

Eindrapport themaonderzoek IGK

Regelgeving en regelvrijheid

Datum	16 januari 2014
Status	Definitief

Colofon

Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht

De Zwaluwenberg
Utrechtseweg 225
1213 TR Hilversum

Contactpersoon

Kol W.S.M. Calmeijer Meijburg

T +31 (0)35 577 66 16
MDTN *06 558 76616
wsm.calmeijermeijburg@mindef.nl

Versie

concept

Auteur(s)

Lkol M.E. Dieters
drs. C.M.J.M. Gravemaker
KLTZA drs. J.H. Hubbelmeijer
Lt.Kol W.F. Poelder
Lkol R.C. Snijders

1 Inleiding

Aanleiding

Vanuit de Bestuursstaf (BS) wordt invulling gegeven aan de Agenda SG met bijbehorende beleidsprioriteiten. Eén van de beleidsprioriteiten betreft vereenvoudiging besturing en bedrijfsvoering. Gecoördineerd vanuit de Hoofddirectie Bedrijfsvoering (HDBV) van de BS wordt hier defensiebreed invulling aangegeven. Met de CLAS als sponsor is in overleg met de defensieonderdelen een groot aantal punten geïdentificeerd die worden aangepakt ter verbetering van bestuur en bedrijfsvoering. Tijdens mijn werkbezoeken als Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK) wordt regelmatig aandacht gevraagd voor doorgeslagen bureaucratie in uiteenlopende regelgeving bij Defensie. Commandanten en medewerkers geven vaak aan dat zij aan de ene kant heldere kaders nodig hebben, maar tegelijkertijd ook behoefte hebben aan regelvrijheid en maatwerkoplossingen. Commandanten op diverse niveaus in de organisatie wijzen erop dat hun 'circle of concern' groeit, terwijl hun 'circle of influence' tegelijkertijd afneemt. Het lijkt wel of de regelgeving steeds stringenter wordt en de mogelijkheden voor maatwerk alleen maar afnemen. Leidinggevend ervaren daardoor een tegenstelling tussen regeldruk en regelruimte. Met dit themaonderzoek heb ik daarom in 2013 extra aandacht besteed aan regelgeving in relatie tot regelvrijheid. Vanuit de HDBV is aangegeven dat de resultaten van dit onderzoek zoveel mogelijk worden betrokken in de beleidsprioriteit vereenvoudiging besturing en bedrijfsvoering.

Centrale onderzoeksvraag

In het algemeen bevorderen regels de effectiviteit. Zij geven richting aan bedrijfsprocessen, reduceren risico's, bevorderen de rechtsgelijkheid en verhogen de voorspelbaarheid van een organisatie. Het uitgangspunt is dat in beginsel niet wordt afgeweken van de regel. In de praktijk komen echter situaties voor waarin de regel niet voorziet of zelfs contrair werkt. In die gevallen heeft de commandant behoefte aan flexibiliteit. Anders gezegd: hij heeft behoefte aan de mogelijkheid om in bepaalde gevallen te kunnen afwijken van de regel, een 'inherente afwijkingsbevoegdheid'. Daarmee hoeft een bepaalde regel bijvoorbeeld tijdelijk niet te worden toegepast, of er is ruimte om een andere regel te hanteren die meer geschikt is om het doel te bereiken.

Veel commandanten ervaren P&O regelgeving als knellend. Bovendien vinden zij dat de regels hun doel voorbij schieten. Zij stellen dat de regels in de praktijk niet (meer) werken en dat het hen in specifieke situaties ontbreekt aan ruimte voor maatwerk. De centrale onderzoeksvraag is:

*"Welke **knelpunten** ervaren commandanten bij de toepassing van regelgeving op personeelsgebied en wat zijn **verbetermogelijkheden om de regelvrijheid te vergroten?**"*

Afbakening

Hoewel de gevoelde tegenstelling van regeldruk versus regelruimte zich uitstrekt over de volle breedte van het gebied van wet- en regelgeving bij Defensie, ligt de focus in dit onderzoek op het P&O-domein. Het proces van totstandkoming van wet- en regelgeving en de kwaliteit blijven buiten beschouwing. Wat wel is onderzocht,

zijn de knelpunten die commandanten ervaren bij de toepassing van P&O-regelgeving.

Door de reorganisatie zijn de belegging van taken, rollen en verantwoordelijkheden op P&O-gebied aan het veranderen. Het onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan het succes van deze verandering.

De spelers

Wie zijn de spelers die bij Defensie een rol spelen bij de totstandkoming van personeelsbeleid en de daaruit voortvloeiende P&O-regelgeving?

