn de gepresenteerde percentages met betrekking tot het opleidingsverloop van de krijgsmachtdelen onderling niet goed vergelijkbaar.⁵

Tabel 2 Opleidingsverloop BBT-personeel

	KM	KL	KLu	KMar
2000	20%	28%	9%	17%
2001	19%	24%	9%	14%
2002	22%	23%	12%	16%

Bron: IMPD 2002

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat vanaf 2001 elk van de krijgsmachtdelen een reeks van maatregelen heeft genomen om het opleidingsverloop terug te dringen. Daarvoor zijn in 2000/2001, met inschakeling van externe bureaus, onderzoeken verricht naar deze problematiek. Bij de KL heeft de afgelopen jaren het terugdringen van het opleidingsverloop nadrukkelijk de aandacht gehad. Dit blijkt uit een reeks van maatregelen zoals het instellen van de Instroom Opleiding KL (IOKL) om jonge potentiële kandidaten kennis te laten maken met alle werkzaamheden van de KL, het verbeteren van de kwaliteit van de instructeurs en het instellen van een individueel traject voor militairen die tijdens de opleiding achterstand hebben opgelopen. De KL kon hierdoor het opleidingsverloop over 2002 tot 22% terugbrengen, maar zal de door de minister opgelegde norm van 10% naar verwachting niet kunnen realiseren. Over het algemeen heeft geen van de krijgsmachtdelen kunnen aangeven wat het effect van de getroffen maatregelen ter beperking van het opleidingsverloop is door het ontbreken van meetbare indicatoren. Hierdoor is achteraf ook per maatregel niet aan te geven welk effect ermee werd gesorteerd. Wel hebben de afdelingen gedragswetenschappen bij de krijgsmachtdelen vastgesteld dat het opleidingsverloop enigszins is verminderd. Deze trend is ook zichtbaar in de IMPD over 2001, respectievelijk 2002.

⁵ zie hiervoor ook H3, par 3.3

Bij de KL geeft de afdeling Gedragwetenschappen op basis van analyses tegenover de Bevelhebber der Landstrijdkrachten aan dat een reductie van het opleidingsverloop tot 10% onhaalbaar is en geeft een prognose van 18% als meest optimistisch percentage.

De 10% norm lijkt voor zowel de KM, de KL en de KMar voorshands niet realiseerbaar. Het door de minister gewenste percentage in het opleidingsverloop van hooguit 10% berust niet op een gedegen probleemanalyse van de oorzaken van het verloop in de diverse opleidingen bij de krijgsmachtdelen. Benchmarking met andere vergelijkbare organisaties vond evenmin plaats.

Ontwikkelingen

De taakstelling zoals vastgelegd in het Strategisch Akkoord en de reorganisatie, mede als gevolg van de uitkomsten van de Adviescommissie Opperbevelhebberschap (commissie Franssen), hebben grote gevolgen voor de werving binnen de krijgsmachtdelen. Aangezien minder arbeidsplaatsen beschikbaar komen, is het voor de krijgsmachtdelen niet opportuun om heel actief de arbeidsmarkt op te gaan. Voor alle krijgsmachtdelen is het wervingsbudget in 2003 inmiddels drastisch verminderd. Zo is bij de KL het wervingsbudget van € 17 miljoen over 2002 teruggebracht tot € 5 miljoen over 2003. Bij de KMar werd over 2003 het wervingsbudget van € 1,95 miljoen, teruggebracht tot € 1,05 miljoen.

2.4 Doorstroom

In de schakel doorstroom van de personeelsvoorziening gaat het met name om een voor de organisatie optimale verhouding tussen BOT- en BBT-personeel en de waarborgen voor een goede loopbaanbegeleiding door onder meer adequate (vervolg)opleidingen en het houden van functioneringsgesprekken. Tevens dient in de schakel doorstroom de organisatie adequate maatregelen te nemen voor een optimale verblijfsduur, toegesneden op hetgeen de organisatie nodig heeft voor het uitvoeren van de (operationele) taakopdracht. Het betreft elementen die in samenhang het loopbaanbeleid moeten vormen.

Loopbaanbeleid

Bij alle krijgsmachtdelen is het loopbaanbeleid nog in ontwikkeling. De KM voert geen specifiek loopbaanbeleid aan de hand van persoonlijke ontwikkelingsplannen, maar er is wel sprake van een toenemende aandacht voor de persoonlijke ontwikkeling van medewerkers. In 2002 heeft de KM hiervoor loopbaanbegeleiders aangesteld. De KL startte in november 1999 het project Flexibilisering van de personeelsstructuur (FLEX-P) om de doorstroom van personeel te bevorderen. In december 2002 richtte de KL aansluitend een eerste loopbaancentrum op, waardoor de militair beter in staat werd gesteld om keuzes te maken bij het uitstippelen van de loopbaan.

De KLu bevindt zich in een traject van verdere professionalisering van het hele P&O-functiegebied, waaronder de personeelsvoorziening. Hierbij zet de KLu het instrument functioneringsgesprekken in en voert functie-, opleidings- en ervaringseisen in loopbaanpatronen door.

Bij de KMar is het loopbaanbeleid nog in ontwikkeling. De KMar is tevens een onderzoek gestart naar de mogelijkheden om de beschikbare opleidingscapaciteit meer in lijn te brengen met de opleidingsbehoefte. Verder zijn er afspraken gemaakt met het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP) om instructeurs in te huren voor het geven van technische opleidingen, waarmee naar verwachting de wachtlijst voor vervolgoopleidingen zal kunnen worden opgelost.

Verhouding BOT-/BBT-personeel

Alle krijgsmachtdelen onderscheiden BOT-personeel, BBT-personeel en burgerpersoneel. In de Defensienota 2000 is het beleid vastgelegd om uiterlijk in 2009 het personeelsbestand BOT-/BBT-personeel in de verhouding 40/60 te brengen. Met een groter aandeel (jonge) BBT'ers zou Defensie een groter potentieel aan flexibele, uitzendbare medewerkers in dienst krijgen, met als streven bij de krijgsmachtdelen een jongere (dus goedkopere) organisatie op te bouwen.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat elk van de krijgsmachtdelen inmiddels maatregelen heeft getroffen om de in de Defensienota 2000 aangegeven verhouding BOT-/BBT-personeel te bereiken, doch dat nog slechts sprake is van een lichte positieve ontwikkeling. Tabel 3 geeft de verhouding van BOT-/BBT personeel over afgelopen jaren voor alle krijgsmachtdelen weer.

