

Vergaderjaar 2004–2005

30 176

Functioneren Koninklijke Marechaussee

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2005

1. Inleiding

De Koninklijke Marechaussee (KMar) heeft een gevarieerd takenpakket. Om aan de toenemende vraag van gezagsdragers tegemoet te komen is de KMar de afgelopen jaren in omvang verdubbeld. Deze groei stelt hoge eisen aan de organisatie en werkwijze van de Marechaussee. Ik ontving na mijn aantreden signalen die duiden op onvrede binnen de KMar waaruit ik concludeerde dat veranderingen binnen de KMar noodzakelijk waren. Allereerst heb ik vorig jaar, toen de positie van bevelhebber vacant werd, iemand van buiten de organisatie als opvolger benoemd. Zoals ook door mij op vragen van het lid van Baalen (Aanhangsel Handelingen II 2003–2004, nr. 260) is geantwoord, past deze benoeming bij de ontwikkelingsfase waarin de KMar verkeert. Ook is de zojuist benoemde plaatsvervangend bevelhebber van de KMar negen maanden tewerkgesteld geweest bij de korpsleiding van het Korps Landelijke Politiediensten om daar relevante ervaring op te doen. De bevelhebber heeft na een rondgang in de organisatie en na gesprekken met verschillende belanghebbenden in de tweede helft van 2004 een beleidsplan opgesteld, waarin hij de koers van de KMar uitzet en de toekomstige organisatie beschrijft. Ik heb dit plan op 18 januari jl. vastgesteld. Daarnaast heb ik in september 2004 een commissie ingesteld om de mogelijkheden tot bevordering van de integriteit bij de KMar te onderzoeken.

Ik bied u hierbij zowel het «Beleidsplan KMar 2010» als het rapport «Cultuur en Integriteit» van de commissie aan.¹ Beide documenten zijn in de bestuursraad van de KMar besproken met vertegenwoordigers van de ministers van Justitie, voor Vreemdelingenzaken en Integratie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en met het Openbaar Ministerie, onder wier gezag de KMar haar taken voor een belangrijk deel uitvoert. Ik betreur dat het rapport «Cultuur en Integriteit» reeds op een andere wijze openbaar is gemaakt en dat u een deel van de bevindingen uit dit rapport via de media hebt moeten vernemen. Ik laat hiernaar momenteel een intern huishoudelijk onderzoek instellen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In mijn opdracht heeft de commissie zich specifiek gericht op knelpunten binnen de KMar. Dit leidt uiteraard tot een overbelichting van de negatieve punten in een organisatie. Ik roep u echter wel op deze overbelichting uitdrukkelijk te beschouwen in het licht van het vele goede werk dat onze marechaussees wereldwijd verrichten. Of het nu is voor de bewaking van de grenzen, de politietaken in binnen- en buitenland, de uitvoering van vreemdelingentaken, de drugsbestrijding op de Antillen of voor de opleiding van politieagenten in Irak, hun werk en inzet in het belang van de samenleving wordt alom gewaardeerd. Voorkomen moet worden dat de kritiekpunten uit dit rapport hier afbreuk aan doen. Dat neemt niet weg dat ik de hoofdlijnen van het rapport in belangrijke mate onderschrijf.

2. Identiteit en positie van de KMar

Als onderdeel van Defensie is de KMar belast met een takenpakket dat bestaat uit zeven taakvelden: beveiliging, handhaving vreemdelingenwet, militaire politiedienst, politietaken burgerluchtvaartterreinen, recherche, civiele vredes- en internationale taken en assistentieverlening, samenwerking en bijstand. Deze brede taakstelling illustreert de bijzondere positie van de Marechaussee als zowel een militaire als een politieke organisatie, die belast is met zowel nationale als internationale taken. Internationaal voert zij eigenstandig (civiele) politiemissies uit en ondersteunt zij de inzet van andere krijgsmachtonderdelen door het verrichten van politiediensten. Dat de internationale behoefte aan politiemissies groeit, blijkt onder andere uit de recente oprichting van de «European Gendarmerie Force» (EGF), waar de KMar aan deelneemt. Nationaal vervult de KMar niet alleen een aantal aan haar toebedeelde politietaken en taken in het kader van de handhaving van vreemdelingenwetgeving, maar heeft zij ook een belangrijke verantwoordelijkheid in de bestrijding van criminaliteit en terrorisme. Daarmee voorziet zij in een essentiële aanvulling op de taakuitvoering en het daarbij behorende geweldsniveau van de politie en fungeert zij tevens als schakel naar de inzet van andere defensiecapaciteiten indien de situatie dit vereist.