Binnen Defensie is de Hoofddirectie Beleid (HDB) verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling en -advisering. Het doel van de bundeling van beleidsvorming bij de HDB is het verbeteren van de samenhang, kwaliteit en doeltreffendheid van het defensiebeleid. Sturen aan de voorkant en een heldere prioriteitsstelling zijn daarbij sleutelwoorden. Er zijn daarbij intensieve contacten met andere departementen, plaatselijke en provinciale overheden en maatschappelijke organisaties.

De Hoofddirectie Personeel (HDP) ondersteunt de politieke en ambtelijke leiding van het departement in de werkgeversrol van de Minister van Defensie. De HDP heeft veelvuldig overleg met de centrales van overheidspersoneel.

De Hoofddirectie Bedrijfsvoering (HDBV) beoogt de besturing, organisatie en informatievoorziening van Defensie zo effectief en efficiënt mogelijk te laten zijn. Om dat te bereiken staat het primaire proces, de operationele inzet, centraal en is de bedrijfsvoering integraal. Het is het streven besturing en bedrijfsvoering te vereenvoudigen, maar een belangrijk kenmerk van sturing en beheersing is wel dat er kaders worden gesteld. Voor de HDBV is het uitgangspunt dat regels eenvoudig, eenduidig en te handhaven zijn en dat zij de operationele commandant voldoende ruimte bieden bij zijn taakuitvoering. Het oogmerk van bedrijfsvoering is de cohesie tussen richten, inrichten en verrichten.

De Commandant der Strijdkrachten (CDS) bewaakt de samenhang en uitvoerbaarheid van het beleid dat aan de Operationele Commando's wordt voorgeschreven. Essentieel daarbij is de borging van de operationele inzet en het gereedstellingsproces.

De Divisie Personeel & Organisatie Defensie (DPOD) is de brug tussen P&O-beleid enerzijds en de uitvoering ervan anderzijds. Deze nieuwe organisatie streeft naar een afgestemd en uitvoerbaar P&O-beleid om een effectief en efficiënt ingericht P&O-functiegebied te realiseren. Met P&O-gerelateerde diensten op het gebied van ontwikkelen (van beleid), plannen, evalueren en verantwoorden, draagt de DPOD bij aan het besturen van Defensie. Waar nodig formuleert de DPOD uitvoeringsbepalingen. Commandanten, P&O-functionarissen en het Dienstencentrum Human Resources, onderdeel van de DPOD, spelen een rol bij het toepassen van regels, ieder vanuit een eigen specifieke verantwoordelijkheid.

Ten slotte spelen ook de vakcentrales en in het bijzonder de Centrales voor Overheidspersoneel, een belangrijke rol bij de totstandkoming van het personeelsbeleid. Binnen Defensie vindt het overleg over arbeidsvoorwaarden en rechtspositie plaats in het Sector Overleg Defensie (SOD)¹.

¹ Het overleg in de Sector Defensie (SOD) bij de overheid is gebaseerd op een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Het gaat daarbij om het Besluit georganiseerd Overleg sector Defensie. De basis voor deze AMvB ligt in artikel 12 van de Militaire Ambtenarenwet van 1931 en artikel 125 van de Ambtenarenwet

Opzet en structuur

Het onderzoek is uitgevoerd door een combinatie van onderzoeksmethoden. In de eerste plaats staan de bevindingen zoals die zijn opgedaan tijdens werkbezoeken centraal. Daarnaast baseert het onderzoek zich op literatuuronderzoek en bijeenkomsten met de 'makers' van personeelsbeleid en commandanten. Ook zijn semigestructureerde interviews gehouden met commandanten en directeuren bij diverse defensieonderdelen. In totaal zijn 23 commandanten en directeuren geïnterviewd.

Het onderzoek verschaft inzicht in de knelpunten zoals commandanten en directeuren die ervaren op het gebied van regelgeving die betrekking heeft op het personeel. Vervolgens probeert het de oorzaken daarvan te achterhalen en besluit het met aanbevelingen in de vorm van verbetermogelijkheden. Voordat dit rapport is vastgelegd, zijn de bevindingen en aanbevelingen tijdens een symposium met beleidsmakers, commandanten en directeuren besproken.

In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van het onderzoeksgebied, gevolgd door de centrale onderzoeksvraag. In hoofdstuk 3 worden de gesignaleerde knelpunten beschreven. In hoofdstuk 4 worden de onderkende verbetermogelijkheden benoemd.

2 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de knelpunten met betrekking tot P&O-regelgeving weergegeven die de commandanten in de interviews naar voren hebben gebracht. De bevindingen worden hier en daar verduidelijkt met voorbeelden en citaten van de geïnterviewde commandanten.