Tabel 3 Verhouding BOT-/BBT-personeel

	BOT/BBT 2000		BOT/BBT 2001		BOT/BBT 2002	
KM	66%	34%	65%	35%	62%	38%
KL	51%	49%	49%	51%	46%	54%
KLu	68%	32%	63%	37%	61%	39%
KMar	58%	42%	59%	41%	54%	46%

Bron: IMPD 2002

Enkele bevelhebbers geven in de verantwoording aan het Politiek Beraad (de Toprapportage) aan dat de beoogde verhouding BOT/BBT-personeel van 40/60 in 2009, voor hun krijgsmachtdeel niet realistisch is. Zo dient onder meer de KLu voor een goede uitvoering van de operationele taken over voldoende ervaren krachten te beschikken, hetgeen bij de door de minister beoogde verhouding volgens de KLu niet of onvoldoende haalbaar is. Een interne analyse van de taakvelden bij de KMar, alsmede een analyse van het functiebestand in het kader van de ontwikkeling van diens competentie management wijst uit dat, wil de KMar-organisatie optimaal functioneren, een verhouding BOT-/BBT-personeel van 40/60 niet haalbaar is. Een groter aandeel van BOT-personeel zal evenwel leiden tot een begrotingsoverschrijding. Daarbij komt dat door de in 2003 opgelegde taakstellende reductie van personeel, krijgsmachtdelen als de KM en de KLu, BBT-contracten in 2003 niet langer verlengen en ook aanzienlijk minder BBT'ers aanstellen dan waar behoefte aan is. Het BOT-personeel heeft tevens voorrang bij herplaatsing. Verder streeft Defensie naar zo min mogelijk gedwongen ontslagen, waardoor eerder een BBT-contract niet wordt verlengd.

Ontwikkelingen

In de komende periode zal het ministerie de diverse in gang gezette ontwikkelingen inzake de centrale herinrichting van het personeelsgebied, onder één noemer moeten brengen. Daarbij gaat

het met name om de ontwikkeling van een uniforme regelgeving voor de personeelsvoorziening die in het kader van de herinrichting van het personele functiegebied zal worden doorgevoerd. In dit kader is inmiddels, met ingang van 23 mei 2003, voor alle defensieonderdelen de beleidsregel functioneringsgesprekken en beoordelingen van kracht geworden. In afwachting van de verdere stappen in deze herinrichting, nemen de krijgsmachtdelen op dit moment geen initiatieven voor de verdere ontwikkeling en verbetering van de eigen systemen. De in te voeren structuren hangen af van onder meer de implementatie van het project P&O2000+ en de daarvoor verder te ontwikkelen standaardregelgeving en instructies (zie hiervoor hoofdstuk 3, par. 3.4). Deze standaardisatie, die volgens de planning per 1 januari 2004 gereed zou moeten zijn voor de geplande implementatie van P&O2000+ per die datum bij de KLu, vergt meer tijd dan was voorzien. Naar verwachting zal de KLu per april 2004 kunnen starten met de implementatie van de basisadministratie van P&O2000+.

2.5 Uitstroom

Reguliere en niet-reguliere uitstroom

Gedurende 2002 verlieten 6.008 militairen de defensieorganisatie, van wie 4.211 BBT-personeel en 1.797 BOT-personeel. Van hen vertrokken 3.113 militairen niet regulier, dat wil zeggen voor het einde van de contractperiode (2.330 BBT en 783 BOT).⁶ De onderstaande tabel geeft weer hoe deze uitstroom is verdeeld over de verschillende krijgsmachtdelen:

⁶ Het opleidingsverloop maakt deel uit van het niet-regulier verloop.

Tabel 4 Uitstroom militairen per Krijgsmachtdeel in 2002

	BOT		BBT	
	regulier	n-regulier	regulier	n-regulier
KM	189	247	329	506
KL	408	350	1.132	1.473
KLu	348	102	348	231
KMar	69	84	72	120
Totaal	1.014	783	1.881	2.330

Bron: IMPD 2002

De uitstroom bij einde aanstelling is bij de KL en de KLu in vergelijking met 2001 sterk afgenomen. De verlengings-bereidheid van de BBT'er bij de KL nam toe van circa 50% in 2000 tot circa 65% in 2002. Door de verslechterde arbeidsmarkt is de niet-reguliere uitstroom over 2003 minder dan was voorzien, aangezien medewerkers in deze tijd minder snel van baan veranderen. Hoewel bij de KMar in vergelijking met voorgaande jaren de niet-reguliere uitstroom over 2002 met circa 30% is afgenomen, is daarentegen het niet-reguliere verloop onder BBT-wachtmeesters nog altijd hoog.

Begeleiding uitstroom

De krijgsmachtdelen hebben een taak bij het vinden van een nieuwe werkkring voor BBT'ers die regulier uitstromen. Het externe werkzekerheidsbeleid is vastgelegd in de Defensienota 2000. De krijgsmachtdelen en DGPM hebben hiertoe contacten gelegd met politie, de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie, brandweer en het bedrijfsleven om te bemiddelen bij het vinden van een nieuwe werkkring voor het BBT-personeel. Hierbij is het van groot belang dat het personeel voldoende gekwalificeerd is.

De krijgsmachtdelen hebben voor de uitstroom elk een eigen organisatiestructuur ontwikkeld, met daarin een eigen aanpak al naar gelang de onderkende problematiek. Zo is bij de KM de uitstroom vastgelegd in de Beleidsregel Employability Zeemacht (BEZ) en wordt elke BBT'er die regulier uitstroomt voor vertrek verwezen naar de Dienst Employability & Externe Bemiddeling (DEMEB), die verantwoordelijk is voor de externe bemiddeling. Voorts realiseren met name de KM en de KL een uitbreiding van gecertificeerde opleidingen, zodat medewerkers beter zijn toegerust voor de arbeidsmarkt. De marechaussees die de KMar verlaten, hebben een gecertificeerde beveiligingsopleiding en zijn daardoor gewild op de arbeidsmarkt.