De KMar onderscheidt zich van andere veiligheidsorganisaties door de centrale aansturing en de daarmee gepaard gaande korte en duidelijke bevelslijnen. De militaire rechtspositie van de personeelsleden en hun militaire opleiding en vorming maken het mogelijk de KMar onverwijd en wereldwijd in te zetten. Het grootste deel van het Marechausseepersoneel is opgeleid als generalist, waardoor zonder dat kwalitatief concessies hoeven te worden gedaan, snel zwaartepunten kunnen worden gelegd. Dit geldt zowel binnen taken als tussen verschillende taken. Ik heb het voornemen om deze eigen rol en positie van de KMar binnen het politie- en veiligheidsbestel, zoals die ook is vastgelegd in de Politiewet 1993, samen met de betrokken ministers in het najaar feitelijk verder toe te lichten.

3. Beleidsplan KMar 2010

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 signaleert het plan de ontwikkelingen in de verschillende taakvelden, met name in de militaire politiedienst, en voorziet het 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. Inmiddels is begonnen met de implementatie van het plan. Het merendeel van de maatregelen wordt geïmplementeerd in

de periode tot en met 2006. Bij deze brief treft u de globale fasering van het beleidsplan aan. De realisatie van het beleidsplan wordt periodiek door de Directie Beleidsevaluaties van mijn departement geëvalueerd, voor de eerste maal in het najaar van 2006.

Het beleidsplan besteedt tevens aandacht aan de verandering van de cultuur binnen de organisatie. Daarin staan de ontwikkeling van een nieuwe stijl van leidinggeven en het verbeteren van de communicatie centraal. Daarmee speelt het beleidsplan ten dele reeds in op de resultaten van het onderzoek naar de cultuur en integriteit van de KMar. Dit onderzoek is voor mij wel aanleiding om de implementatie gedeeltelijk te versnellen en additionele maatregelen te nemen. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

4. Rapport «Cultuur en Integriteit»

De commissie onderzocht de mogelijkheden tot en de aanknopingspunten voor de bevordering van integriteit bij de Koninklijke Marechaussee. Daarbij zijn door middel van een aantal interviews de factoren die van invloed zijn op de cultuur en de integriteit in kaart gebracht.

Voor een opsporingsorganisatie als de KMar is integriteit essentieel. De commissie constateert op dit punt geen problemen bij het personeel en kwalificeert de organisatorische voorzieningen om integer gedrag te bevorderen als «goed». Vanzelfsprekend blijf ik ook in de toekomst onverminderd hoge eisen stellen aan de integriteit van het personeel.

De kritische bevindingen van de commissie richten zich op drie terreinen, te weten: de werkdruk, het Personeel & Organisatie-management en de kwaliteit van het leidinggeven. De commissie benadrukt de betekenis van een snelle en daadkrachtige aanpak om de gesignaleerde knelpunten weg te nemen. Ik onderschrijf het belang hiervan.

4.1 Werkdruk

De commissie constateert op basis van interviews dat het door de medewerkers gepercipieerde werkaanbod sterk verschilt tussen de taakvelden van de KMar. Mijn doel is te komen tot een 100 procent inzetbaarheid, resulterend in een maximale productiviteit van het personeel. Men moet zich er echter rekenschap van geven dat iedere politiedienst te allen tijde hulp moet kunnen bieden indien zich een noodsituatie voordoet. Hiervoor is het noodzakelijk een zekere capaciteit gereed te hebben die nog niet is ingezet. De commissie vermeldt dat deze beschikbaarheidscapaciteit ongeveer 30 procent bedraagt en adviseert deze beter te benutten. Zij stelt dat de KMar ook andere taken op zich kan nemen.