Bevoegdheden

Uit de interviews met commandanten komt het beeld naar voren van een commandant die zich volledig verantwoordelijk voelt voor zijn eenheid en zijn mensen. Zonder uitzondering geven commandanten aan het belangrijk te vinden om goed voor hun personeel te zorgen. Goede zorg voor personeel vereist in hun optiek duidelijke P&O-bevoegdheden met duidelijke kaders. Hier geldt in hun optiek het adagium: "geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid". Een meerderheid van de commandanten is van mening dat die bevoegdheden hun niet, of in ieder geval in onvoldoende mate, zijn toebedeeld. Zij geven aan daardoor te weinig invloed uit te kunnen oefenen op de behoeften en het welbevinden van hun personeel. In tijden van reorganisatie en bezuinigingen bij Defensie is goed leiderschap in hun ogen belangrijk, vooral omdat het vertrouwen in de organisatie vaak wordt afgemeten aan de direct leidinggevende. Desondanks zien zij hun 'circle of influence' steeds verder afnemen terwijl hun 'circle of concern' alleen maar toeneemt.

"Personele vullingsproblemen zijn voor mij als commandant lastig op te lossen vanwege de door de afdeling P&O beperkt geboden 'eigen' regelruimte. Als het gaat om personele regelruimte voor burgervacatures dicteert het BARD".

"Ik constateer dat de sturing steeds meer centraal wordt getrokken. Om 24/7 diensten te kunnen blijven leveren heb ik als commandant behoefte aan meer bevoegdheden en regelruimte op het uitvoerend niveau".

"Deels door de procesinrichting van mijn defensieonderdeel en deels door centralisering van besluitvorming richting Den Haag ervaar ik dat ik als commandant wel verantwoordelijk blijf maar (te) weinig regelruimte heb".

Commandanten geven aan dat zij niet zozeer hechten aan de attributie van P&O-bevoegdheden, maar op zoek zijn naar een P&O-bevoegdhedenstructuur waarin hun stem en in ieder geval ook hun belang worden meegewogen in P&O-besluiten. Commandanten geven aan nu te vaak aan de zijlijn van het P&O-besluitvormingsproces te staan.

Zo geeft een commandant van een schip aan dat hij niet tevreden is over zijn invloed op het selectieproces. Vaak wordt hem om onbekende reden maar één kandidaat aangeboden, waardoor hij geen invloed heeft op de selectie van de meest geschikte kandidaat. Dit bevreemdt hem, omdat hij uit P&O lijnen altijd had begrepen dat hij meerdere kandidaten voor functies aangeboden zou krijgen. Hij ervaart deze praktijk dan ook eerder als een *push*- dan een *pull*-proces.

Een ander voorbeeld komt van een commandant van een luchtmachtbasis. Hij ziet weinig samenhang in de P&O regelgeving, hetgeen soms vervelende gevolgen voor zijn bedrijfsvoering heeft. Bij de aanvraag van een opleiding (art. 16 en 17 AMAR) is het proces van aanvraag en toewijzing van een opleiding niet gekoppeld aan de bedrijfsvoeringsprocessen van het squadron. Hierdoor kan de commandant geen

prioriteiten stellen of een planning maken voor de functie- en loopbaanopleidingen van zijn personeel.

"In mijn eenheid beschik ik over personeel met hoogwaardige competenties. P-regelgeving staat mij niet toe om een functionaris perspectief te bieden in een loopbaan en door te laten groeien in de rang van onderofficier naar officier. De bevoegdheid hiertoe ligt versnipperd bij de P&O organisatie en op verschillende niveaus."

Grofweg vallen de noties van commandanten op het gebied van P&O-bevoegdhedenstructuur in twee categorieën uiteen:

- P&O-bevoegdheid is centraal belegd bij het hoger echelon;
- P&O-bevoegdheid is belegd bij diverse organisatiedelen met een P&O-verantwoordelijkheid.

P&O-bevoegdheid belegd bij het hoger echelon

Commandanten onderkennen een proces van verdergaande centralisatie van bevoegdheden. Zij zien dat steeds meer P&O-bevoegdheden worden toebedeeld aan het hogere gezag. Een aantal commandanten wijt dit aan een gebrek aan vertrouwen en noemt het zelfs wantrouwen. Volgens hen is dit ingegeven door situaties, waarin commandanten het belang of betrokkenheid bij de eenheid (of onderdeel) voorop stelden en disproportioneel lieten meewegen in P&O-besluiten. Toch zien veel commandanten een toegevoegde waarde aan het gericht toedelen van P&O-bevoegdheden op het niveau van de lijncommandant. Zij zijn van mening dat zij door hun rol en taak beter of sneller kunnen inspelen op de (P&O)-vereisten of besluiten in specifieke situaties. Zo geeft een commandant bij de KMar aan:

"Ik heb veel verantwoordelijkheden, maar niet alle daarvoor benodigde bevoegdheden. Bijvoorbeeld functietoewijzing en dan met name de functieduur van 3 jaar met een uitloop naar 5 jaar. De partners en omgeving, zowel overheid als privaat, verbazen zich hierover en geven aan hiervan last te hebben in het kader van de civiel-militaire samenwerking. Ik zou het liefst personeel langer op functie geplaatst hebben."