Bij de KM en de KL blijkt dat een groot deel van de niet-reguliere uitstroom te wijten is aan het hoge verloop tijdens de opleiding. Het niet-reguliere verloop om andere redenen, zoals 'beperkte carrière mogelijkheden' nam, in 2003 in vergelijking met dezelfde periode in 2002, met 10% af.

Nog niet alle krijgsmachtdelen voeren exit-interviews, als instrument van sturing in de personeelsvoorziening. Hierdoor hadden de KL en de KLu in de begeleiding van de uitstroom in 2002 slechts beperkt tot geen inzicht in de redenen van niet-reguliere uitstroom. Inmiddels werkt de KL in samenwerking met de KMar aan een (geautomatiseerd) leerlingvolgsysteem waarin deze informatie beschikbaar komt. Bij de KLu is het aantal gevoerde exit-gesprekken inmiddels aanzienlijk toegenomen van circa 20% in 2002 tot circa 90% in 2003.

Ontwikkelingen

De personele reductie die de komende jaren bij Defensie zal worden doorgevoerd, zal leiden tot ongeveer 11.700 overtollige werknemers. Door een aantal instroombeperkende en uitstroombevorderende maatregelen zal de gedwongen uitstroom van personeel waarschijnlijk worden beperkt tot circa 5.000 werknemers (zie Tweede Kamerstuk 2003-2004, 29200 X, nr 9). Het Platform Defensie-Bedrijfsleven werkt momenteel voor alle krijgsmachtdelen aan uitstroom-begeleidingsprojecten. Door de oprichting van het platform Erkenning Verworven Competentie (EVC) in oktober 2003 heeft Defensie, op initiatief van de KL, een start gemaakt met het beter in beeld krijgen van de verworven competenties van personeel ten behoeve van employability buiten de defensieorganisatie. Voorts zal Defensie overtollig personeel in de uitstroom begeleiden door een nieuwe uitplaatsings-organisatie met bemiddeling door externe partijen.

2.6 Conclusie

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de krijgsmachtdelen vanaf 2001/2002 een groot aantal maatregelen hebben genomen om de instroom te vergroten. Het ad hoc karakter van deze maatregelen, de optimalisering van het keuringsproces bij het IKS, het destijds niet optimaal functioneren van monitorsystemen, de verslechterde situatie op de arbeidsmarkt en een doorwerktijd van de termijnen waarop het ministerie een aanstelling toezegt, hadden evenwel tot effect dat bij met name de KL en de KLu meer personeel in dienst was dan was begroot. Een overschrijding van de begrotingssterkte met zo'n 2200 vte'n, die begin 2003 werd geconstateerd, zal in twee jaar budgettair worden weggewerkt, aldus de staatssecretaris in zijn brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 3 april 2003.

De Algemene Rekenkamer stelt verder vast dat vanaf 2001 elk van de krijgsmachtdelen diverse maatregelen in gang heeft gezet om aan de door de minister opgelegde normen voor het opleidingsverloop (max. 10%) en de gewenste verhouding BOT-/BBT-personeel (40/60) te voldoen. Alhoewel het opleidingsverloop bij de krijgsmachtdelen wel enigszins is verminderd, kon het ministerie door een gebrek aan meetbare indicatoren over het algemeen per maatregel niet het effect aangeven. De door de minister opgelegde norm van maximaal 10% is niet op grond van een probleemanalyse of door middel van benchmarking met andere vergelijkbare organisaties tot stand gekomen en lijkt voorshands voor de KM, KL en KMar niet realiseerbaar.

Met betrekking tot de gewenste getalsverhouding BOT-/BBT-personeel, laten interne analyses van de krijgsmachtdelen zien, dat hieraan met name voor de KLu en de KMar een grens lijkt te zijn wil men een goede uitvoering van de operationele taken kunnen waarborgen. Bovendien signaleren meerdere krijgsmachtdelen dat de recente maatregelen, in het kader van de door te voeren personeelsreducties, een negatief effect hebben op de taakopdracht ten aanzien van de getalsverhouding BOT-/BBT-personeel. Dit leidt ertoe dat de gewenste personeelsreductie slechts bereikt kan worden door contracten van BBT-personeel niet te verlengen, met een negatief gevolg voor de verhouding BOT-/BBT-personeel.

De Algemene Rekenkamer stelt met betrekking tot het beperken van de niet-reguliere uitstroom vast, dat de krijgsmachtdelen het instrumentarium voor een loopbaanbeleid verder hebben ontwikkeld. Nog niet alle krijgsmachtdelen gebruiken evenwel ook structureel functioneringsgesprekken als onderdeel van een loopbaanbeleid. Hierdoor ontbreekt het benodigde inzicht in de kwaliteit van (vertrekkende) medewerkers en kan het ministerie geen aanpak ontwikkelen om, in het proces van reorganisatie en bestuursvernieuwing, de beste medewerkers voor de organisatie te behouden. Voor het loopbaanbeleid van militair personeel bij de krijgsmachtdelen zal in de herinrichting van de personele organisatie één centrale regelgeving worden ontwikkeld. Dit stelt eisen aan de uniformiteit van de onderhavige instrumenten. In afwachting van die uniforme P-regelgeving werken de krijgsmachtdelen momenteel niet verder aan een eigen beleid en een instrumentarium hiervoor.

3 Sturing en toezicht

3.1 Algemeen

De Algemene Rekenkamer is nagegaan hoe het ministerie op centraal niveau het systeem van sturing en toezicht heeft ingericht, hoe het wordt uitgevoerd en hoe de krijgsmachtdelen de personeelsvoorziening monitoren en verantwoording afleggen. Hierbij gaat de Algemene Rekenkamer in paragraaf 3.4 tevens in op de voorgenomen herinrichting van het personele functiegebied, voor wat betreft de opzet en de structuur voor de uitvoering van de personeelsvoorziening.

3.2 Opzet

Centraal niveau

Op centraal niveau vindt sturing en toezicht plaats via het Integraal Defensie Planningsproces (IDPP), waarin aanwijzingen worden gegeven aan de defensieonderdelen over de informatie die ze moeten opnemen in onder andere het jaarlijks Activiteiten Plan Begroting (APB) en in de Toprapportages. In het HBIP zijn de definities met betrekking tot de personeelsvoorziening opgenomen. Sturing vindt tevens plaats voor beleidszaken met betrekking tot thema's van de personeelsvoorziening zoals allochtonen, Arob, emancipatie/genderbeleid etc. alsmede op specifieke zaken zoals de ontwikkeling van kengetallen, terugdringing van het opleidingsverloop en de getalsverhouding BOT-/BBT-personeel.