De KMar heeft een capaciteitsmanagementmodel ontwikkeld, dat het mogelijk maakt doelen, zoals deze door het gezag zijn opgedragen, te vertalen in benodigde capaciteit en vervolgens de werkverdeling te optimaliseren. Met dit model is de formatie reeds doorgelicht. Thans vindt op basis van deze analyse een herschikking plaats. Ondersteund door externe expertise zal ik het capaciteitsmanagementmodel laten valideren. Op basis daarvan laat ik de door de commissie genoemde capaciteitspercentages toetsen om hieraan conclusies te verbinden voor de organisatie van de werkprocessen.

Een andere organisatie van werkprocessen alleen is echter niet voldoende. De commissie constateert dat vooral bij de militaire politiedienst sprake is van een te lage werkdruk. Dit is mede een gevolg van de operatie «Nieuw evenwicht» die bij Defensie wordt doorgevoerd en de

daarmee gepaard gaande reorganisaties bij de andere krijgsmachtdelen. Hierbij worden eenheden opgeheven of anders ingericht. De consequenties hiervan voor het werkaanbod in dit taakveld zijn al eerder onderkend en hebben geleid tot het voornemen tot herinrichting van de militaire politiedienst. Deze is inmiddels ter hand genomen. Door het aantal brigades aanmerkelijk te verkleinen beoog ik de slagvaardigheid en de doelmatigheid van de militaire politiedienst te vergroten. Functies die hierdoor vrijkomen zullen ook worden gebruikt voor het vergroten van voor crisisbeheersingsoperaties en internationale politiemissies beschikbare capaciteit. De vraag naar marechaussees voor deze inzet in het buitenland stijgt. Zo is binnen de Europese Unie de «Civil Headline Goal» vastgesteld met als doel eenheden te kunnen uitzenden op het terrein van onder andere orde en veiligheid. De KMar zal in staat moeten zijn bij te dragen aan het uitvoeren van deze internationale (politie)missies. Vanzelfsprekend wordt het stellen van prioriteiten ten aanzien van de inzet van de KMar door het gezag verricht.

Ten behoeve van de inzet van de Koninklijke Marechaussee tijdens crisisbeheersingsoperaties en civiele politiemissies is besloten uiterlijk in 2006 een «pool» te creëren van 230 marechaussees, van wie er 150 op korte termijn kunnen worden uitgezonden voor het verrichten van «civiele vredes- en internationale taken». Om een deel van de KMar in verschillende operaties en gedurende langere tijd internationaal te kunnen inzetten, is het noodzakelijk uit het gehele personeelsbestand van de KMar te kunnen putten. Om die reden is onlangs besloten de militaire aspecten van de opleiding, training en vorming van het personeel te benadrukken. Dit waarborgt een brede inzetbaarheid van alle marechaussees.

4.2 Personeel en Organisatie

De bevindingen van de commissie ten aanzien van de uitvoering van het personeelsbeleid, de personeelszorg en het beheer schetsen een zorgelijk beeld. De commissie constateert dat de organisatie op het gebied van P&O-management is verouderd. De omvang van de Marechaussee is de afgelopen tien jaar verdubbeld en de professionalisering van het personeelsmanagement is hierbij achtergebleven. In de organisatie ligt de nadruk teveel op stafactiviteiten. De tekortkomingen worden voor een deel ondervangen door de maatregelen die in het beleidsplan zijn getroffen. Op grond van de constatering in het rapport heb ik besloten de in het beleidsplan voorziene activiteiten ter verbetering van de P&O-structuur en de kwaliteit van de uitvoering van het personeelsbeleid versneld in te voeren. De verbeterde P&O-structuur wil ik vóór 2007 tot stand brengen in nauwe samenhang met de reorganisatie van de personeelsfunctie die zich thans binnen Defensie voltrekt. Voorts worden de P&O-verantwoordelijkheden op een zichtbare en herkenbare manier op de diverse niveaus in de organisatie belegd. Tot slot heb ik besloten de korpsleiding tijdelijk te versterken met een externe functionaris die verantwoordelijk is voor de verbeteringen binnen de P&O-structuur en de P&O-bedrijfsvoering.