Bevoegdheden moeten duidelijk worden omschreven en worden voorzien van duidelijke kaders, zodat de juiste belangenafwegingen kunnen worden gemaakt. Commandanten stellen dat het uitgangspunt moet zijn dat bevoegdheden op het gebied van P&O-regelgeving, anders dan nu, vooral bottom-up geattribueerd of gemandateerd zouden moeten worden. Naar de mening van deze commandanten worden door de nadruk op strikte naleving en het sterk voorschrijvende karakter van P&O-regelgeving (met weinig beslissingsruimte), ook integriteitrisico's gelopen.

"Als je mensen geen vertrouwen schenkt en alles 'dicht' regelt, zie je dit terug in hun gedrag. Een kinderlijk gestelde regel, levert een kinderlijke reflex op. Als je mensen knevelt of teveel beperkt in hun handelingsvrijheid, tast dat het adaptief vermogen van mensen en daarmee de organisatie aan. Het is slecht voor de slagkracht en werkt apathie en willekeur in de hand."

Volgens commandanten wordt nu vooral gestuurd op lijstjes en regels die onvoldoende rekening houden met de belangen en wensen van het personeel. De beperkte regelruimte voor commandanten is extra wrang, omdat er juist in deze tijd behoefte is aan leiderschap, richting, duiding en inspiratie. De kernwaarden hierbij zijn: respect, integriteit en professionaliteit.

De Commandant Operations van IVENT stelt dat de integraliteit in de regelgeving ver te zoeken is. Regelgeving is volgens hem vaak bedoeld voor een bepaald deelgebied. Afwegingen van het hogere belang kunnen daarom moeilijk worden gemaakt. Dit veroorzaakt een gevaar voor de integriteit van de organisatie en de mensen die er in werken.

Over hetzelfde onderwerp geeft de commandant van het Facilitair Bedrijf Defensie aan:

"Ook al is de regelgeving helder, er zijn vaak onvoldoende gereedschappen waarmee je als commandant uit de voeten kunt. Een voorbeeld is een integriteitschending waarbij het eigenlijk alleen nog mogelijk is om iemand te schorsen, met als gevolg dat deze werknemer daarna nog maar weinig toekomst heeft bij Defensie. Misschien wil je alleen maar twee partijen uit elkaar halen, maar het enige beschikbare middel op dat moment is dan schorsen van de individuele werknemer. De commandant zou meer vrijheid moeten krijgen voor morele oordeelsvorming bij integriteitkwetsies en dan zelf een 'way-ahead' bepalen."

Ook de bezuinigingen en de omvattende reorganisaties bij Defensie die hiervan het gevolg zijn, zien commandanten als oorzaak van het neerleggen van P&O-bevoegdheden op een hoger niveau. De personele gevolgen van reducties en reorganisaties zijn groot en worden over de volle breedte van de organisatie gevoeld. P&O-regelgeving die verband houdt met reorganiseren en herplaatsen van personeel ziet vooral toe op het rechtsgelijkheidsbeginsel. Het oogmerk daarbij is een zo eerlijk mogelijke verdeling van de personele gevolgen van de reorganisaties. Bij dit principe van 'burden sharing' gaat het algemeen belang voor het specifieke belang van de eenheid. Hoewel bij commandanten begrip bestaat voor deze centrale sturing (en centraal belegde bevoegdheden) bij reorganisaties, zien commandanten met lede ogen aan dat zij een beperkte rol kunnen spelen bij de afweging van de belangen van hun personeel in relatie tot die van de eigen eenheid. Lokaal voorgestelde P&O-oplossingen komen niet tot uitvoering, omdat die niet in lijn zijn met de algemeen geldende spelregels. Zo geeft een commandant bij de luchtmacht aan dat hij geen loopbaanafspraken kan maken met technisch personeel, omdat de BCO-procedure vooral is gericht op de rechtszekerheid van het personeel. Daardoor biedt de procedure onvoldoende ruimte voor maatwerk en een goede kwalitatieve vulling van de organisatie. Commandanten worden geconfronteerd met personeel dat vraagt om duidelijkheid die zij vaak niet kunnen geven. Commandanten zien uit naar het einde van deze ingrijpende reorganisatieperiode om zich samen met hun personeel weer op de kernactiviteiten te richten.

P&O-bevoegdheid belegd bij diverse organisatiedelen met een P&O-verantwoordelijkheid

Veel commandanten zien de rol van P&O verschuiven van 'adviseur' naar 'bevoegde instantie'. Commandanten stellen vast dat P&O zelf veel bevoegdheden heeft; 'P&O bepaalt'. Zij ervaren die dwingende handwijze vaak niet als een advies en missen soms kwaliteit en integraliteit van het P&O-advies.