Het Comité Personeel (COP) vormt het hoogste overlegorgaan op P-gebied binnen Defensie. Hierin worden tweewekelijks onder leiding van de (wnd) DGPM personeelsaangelegenheden besproken. In het Politiek Beraad, waarin de bestuurlijke en ambtelijke top van Defensie is vertegenwoordigd, wordt onder meer de personeelsvoorziening zoals opgenomen in de Toprapportages van de bevelhebbers, besproken. In het zogenaamde ketenoverleg bespreken de ketenregisseurs van de defensieonderdelen, onder leiding van de Directeur Plannen en Beleidsontwikkeling (DPBO), geregeld de stand van zaken en de voortgang in de personeelsvoorziening. Vanaf 2001 brengt DGPM de IMPD uit, waarin aan de hand van ken- en stuurgetallen een vergelijkend overzicht wordt gegeven van de personeelsvoorziening door de defensie-onderdelen over het afgelopen jaar. Voor een uniforme toepassing van het personeelsbeleid was op centraal niveau bij het directoraat-generaal Financiën en Control (DGFC) een baseline Personeel in ontwikkeling, maar deze is vanwege onder meer de ontwikkelingen op dit gebied niet verder uitgewerkt.

Krijgsmachtdelen

De vier krijgsmachtdelen maken gezamenlijk gebruik van het systeem Registratie Informatie en Ondersteunend Systeem (RIOS), waarin alle gegevens van belangstellenden en kandidaten tot het moment van aanstelling zijn vastgelegd en dat wordt onderhouden door het IKS. Voorts beschikken zij elk over eigen systemen waarin informatie wordt opgeslagen inzake de schakels in de

personeelsvoorziening. Vanaf 2002 zijn de ketenregisseurs belast met de coördinatie in de keten instroom, doorstroom en uitstroom van personeel bij hun krijgsmachtdeel en voeren zij het overleg met de centrale organisatie van Defensie. Over het algemeen zijn bij de krijgsmachtdelen de afgelopen jaren systemen in ontwikkeling aan de hand waarvan zij de instroom, doorstroom en uitstroom kunnen monitoren.

Bij de KLu is het Monitor Systeem Personeelsketen in gebruik waardoor de personeelsgegevens uit de verschillende systemen kunnen worden geanalyseerd. Dit monitorsysteem levert periodiek overzichten van onder meer de personele sterkte, te vullen functies, benodigde opleidingen, alsmede overzicht budgetten-, aanstellings- en afwijzings-beschikkingen, inzicht in ziekteverzuim en de begeleiding daarvan etc.

3.3 Werking

Centrale organisatie

Om de verder doorgevoerde decentralisatie van wervingstaken naar de krijgsmachtdelen vanuit de centrale organisatie te faciliteren, werd begin 2002 het Research- & Adviescentrum voor Arbeidsmarktvoorstellen Defensie (RAAD) opgericht, als onderdeel van DGPM. RAAD kreeg onder meer tot taak de personeelsvoorziening te monitoren en al dan niet op verzoek van de krijgsmachtdelen onderzoeken op het gebied van de personeelsvoorziening uit te voeren. Tevens werd RAAD belast met de totstandkoming van de IMPD. De IMPD, die over 2001 voor het eerst is uitgebracht (Tweede Kamer niet-dossierstuk def0300076, dd 21 mei 2002), bevat overzichten van de ontwikkelingen in de personeelsvoorziening van de krijgsmachtdelen. RAAD stelde vast dat de door de krijgsmachtdelen over de jaren 2000 –2002 verstrekte gegevens niet vanuit dezelfde definities tot stand kwamen, waardoor vergelijking van de gegevens niet altijd zonder meer mogelijk is. RAAD geeft dit aan in voetnoten bij de desbetreffende overzichten.

Er zijn binnen de KL diverse geautomatiseerde systemen in gebruik waaruit managementinformatie kan worden verkregen. In de praktijk blijkt echter dat deze informatie niet altijd met de informatie uit andere in gebruik zijnde personeelssystemen Interactief Budget Informatie Systeem (IBIS) en Human Resources Systeem (HRS) overeenstemt zodat een nadere analyse nodig is om verschillen te verklaren.

De IMPD is door het hanteren van verschillende interpretaties van de krijgsmachtdelen op de definities en normen in het HBIP nog geen betrouwbaar instrument voor sturing en toezicht op met name het opleidingsverloop. Door de onvergelykbaarheid van de cijfers is het onderkennen van tendensen in het opleidingsverloop bij de krijgsmachtdelen nauwelijks mogelijk.

Krijgsmachtdelen

Met de aanstelling van een ketenregisseur en de verdere ontwikkeling van het instrumentarium voor de uitvoering kreeg bij elk van de krijgsmachtdelen de personeelsvoorziening vanaf 2002 een

impuls. Bij de krijgsmachtdelen is een systeem van monitoring op gang gebracht waardoor in elk van de schakels van de keten instroom, doorstroom en uitstroom, ontwikkelingen in de personeelsvoorziening kan worden gesignaleerd. Bij de KM volgt en analyseert de Stuurgroep bewaking personeelslogistieke keten (onder leiding van de ketenregisseur) onder meer de gegevens die uit de systemen RIOS, Informatie Voorziening Personeel (IVP) en een personeelsplanningvolgsysteem komen. De stuurgroep rapporteert eens per drie maanden aan de directeur Personeel, die deze rapportages weer gebruikt als input voor de Toprapportage. Bij de KL oefent het Hoofd Personeelsvoorziening de monitorfunctie uit, hierbij ondersteund door de sectie P&O analyse en de sectie Plannen, Realisatie en Marketing.

Begin 2002 stelde de KLu een coördinatie-staf in die de personeelslogistieke keten volgt en bewaakt via het Monitor Systeem Personeelsketen (MSPK). Afstemming vindt tevens plaats in het personeelsketenoverleg.