Daarnaast constateert de commissie dat de medezeggenschapscultuur als vorm van inspraak en overleg bij de KMar niet voldoende is ontwikkeld. Zoals bekend heb ik recent een extern advies ingewonnen over de structuur en de kwaliteit van de medezeggenschap bij Defensie als geheel. De constatering van de Commissie Onderzoek Cultuur en Integriteit bij de KMar zullen deel uitmaken van de te ontplooiende activiteiten ter verbetering van de medezeggenschap bij de gehele krijgsmacht. De Kamer wordt hierover in het najaar geïnformeerd.

4.3 Kwaliteit van het leidinggeven

De commissie constateert een kloof tussen de korpsstaf en de werkvloer. Ik verwacht dat de in het beleidsplan voorziene decentralisatie van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de korpsstaf de afstand tussen de leiding en de werkvloer verkleint. De districten krijgen, met de brigades, meer verantwoordelijkheden bij het stellen van prioriteiten en aldus bij het maken van keuzes. Binnen het managementteam van de KMar, onder meer bestaande uit de bevelhebber en de districtscommandanten, beheren de districtscommandanten sinds kort ook specifieke portefeuilles (rechtshandhaving, vreemdelingen, bijstand, recherche). Zo raken zij meer betrokken bij de strategische keuzes. Ook draagt het portefeuillehouderschap bij aan het overbruggen van de afstand tussen de leiding en de werkvloer.

De commissie stelt ook dat de kwaliteit van het leidinggeven te laag is en beveelt aan de leidinggevende structuur te herzien. Ik verwacht dit gedeeltelijk te kunnen ondervangen met de maatregelen die in het beleidsplan zijn omschreven. Door de bevoegdheden en verantwoordelijkheden lager in de organisatie te beleggen, treden leidinggevenden op als integraal manager en worden ze daar ook op afgerekend. Er is inmiddels een management-ontwikkelingstraject en een systeem van intensieve coaching opgezet, dat de leidinggevenden moet voorbereiden op en begeleiden in deze nieuwe rol. Alle sleutelfunctionarissen op staf- en districtscommandantenniveau zijn recent beoordeeld op hun competenties. Ook zal een nieuw managementprofiel voor brigadecommandanten worden ontwikkeld, met behulp waarvan leidinggevenden op grond van bewezen kwaliteiten zullen worden geselecteerd. De wijze waarop de KMar haar taken verricht en hedendaagse bedrijfsvoering stellen immers hogere eisen aan het management. De benoemingen van de brigadecommandanten zijn nog dit jaar te verwachten.

De commissie vraagt meer aandacht voor de stijl van leidinggeven als belangrijke component in het functioneren van een geweldsorganisatie. Een nieuwe leidinggevende cultuur is ook naar mijn overtuiging kritisch voor de ontwikkeling van de KMar. De nieuw te ontwikkelen visie op leidinggeven zal worden opgenomen in de Marechausseeopleidingen aan de Koninklijke Militaire Academie en het Landelijk Opleidings- en Kenniscentrum van de KMar. Het leidinggeven aan professionals, onder meer bij de recherche, krijgt hierbij expliciet aandacht. Alleen het onderbrengen van dit thema in training en opleiding is echter niet voldoende; dit alles moet leiden tot daadwerkelijke verbeteringen in het dagelijks functioneren van leidinggevenden.

5. Ten slotte

De Koninklijke Marechaussee vervult een belangrijke rol op het gebied van zowel de nationale als de internationale veiligheid. De verdubbeling van de omvang van de organisatie en uitbreiding van haar taken onderstrepen het belang dat aan het functioneren van de KMar wordt gehecht. Met de benoeming van de nieuwe bevelhebber en mijn steun aan de ontwikkeling en de implementatie van het beleidsplan heb ik de noodzakelijke veranderingen binnen de Marechaussee ter hand genomen. De constatering van de commissie sterken mij in mijn overtuiging dat snel doorpakken noodzakelijk is. Het beleidsplan vormt hiervoor een goede basis. De versnelde uitvoering van dit beleidsplan en de in deze brief

gepresenteerde aanvullende maatregelen vergroten de effectiviteit van de KMar. Zij leiden ook tot meer evenwicht in de koers, de structuur en de cultuur van de KMar.

Ik zal u in het voorjaar van 2006 over de voortgang informeren.

De Minister van Defensie,
H. G. J. Kamp