"De commandant is geen vacaturehouder van de functies in eigen eenheid. Er wordt veel te veel gedichteerd vanuit het Personeels Logistiek Commando (PLC). De commandant mag eerst niet weten wie er bij hem solliciteert. PLC, eerste filter, dan matchen. Dit wordt gedaan door iemand van P&O die niet de specifieke kwaliteiten van het personeel herkent."

Commandanten zijn van mening dat de dienstverlening van P&O sterk versnipperd is geraakt met de overgang naar het huidige P&O-dienstverleningsmodel. Sommige commandanten geven aan dat zij het gevoel hebben te moeten 'shoppen' bij de verschillende paars belegde P&O-disciplines, zoals DCHR en DCR. De adviezen en ondersteuning van deze P&O-instanties worden in hun ogen vaak gegeven uit een sterk verkokerde rol en positie. Commandanten ervaren dit als 'kijken door een rietje' naar de werkelijkheid, terwijl zij behoefte hebben aan een integraal en kwalitatief P&O-advies.

Commandanten hebben het idee dat de lokale P&O-ondersteuning (en ook de lokale loopbaanbegeleiding) nog niet in staat is om hier een brug te slaan en meerwaarde te leveren. Het gegeven dat die lokale P&O-ondersteuning ook in fysiek opzicht steeds verder op afstand van de commandant wordt georganiseerd, vormt een complicerende factor. Het is niet de regel, of de vrijheid binnen regels die hier de beperking oplegt, maar het is de kwaliteit van de ondersteuning aan de commandant (met veel P-taken) die tekortschiet.

Een commandant van een landmacht eenheid geeft aan dat hij veel P-taken heeft op het gebied van onder andere cursustoewijzing en reiskostendeclaraties, maar dat ondersteunend personeel op afstand is geplaatst in een P&O-organisatie. Vaak hebben die P-functionarissen dan geen kennis van het operationele werkveld. Vooral voor loopbaanbegeleiding veroorzaakt dit voor hem een onevenredige werkdruk.

Operationele toepasbaarheid

Commandanten onderkennen dat de basis van regelgeving moet liggen in beleid. Een regel stellen is een middel om een beleidsdoel te halen. Een aantal commandanten verwijst naar het gestelde in het Besturen bij Defensie 2013 (BBD 2013). Hierin staat dat volgens het zogenaamde principe van Beleid, Allocatie, Control en Kaderstelling (BACK), regels en bedrijfsvoering in de eerste plaats geconcentreerd moeten zijn op inzet en gereedstelling en de regelgever zich terughoudend opstelt in bemoeienis met de uitvoering. In de praktijk ervaren commandanten echter precies het omgekeerde. Veel P&O-regels begrenzen steeds meer de ruimte voor operationele taakuitvoering en bieden commandanten weinig ruimte en kaders bij de uitvoering van hun opdracht. Commandanten hebben moeite met het vinden van een goede balans tussen doelstelling en middelen. Een aantal van de voorbeelden die commandanten aanreiken vloeit voort uit nationale wetgeving, zoals de Arbowet en de Arbeidstijdenwet.

"De Arbeidstijdenwet (ATW) is op zich vrij helder, maar zorgt voor problemen in het Operationeel Jaarplan (OJP). Een voorbeeld. Door wachtlopen aan boord binnenliggend in Den Helder worden veel compensatie-uren opgebouwd die niet mogen worden afgekocht, maar waarvoor in het OJP geen ruimte is om in tijd te compenseren. Dit is niet in lijn met de ATW en het probleem wordt eigenlijk op het bordje van de commandant neergelegd die het aan boord maar moet zien op te lossen. Door de opbouw van veel compensatie komt de bedrijfsvoering, zoals de uitvoering van periodiek onderhoud, in het gedrang."

Een appel op het afwijkende of unieke karakter van Defensie om hier een uitzonderingspositie in te nemen, slaagt steeds minder. Ook Defensie is gehouden, althans in de vredesbedrijfsvoering, tot naleving van nationale wetgeving. In 2003 heeft het Hof van Justitie EG uitspraak gedaan in de zaak Jaeger. In deze zaak was aan de orde of de aanwezigheidsdienst van een arts in loondienst in zijn geheel moet worden aangemerkt als arbeidstijd, ook in het geval dat de betrokken arts is

toegestaan te rusten of te slapen gedurende de perioden van de dienst waarin geen beroep op hem wordt gedaan. Het Hof beantwoordde die vraag bevestigend.² Voor Defensie betekende dit arrest dat wachtdiensten met verplichte aanwezigheid op de werkplek integraal als arbeidstijd moesten worden aangemerkt. Inactieve uren mochten dus niet meer gelijk worden gesteld aan rusttijd. Daardoor neemt de inzetbaarheid van werknemers voor de werkgever af. Om deze verminderde inzetbaarheid te compenseren moesten bij Defensie oplossingen worden gevonden in aanpassing van de bedrijfsvoering. Commandanten wijzen op de grenzen bij het vinden van oplossingen in die bedrijfsvoering.