Bij de KMar heeft de Algemene Rekenkamer vastgesteld dat de sturingsmaatregelen over het algemeen op ad hoc basis worden genomen en niet berusten op een continue monitoring van het personeelsvoorzieningsproces en alle exogene ontwikkelingen die daarbij een rol spelen, zoals veranderende arbeidsmarktomstandigheden. Vanaf begin 2003 is bij de KMar de monitoring evenwel structureel verbeterd.

3.4 Ontwikkelingen

Binnen het Ministerie van Defensie is momenteel een grote reorganisatie gaande; naast de aanzienlijke personele reductie wordt er tevens een nieuw besturingsmodel geïntroduceerd. In dit nieuwe besturingsmodel krijgt ook het personeelsbeleid en –beheer een nieuwe plaats.

Herinrichting personele functiegebied

De minister heeft de Tweede Kamer onlangs per brief geïnformeerd over de herinrichting van het personele functiegebied ("Verantwoord verkleinen, voortvarend vernieuwen", 16 september 2003). Defensie grijpt de herinrichting van de P&O-functie aan om het personele functiegebied te verbeteren en efficiënter te laten verlopen, waardoor het ministerie ook naar verwachting aanzienlijke bezuinigingen kan doorvoeren. Met de doorvoering van de bestuursvernieuwing, de maatregelen om tot een doelmatiger defensieorganisatie te komen en de maatregelen op het gebied van de operationele capaciteiten, zijn binnen het Ministerie van Defensie de Secretaris-generaal en de Chef Defensiestaf belast. Met de begeleiding van alle te nemen maatregelen is een projectorganisatie SAMSON belast. In mei 2003 is in het Masterplan SAMSON een plan uitgewerkt voor de coördinatie en afstemming tussen en het toezicht op de uitvoering van alle maatregelen als gevolg van het Strategisch Akkoord. Een van de maatregelen betreft de Herinrichting Personele Organisatie Defensie, waar de personeelsvoorziening een onderdeel van is.

Het ministerie gaat het personeelsbeleid onderbrengen in een nieuw te vormen hoofddirectie Personeelsbeleid (HDP). De huidige personeelsbeleidscapaciteit bij de defensieonderdelen komt dan te vervallen. Voorts brengt Defensie een belangrijk deel van de ondersteunende en

beheeractiviteiten op P&O- gebied in een Dienstencentrum personeel onder. Deze worden nu uitgevoerd bij de defensieonderdelen. Defensie dient nog een besturingsmodel vast te stellen met afspraken tussen krijgsmachtdelen en het nieuw op te richten Dienstencentrum Personeel.

Normen, procedures en werkwijzen

Uitgangspunt bij de herinrichting van het personele functiegebied is standaardisatie van de normen, processen en procedures voor het personeelsbeleid, met het gebruik van standaard processen, procedures en werkwijzen. Dit betekent dat de huidige (verschillende) werkwijzen van de krijgsmachtdelen zullen worden vervangen door een uniform proces, waarvoor tevens een nieuw personeelsinformatie-systeem voor de gehele defensieorganisatie wordt ingevoerd: P&O2000+. Voor dit systeem is het informatiesysteem Peoplesoft gekocht, dat al eerder bij grote organisaties als Shell, Unilever en British Telecom werd ingevoerd. In dit systeem worden vanaf 'kandidaat' alle personeelsgegevens opgeslagen en bijgehouden; het systeem voorziet niet in een belangstellendenregistratie zoals in het RIOS. Elke medewerker zal in P&O2000+ de eigen personeelsgegevens kunnen raadplegen. Ziekmeldingen en verlof worden eveneens rechtstreeks in het systeem verwerkt, hetgeen voor de gehele defensieorganisatie naar verwachting een aanzienlijke besparing in tijd en personeel zal gaan betekenen. Vanuit P&O2000+ zullen op termijn tevens managementrapportages kunnen worden opgeleverd.

Vanaf januari 2004 zullen onderdelen van het personele functiegebied, zoals het gedragswetenschappelijk onderzoek, juridische personeelszaken en de voorlichting aan en een deel van het beheer van personeel dat in het buitenland is geplaatst, naar het centrale niveau worden overgeheveld. De gehele invoering van de personeelsvoorziening zal vanuit het Dienstencentrum Personeel gaan plaatsvinden. De invoering van de eerste fase van het systeem P&O2000+ is vertraagd, aangezien nog niet alle procedures en regelgeving gereed zijn. De implementatie van de eerste fase (bij de KLu) zal nu naar verwachting per april 2004 worden ingevoerd. Daarbij komt dat voor het goed functioneren van P&O2000+ voor de inrichting van een beoogd gezamenlijk administratief proces (back office) PeopleSoft in volle omvang voor de gehele defensieorganisatie beschikbaar moet zijn, hetgeen echter niet eerder dan in 2005 is voorzien.

3.5 Conclusie

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat door middel van het IDPP, de IMPD, het HBIP en aanvullende nuanceringen en aanwijzingen vanuit de centrale organisatie, er in opzet sprake is van een goede structuur voor de aansturing van de personeelsvoorziening door de krijgsmachtdelen. Door het hanteren van verschillende interpretaties van de krijgsmachtdelen op de definities en normen in het HBIP heeft de centrale organisatie aan het IMPD evenwel geen betrouwbaar instrument voor sturing en toezicht op onderdelen van de personeelsvoorziening, zoals met name het opleidingsverloop bij de krijgsmachtdelen.

Bij de krijgsmachtdelen is het systeem van monitoren nog in ontwikkeling, maar geeft het al wel mogelijkheden om tijdiger en flexibeler op gewijzigde situaties in elk van de schakels instroom, doorstroom en uitstroom in te spelen. In de periode daarvoor nam met name de KMar maatregelen die niet op een continue monitoring berustten, bijstellingen in elk van de schakels duurden soms onnodig lang. Vanaf begin 2003 is bij de KMar de monitoring structureel verbeterd.

De verdere ontwikkeling van monitorsystemen bij de krijgsmachtdelen wordt momenteel ingehaald door de maatregelen vanuit het centraal niveau waarbij, in het kader van de herinrichting van het personele functiegebied, belangrijke onderdelen van de personeelsvoorziening centraal in een Dienstencentrum Personeel zullen worden uitgevoerd. Alhoewel ook in de nieuwe personeelsorganisatie monitoring door de krijgsmachtdelen van groot belang blijft, zijn zij voor de te nemen maatregelen in de personeels-voorziening afhankelijk van de wijze waarop op centraal niveau de daar neergelegde eisen en wensen worden behandeld. HDP ontwikkelt momenteel voor het totale personeelsbeleid de doelstellingen en formuleert hiervoor de uniforme normen.