Een commandant van een vliegbasis: "Samen met een andere basiscommandant ben ik verantwoordelijk voor de totale F-16 inzet van het Commando Luchtstrijdkrachten, inclusief de Quick Reaction Alert. Deze QRA, bestaande uit twee F-16's, bewaakt 24 uur per dag, 365 dagen per jaar het nationale luchtruim, plus het door de NAVO toegewezen internationale deel van het luchtruim. De toepassing van de Arbeidstijdenwet heeft tot gevolg dat het personeel dat in één week twee keer een dergelijke QRA-dienst uitvoert, de hele week niet inzetbaar is voor andere diensten, ongeacht of de QRA is ingezet. De toepassing van de wet leidt tot beperkingen en wij zouden hier in de bedrijfsvoering flexibeler mee om willen gaan."

Bij het zoeken naar oplossingen, in de vorm van bijstellen van ambities en doelstellingen of ruimere beschikbaarheid van andere personele en/of financiële middelen zou meer flexibiliteit gewenst zijn. Een commandant bij de marechaussee geeft aan:

"Mijn personeel in volcontinudienst krijgt daarvoor een Toelage Onregelmatige Dienst (TOD). Het krijgen van TOD is niet gelijk aan het ook daadwerkelijk verrichten van onregelmatige diensten. In het door de MC goedgekeurde van tevoren vastgestelde dienstrooster is er voor mij geen ruimte meer om mijn personeel daadwerkelijk flexibel in te zetten en voor die echte onregelmatige inzet financieel te compenseren"

Verder is een aantal commandanten niet tevreden over de wijze waarop P&O-regelgeving tot stand komt. Commandanten voelen zich als 'klant' niet of nauwelijks betrokken. Zij vinden dat zij als een soort klankbordgroep ook gehoord zouden moeten worden. Zo is 'wargaming' een beproefde fase in het operationeel besluitvormingsproces. Bij het ministerie van EL&I is het zogenaamde "keukentafeloverleg" een beproefd concept van beleidsvorming. Commandanten kunnen hierdoor in de ontwerpfase van regelgeving goed aangeven of beleidsdoelen worden gehaald en of de regels uitvoerbaar, naleefbaar en handhaafbaar zijn. Ook in de communicatie over nut en noodzaak van P&O-regels en de wijze van beleidsimplementatie kan de klankbordgroep in hun ogen een goede rol spelen.

Tevens wordt opgemerkt dat het overleg over de arbeidsvoorwaarden op centraal niveau het afgelopen jaar ronduit stroef is verlopen. Het valt op dat de vertegenwoordigers van de centrales en de ambtelijke vertegenwoordigers (lees HDP) elkaar in het SOD vooral beschouwen als opponenten en dat onderling wantrouwen het overleg beheerst. Het overleg neemt daardoor (te) veel tijd en heeft als resultaat dat arbeidsvoorwaarden (en P-regels) vaak teveel in detail en daardoor rigide worden vastgelegd. Dit komt de kwaliteit van de P&O-regelgeving natuurlijk niet ten goede. Een goed overleg draagt bij aan de kwaliteit van

² Hof van Justitie EG, 9 september 2003, C-151/02, Landeshauptstadt Kiel tegen Norbert Jaeger.

regelgeving en is juist gebaat bij een overleg waar partijen elkaar als partner of zakelijk betrokkenen beschouwen.

Ook in het verslag Commissie De Veer³ is gebleken dat het overleg na de verandering van de bestuurlijke processen in 2012 steeds stroever ging verlopen. De commissie stelde dat de vele en vaak langdurige informele gesprekken die de sfeer in het verleden bepaalden plaats hadden gemaakt voor een meer formele, zakelijker en ook afstandelijker benadering. In het verleden was informeel overleg en contact tussen de politieke en ambtelijke leiding van Defensie en de centrales gebruikelijker.

Generiek versus differentiatie

Commandanten zijn van mening dat het wegnemen van onverklaarbare rechtspositionele verschillen tussen groepen van defensiemedewerkers op zich een goede zaak is. Toch zien zij ook een gevaar van een te generieke rechtspositie (in de volksmond "harmonisatie"). Als alle rechtspositie in een 'one size fits all' vorm wordt gegoten, miskent dat de specifieke behoeftes en/of omstandigheden van groepen personeel van Defensie. Commandanten zijn van mening dat als Defensie onvoldoende kan inspelen op deze objectiveerbare verschillen of omstandigheden, wij goed personeel zullen verliezen.

"Loopbaantrajecten voor de doorstroom van technisch personeel zijn er niet. Zo wordt de korporaal-hersteller nu weer infanterist (mortierist), terwijl er toch voor zo'n 250.000 euro in hem is geïnvesteerd om hem op te leiden tot technicus. Dit ontbrekende traject voor doorstroom is funest voor de KL-organisatie. Voor deze goedopgeleide functionarissen wil ik met P&O voor langere tijd afspraken kunnen maken."

Generiek maken van regelgeving moet dus niet hetzelfde zijn als een eenheidsworst, maar gericht zijn op het wegnemen van onverklaarbare verschillen.

Commandanten waarschuwen dat generieke rechtspositie vaak wordt gezien als een synoniem voor versoberde rechtspositie. Dit wordt door militairen en commandanten niet altijd begrepen. Zij zien afwijkende rechtspositie vaak als gerechtvaardigd en mede als erkenning en waardering voor de risico's en inspanningen verbonden aan het (specifieke) militaire ambt. De vraag is: "krijgen de paarden die het verdienen ook de meeste haver?"

Maatwerk

Commandanten zijn bijna unaniem van mening dat P&O regelgeving steeds minder ruimte biedt voor maatwerk. Enerzijds zien zij dat als kenmerk van het huidige tijdgewricht, waar door reorganisatiemaatregelen minder ruimte overblijft voor maatwerk. Anderzijds zien zij ook een gebrek aan duidelijke kaders binnen de regelgeving waarbinnen zij keuzes kunnen maken. Veel P&O regels zijn in hun ogen te voorschrijvend (descriptief) en laten door deze overregulering geen ruimte aan commandanten. Tevens zien zij een oorzaak in de wijze waarop P&O is georganiseerd in het huidige P&O-dienstverleningsmodel. Als gevolg van de meer bedrijfskundige insteek en nadruk op efficiency van de P&O-keten, verdwijnt het zicht op de menselijke maat. De hedendaagse P&O'er is volgens commandanten veel meer bedrijfskundig georiënteerd dan mensgericht. Het werken met selfservice versterkt dit effect nog eens door een sterke nadruk op standaardisatie, waarbij een

³ Verslag Commissie De Veer Georganiseerd Overleg, april 2013.

afwijkende vraag (om maatwerk) al gauw als ongewenst wordt gezien en eerder een "ticket" oplevert in plaats van een oplossing.

Het zit echter in de haarvaten van commandanten om goed te willen zorgen voor hun mensen en zij voelen dit als hun plicht. Regelmatig is het nodig dat een commandant de grenzen van de P&O-regelgeving opzoekt om een werkbaar en bevredigend resultaat voor zijn werknemer en eenheid te bereiken. Commandanten lijken die grenzen op verschillende manieren te zoeken.

Zo geeft de commandant van het Centrum voor Mens en Luchtvaart (CML) aan:

"Regels op het personele vlak vertonen een gelijkenis met een ijsberg. Veel regels bevinden zich onder water. Er zijn regels over een Persoonlijk Ontwikkelplan (POP), opleidingen die plotseling in een geautomatiseerd opleidingen-aanvraagstelsel (STOP) moeten. Hoe moet ik als commandant investeren in mijn mensen? Als een vliegmedisch specialist op korte termijn een opleiding moet volgen bij een opleidingsinstituut in het buitenland, dan is de aanvraagprocedure omslachtig en tijdrovend. Het duurt dan veel te lang voordat betreffende specialist aan de opleiding kan beginnen."

Om tijdig opleidingen voor de hoog opgeleide specialisten van het CML te kunnen realiseren, heeft de commandant een budget weten te verkrijgen bij het CLSK voor deze specifieke groep werknemers.

Een commandant van de recherche bij de KMar geeft aan de opgelegde numerus fixus als knellend te ervaren. Hij heeft in de hiërarchieke lijn inmiddels voorstellen gedaan voor kwalitatieve aanpassingen van zijn formatie.

Een commandant bij het CLAS ervaart het als een groot nadeel niet betrokken te worden bij 'matching' van geschikt personeel in specialistische functies. Door te investeren in een goede relatie met de op afstand geplaatste P&O-functionaris weet hij nu te voorkomen dat mensen met de juiste competenties al bij de 'matching' worden afgewezen voor een functie binnen zijn eenheid.