4 Conclusies en aanbevelingen

Conclusie

Met de grondige aanpak van de personeelsvoorziening heeft het ministerie op centraal niveau en bij de krijgsmachtdelen vanaf eind 2001 een traject van verdere ontwikkeling en verbetering ingezet. In de schakels instroom, doorstroom en uitstroom zijn maatregelen doorgevoerd waardoor een tijdiger en flexibeler afstemming van gewijzigde situaties in elk van de schakels mogelijk is. Met de genomen maatregelen kan elk van de krijgsmachtdelen een belangrijk deel van de veelheid van problemen, waarmee het ministerie zich eerder op personeelsgebied zag geconfronteerd, het hoofd bieden. Wel is door het nemen van ad hoc maatregelen, de lange doorwerktijd ervan en de toen minder goed functionerende monitorsystemen, de personeelsvoorziening bij de krijgsmachtdelen niet tijdig bijgestuurd in een periode waarin tegelijkertijd sprake was van een omslag op de arbeidsmarkt. Gevolg was dat het personeelsbestand in korte tijd te sterk steeg en begin 2003 werd geconstateerd dat er zo'n 2200 volledige arbeidsplaatsen meer zouden worden bezet dan voor 2003 is begroot. De staatssecretaris zegde de Tweede Kamer toe deze problematiek in twee jaar op te lossen.

De krijgsmachtdelen trachten elk te voldoen aan de door de centrale organisatie opgelegde normen ten aanzien van een maximum percentage van 10% opleidingsuitval en een getalsverhouding BOT-/BBT-personeel van 40/60. Maar naar het zich laat aanzien, worden deze normen moeizaam of niet gehaald zonder de bedrijfsvoering in gevaar te brengen. Deze normen berusten overigens niet op een gedegen probleemanalyse en nader onderzoek.

Elk van de krijgsmachtdelen ontwikkelde en verbeterde vanaf 2001/2002 vanuit een eigen verantwoordelijkheid, systemen voor de registratie en analyse van onderdelen van de personeelsvoorziening binnen de door het centrale niveau aangegeven kaders. Met name de KLU en de KMar diene het ontwikkelde instrumentarium voor een goed loopbaanbeleid op onderdelen, zoals het structureel voeren van functioneringsgesprekken als onderdeel van een adequaat loopbaanbeleid, verder te verbeteren.

Het voeren van exit-gesprekken zou eveneens als bron van informatie voor de sturing in de personeelsvoorziening beter kunnen worden gehanteerd. De krijgsmachtdelen ontwikkelen hun monitorsystemen verder en bieden mogelijkheden voor een gestructureerde analyse voor een tijdig en flexibel inspelen op gewijzigde situaties in de schakels van de personeelsvoorziening. Wel is ten aanzien van met name de registratie van het opleidingsverloop sprake van een verschillende interpretatie van de definities en normen in het HBIP. Hierdoor zijn de door de krijgsmachtdelen opgegeven percentages van het opleidingsverloop niet goed vergelijkbaar.

Op het personele functiegebied heeft het Ministerie van Defensie momenteel te maken met gecompliceerde wijzigingen in beleid, organisatie en uitvoering.

Er wordt voor de gehele defensieorganisatie een nieuw besturingsmodel ingevoerd en het personeelsbeleid en -beheer wordt heringericht. In 2004 wordt met de invoering van een

basisadministratie van het geautomatiseerde systeem P&O2000+ een start gemaakt. Het betreft de invoering van een uniform systeem voor de uitvoering van het personeelsbeleid voor de gehele defensieorganisatie. Tevens dient het Ministerie van Defensie, als gevolg van het Strategisch Akkoord 2002 en de Hoofdlijnen Strategisch Akkoord 2003, een forse personele reductie te realiseren, ook in de personele functies. De combinatie van deze omstandigheden waar het personele functiegebied mee te maken heeft en de tijdsdruk waaronder deze ingrijpende wijzigingen dienen te worden ingevoerd, maken het gehele functiegebied (zowel beheer als personeel) zeer kwetsbaar.

Momenteel werkt het ministerie op centraal niveau de actieplannen uit. Doel is deze vanaf begin 2004 door te voeren. De actiepunten worden opgesteld op basis van de op hoofdlijnen geformuleerde maatregelen in het Masterplan SAMSON - ook voor de herinrichting van het personele functiegebied.

Aanbevelingen

Op grond van haar bevindingen en conclusies in het onderzoek Personeelsvoorziening Krijgsmacht bij elk van de krijgsmachtdelen komt de Algemene Rekenkamer met het oog op de herinrichting van het personele functiegebied tot de volgende aanbevelingen:

- Voor een uniform personeelsvoorzieningsproces dient het ministerie eenduidige definities en normen te ontwikkelen en in een beleidscyclus op te nemen. Nu voeren de krijgsmachtdelen het personeelsbeleid niet uniform uit door verschillen in interpretatie van definities en normen in het HBIP. De verantwoordingsinformatie van de krijgsmachtdelen is hierdoor met name voor het opleidingsverloop niet goed vergelijkbaar, zoals ook uit de IMPD blijkt.
- Nader onderzoek dient uit te wijzen welke normen verantwoord zijn voor het opleidingsverloop en de getalsverhouding BOT/BBT-personeel. Drie van de vier krijgsmachtdelen geven aan niet of nauwelijks in staat te zijn het opleidingsverloop tot de door de minister gewenste 10% terug te dringen. De getalsverhouding BOT-/BBT-personeel van 40/60 lijkt eveneens nauwelijks haalbaar. Vooral omdat Defensie nu heeft gekozen voor een beleid waarbij BOT'ers voorrang hebben bij herplaatsing bij het voorkomen van gedwongen ontslag. Hierdoor worden de krijgsmachtdelen gedwongen om BBT-contracten niet te verlengen om aan de opgelegde taakstelling te kunnen voldoen, terwijl dit niet strookt met de gewenste personeelssterkte voor het goed vervullen van de operationele taken.
- Het ministerie dient waarborgen te creëren voor een adequate uitvoering van het beleid door de defensieonderdelen. De structuur van informatievoorziening en overleg tussen de centrale organisatie en de defensieonderdelen voor de personeelsvoorziening dient zo te worden ingericht dat snel op gewijzigde situaties in de personeelsvoorziening kan worden gereageerd. Het ministerie moet voorkomen dat, zoals in het verleden, ad hoc maatregelen zonder meetbare indicatoren het beleid vormen waardoor het ministerie te laat reageert en maatregelen maar ten dele effect hebben en te meten zijn.
- Voor het vereenvoudigde keurings- en selectieproces van het IKS dient het ministerie nog een structuur van informatievoorziening te ontwikkelen, waardoor de afspraken die zijn vastgelegd in de WOKS kunnen worden geëvalueerd en zonodig bijgesteld.

- Op centraal niveau dient HDP een monitorsysteem te ontwikkelen om op de goede uitvoering van de personeelsvoorziening toe te zien, zodat de Bestuursstaf kan vaststellen of zij op dit terrein 'in control' is.
- De herinrichting van het personele functiegebied dient zoveel mogelijk aan te sluiten op de ontwikkelingen in het verbetertraject bij de krijgsmachtdelen. Het ministerie moet daarbij binnen de uniforme kaders rekening houden met de specifieke omstandigheden die binnen elk krijgsmachtdeel zullen blijven spelen. Zo dient P&O2000+ een goede aansluiting te krijgen met de belangstellendenregistratie die de krijgsmachtdelen voeren en die niet in P&O2000+ is opgenomen.
- De centrale organisatie dient een goed systeem van informatievoorziening en overleg met de krijgsmachtdelen te ontwikkelen, zodat de personeelsvoorziening goed wordt afgestemd met de operationele taakopdracht waar de krijgsmachtdelen zich voor gesteld zien.

In de uiteindelijk centraal heringerichte personele organisatie dient op centraal niveau het ministerie de personeelsvoorziening vanuit de strategische beleidsdoelstellingen en een visie aan te pakken en ontwikkelen. De visie moet in een uitvoeringsbeleid zijn vastgelegd. Veel hangt af van de wijze waarop het personele functiegebied zal worden heringericht en de uitvoeringsorganisatie ervoor zal zijn uitgewerkt.

Ten slotte vraagt de Algemene Rekenkamer aandacht voor het volgende. Het proces van herinrichting van de personele organisatie zal in elk geval tot 2006 duren. Nu de implementatie van het systeem P&O2000+ is vertraagd vergt het wellicht nog langer tijd. Tot die tijd zullen de krijgsmachtdelen de personeelsvoorziening vanuit de huidige systemen moeten monitoren en bijhouden. Daarbij gaat het om systemen die elk in een bepaalde fase van ontwikkeling zijn en die niet verder worden ontwikkeld en verbeterd, in afwachting van het defensiebrede nieuwe systeem. Deze situatie stelt hoge eisen aan de inzet van de krijgsmachtdelen om in die tussenliggende tijd niettemin een goede afstemming in de schakels van de keten te waarborgen om flexibel en tijdig op gewijzigde situaties in de personeelsvoorziening te kunnen inspelen.

5 Reactie en nawoord

5.1 Reactie staatssecretaris

De Algemene Rekenkamer heeft het conceptrapport op 28 oktober 2003 voor commentaar voorgelegd aan de staatssecretaris.

Op 11 november 2003 heeft de staatssecretaris een schriftelijke reactie gegeven op de bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

De staatssecretaris geeft in zijn reactie aan dat de personeelsvoorziening één van de kritische succesfactoren is en blijft bij Defensie. Hij onderschrijft dat de personeelsvoorziening niet tijdig genoeg is bijgestuurd in een periode van een plotselinge omslag op de arbeidsmarkt. Defensie staat nu voor een andere grote uitdaging, namelijk om de uitstroom in goede banen te leiden. Dit laat overigens onverlet dat Defensie nu en in de toekomst behoefte blijft houden aan jongeren die op de arbeidsmarkt moeten worden geworven, aldus de staatssecretaris.

De staatssecretaris kan zich overwegend vinden in de bevindingen en conclusies die in het rapport worden vermeld en gaat vervolgens in op de aanbevelingen.

- Ontwikkeling eenduidige normen en definities en deze opnemen in een beleidscyclus. De staatssecretaris onderschrijft deze aanbeveling. In het kader van P&O 2000+ wordt hier veel aandacht aan besteed.
- Nader onderzoek naar verantwoorde normen opleidingverloop en verhouding BBT/BOT. De staatssecretaris neemt ook deze aanbeveling ter harte. Hij heeft inmiddels in een brief aan de Tweede Kamer op 23 oktober 2003 meegedeeld dat de vastgestelde definitie van het opleidingsverloop in de praktijk moeilijk hanteerbaar is gebleken. Momenteel wordt onderzocht of een andere benaderingswijze van dit probleem een betrouwbaar en valide resultaat kan opleveren. Daarbij zal de hoogte van het streefcijfer eveneens nader worden vastgesteld, waarbij benchmarkgegevens van buitenlandse krijgsmachten zullen worden meegenomen. Ten aanzien van de verhouding BOT/BBT stelt de staatssecretaris vast dat de doelstelling, een in 2009 te bereiken verhouding van 40/60%, in de juiste context moet worden gezien. In de Defensienota 2000 is aangegeven dat een verjonging van het militaire personeelsbestand wenselijk is, gezien de veranderde wijze van inzetten van de krijgsmacht als gevolg van de gewijzigde veiligheidssituatie. Voor het operationaliseren van deze doelstelling is als streefdoel de BOT/BBT verhouding 40/60% gekozen. Wat de concrete effecten van de gewijzigde situatie op de arbeidsmarkt en de reorganisatie- en reductieoperatie op de BOT/BBT-verhouding in 2009 zijn, wordt pas duidelijk als de verschillende plannen verder zijn geconcretiseerd. Wel stelt de staatssecretaris vast dat het streven naar een verjonging van het militair personeel onverkort van kracht blijft.

- Creëren van structuur van informatievoorziening en communicatie met krijgsmachtdelen;
- ontwikkeling monitorsysteem voor toezicht op uitvoering personeelsvoorziening.

De staatssecretaris onderschrijft ook deze punten. De implementatie van P&O 2000+ is de belangrijkste bouwsteen voor de herinrichting van het personele functiegebied. De voor de verschillende doelgroepen noodzakelijke informatievoorziening uit P&O 2000+ wordt inmiddels uitgewerkt met kritische prestatie-indicatoren (KPI's) en rapportages. De gehele keten van de personeelsvoorziening wordt in P&O2000+ op uniforme en transparante wijze vastgelegd. Daarnaast worden de belangrijkste te monitoren P-gegevens meegenomen in de te ontwikkelen Beleids- Plannings- en Begrotingsprocedure (BPB-procedure) die wordt ingevoerd.

- Evaluatie en bijsturing afspraken in WOKS door ontwikkeling informatievoorziening.

De staatssecretaris geeft aan dat de evaluatie van de WOKS momenteel wordt uitgevoerd, waarbij aandacht zal worden besteed aan de ontwikkeling van een structuur van informatievoorziening. Overigens zal het vermelde IV-systeem P&O 2000+ met de standaardrapportages en KPI's de informatiebehoefte vrijwel geheel afdekken, aldus de staatssecretaris.

- Vastleggen personeelsvoorzieningsbeleid vanuit strategische doelstellingen en een visie die is vastgelegd in uitvoeringsbeleid.

De staatssecretaris onderschrijft deze visie. Door de nieuw op te richten Hoofddirectie Personeelsbeleid wordt aandacht besteed aan de defensiebrede processtandaardisatie, harmonisatie van beleids- en uitvoeringsregels, eenduidige definities, normen, etc, waardoor bedrijfsprocessen transparanter worden en de controletaak nog beter kan worden uitgeoefend. De staatssecretaris geeft aan dat de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot het personeelsvoorzieningsbeleid hierbij zullen worden meegenomen.

- Herinrichting personele functiegebied zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de bij de krijgsmachtdelen van toepassing zijnde specifieke omstandigheden.

De staatssecretaris onderschrijft deze visie ten dele. Het streven is de doelmatigheid en effectiviteit te realiseren door in het kader van P&O 2000+ processen en uitvoering defensiebreed op elkaar af te stemmen. In het verleden bestond de mogelijkheid voor krijgsmachtdelen om hun proces te voorzien van unieke onderdelen geënt op krijgsmachtdeelspecifieke situaties. Dit zal in een geharmoniseerd IV systeem P&O 2000+ niet meer mogelijk zijn, aldus de staatssecretaris. Alleen indien een specifieke omstandigheid bij een krijgsmachtdeel dat absoluut noodzakelijk maakt, zal daarmee rekening worden gehouden.

- Creëren waarborgen personeelsvoorziening gedurende proces van herinrichting dat zeker tot 2006 duurt.

De staatssecretaris onderkent dat de bedrijfsvoering tijdens de transitie niet in gevaar mag komen. Veel gedetailleerde informatie zal verdwijnen, maar daar komt betere stuurinformatie voor terug. Reeds bij de invoering van P&O2000+ wordt veel aandacht besteed aan het beperken van de risico's van implementatie, onder andere door de implementatie te faseren. Ook voor andere deelprojecten van de herinrichting van het personele functiegebied zijn risico's onderkend waar passende maatregelen tegenover staan, aldus de staatssecretaris.

Tenslotte geeft de staatssecretaris aan de aanbevelingen voortvarend op te pakken, teneinde het ambitieuze traject van de herinrichting van het personele functiegebied tot een succes te maken.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd over de reeds in gang gezette acties om de personeelsvoorziening te verbeteren en de toezeggingen van de staatssecretaris om de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer voortvarend op te pakken.

Zij stelt vast dat voor het doorvoeren van de beoogde verbeteringen in de personeelsvoorziening veel zal afhangen van de implementatie van het systeem P&O 2000+.

Het is van groot belang om op niet al te lange termijn over dit systeem te beschikken. Met het systeem heeft het ministerie een instrumentarium voor de organisatie van de personeelsvoorziening van de krijgsmachtdelen om tijdig en adequaat in te spelen op zowel interne als externe factoren die van invloed zijn op die personeelsvoorziening.

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat zo'n systeem een goede informatievoorziening vanuit de krijgsmachtdelen vergt. Daarnaast is een goede communicatiestructuur tussen de centrale dienstleiding en de krijgsmachtdelen van essentieel belang.

De Algemene Rekenkamer zal, nadat het nieuwe systeem P&O 2000+ enige tijd functioneert, over 1 à 2 jaar nagaan of bij Defensie sprake is van de beoogde adequate personeelsvoorziening.

Bijlage Gebruikte afkortingen

APB	Activiteiten Plan Begroting
BBT	Beroepsmilitair Bepaalde Tijd
BEZ	Beleidsregel Employability Zeemacht
BLS	Bevelhebber der Landstrijdkrachten
BOT	Beroepsmilitair Onbepaalde Tijd
CDS	Chef Defensie Staf
COP	Comité Personeel
DEMEB	Dienst Employability en Externe Bemiddeling
DGFC	Directoraat-generaal Financiën en Control
DGPM	Directoraat-generaal Personeel en Materieel
DPBO	Directie Plannen en Beleidsontwikkeling
DWS	Defensie Werving en Selectie
EVC	(platform) Elders Verworven Competenties
EVO	Eerste VakOpleiding
Flex-P	(project) Flexibilisering van de personeelsstructuur
HBIP	Handboek Bestuurlijke Informatie- voorziening Personeel
HDP	Hoofddirectie Personeelsbeleid
HRS	Human Resources Systeem
IBIS	Interactief Budget Informatie Systeem
IDPP	Integraal Defensie Planningsproces
IKS	Instituut voor Keuring en Selectie
IMPD	Integrale Monitor Personeelsvoorziening Defensie
IOKL	Instream Opleiding KL
IVP	Informatie Voorziening Personeel
KL	Koninklijke Landmacht
KLu	Koninklijke Luchtmacht
KM	Koninklijke Marine
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPI	Kritische Prestatie Indicator
LSOP	Landelijk Selectie- en Opleidings- instituut Politie
MSPK	Monitor Systeem Personeelsketen
P&O	Personeel en Organisatie
RAAD	Research en Adviescentrum voor Arbeids- marktvaartstukken Defensie

RIOS	Registratie Informatie en Ondersteunend Systeem
WOKS	Werkgroep Optimalisatie Keurings- en Selectieproces