De commandant Operations bij het JIVC geeft aan dat kennis en vaardigheden nodig zijn om tot zorgvuldige morele afwegingen te komen in de werkpraktijk, ook bij de toepassing en uitleg van P-regels. Bij het JIVC is in samenwerking met de Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID) een training voor commandanten en leidinggevenden ontwikkeld die hun een instrumentarium en ondersteuning biedt bij het bespreken van morele dilemma's en het opbouwen van kennis hierover. De training zorgt ervoor dat beslissingen beter worden onderbouwd en lastige kwesties gestructureerd besproken kunnen worden. De training biedt commandanten heldere handvatten waarmee zij in een 7-stappen model tot heldere en doordachte besluiten kunnen komen, waarin de rechten en belangen van betrokkenen worden meegewogen. Volgens de Commandant Operations leidt een gestructureerd besluitvormingsmodel ertoe dat er vertrouwen en steun wordt gegeven aan het opzoeken van de werkbare grenzen binnen de toepassing van P&O-regelgeving. Commandanten geven concreet aan behoefte te hebben aan regelgeving waarin zij meer ruimte krijgen om afwegingen te maken. P&O-regelgeving zou in de ogen van commandanten meer 'kan'-bepalingen moeten krijgen. Commandanten kunnen dan binnen kaders hun afwegingen maken. Ook zouden zij gebruik moeten kunnen maken van een inherente afwijkingsbevoegdheid en beslissingen moeten kunnen nemen die niet alleen in de letter maar ook in de geest van de P&O-regeling. Dit vereist wel dat commandanten ruimte krijgen voor uitvoering.

"Binnen mijn eenheid bevindt zich veel specialistisch personeel. Mijn zorg is dat door de door- en uitstroom van personeel veel specialistisch personeel zal moeten vertrekken, terwijl ik constateer dat de instroom beperkt is. Tegenover de moeite die het kost om nieuwe mensen te werven, te trainen en op te leiden staat een groot verlies aan kennis en ervaring. Verder ervaar ik het vasthouden aan de drie jaar functietermijn en het gebrek aan interne doorstroommogelijkheden voor specialistische functies als knellend. Ik zou als commandant enorm geholpen zijn als ik maatwerk zou kunnen toepassen".

"Aanstelling van startende militaire psychologen vindt plaats als kapitein gebaseerd op FPS fase 2. Dat wil zeggen dat men maximaal negen jaar in de rang van kapitein mag functioneren. Als geen doorstroom naar fase 3 mogelijk is, vindt ontslag plaats. De ruimte voor doorstroom is beperkt. Door het hanteren van een maximale looptijd in rang voor deze specialisten, moet ik als commandant regelmatig afscheid nemen van hoog opgeleide en ervaren medewerkers. Uit rendementsoverwegingen kan het daarnaast onwenselijk zijn dat fase 3 militairen gehouden worden aan een maximale plaatsingsduur op functie. In beide situaties is stringente toepassing van het personeelsbeleid niet altijd in het voordeel van de organisatie. Ik pleit dan ook voor meer mogelijkheden voor maatwerk".

Helder en transparant

Commandanten geven aan dat P&O-regels op het intranet moeilijk zijn te vinden. De zoekfunctie op het intranet werkt niet goed en informatie is teveel versnipperd.

"Het valt op dat binnen Defensie onvoldoende tijd wordt genomen om de juridische kant van de regelgeving aan commandanten en defensiepersoneel uit te leggen en de uitwerking ervan op de werkvloer goed te laten landen. Te vaak wordt verwezen naar en moet worden teruggevallen op FAQ-lijsten".

De problemen met vindbaarheid gekoppeld aan de zogenaamde haalplicht maakt dat veel commandanten, maar ook hun P&O adviseurs, niet altijd op de hoogte zijn van de vigerende bepalingen of P&O-regels. Ook krijgt de gebruiker van de regels geen duidelijk beeld over de samenhang van P&O-regelgeving.

"Personeel van een eenheid geeft aan de bestaande regeling voor waarneming van een functie niet te begrijpen. Zo neemt een opvolgend pelotonscommandant (sergeant der eerste klasse) ruim acht maanden de pelotonscommandant (luitenant) waar, zonder daarvoor een toelage te ontvangen. Omdat zijn rang te ver af ligt van de waargenomen rang heeft hij hier geen recht op. Hij vervult wel langdurig twee zware functies".

"Binnen het opleidingsproces bestaat onvrede en onbegrip over de differentiatie in de toekenning van oefentolages. Voor het instructiekader dat de AMO verzorgt voor de categorie rekruten, is deze toelage beschikbaar. Voor de instructeurs op de opleidingen Veiligheid en Vakmanschap (VeVa) echter niet, omdat VeVa-leerlingen geen militair zijn en hun instructeurs daardoor buiten de regeling vallen. Voor deze instructeurs geldt de Arbeidstijdenwet en wordt tijd met tijd gecompenseerd. Dit verschil wordt niet begrepen".

"Personeel in een missiegebied merkt op dat de regelgeving voor repatriëring bij ziekte en overlijden van relaties niet langer goed aansluit bij de persoonlijke situatie van het uitgezonden personeel. In geval van een ernstige gebeurtenis is de formele mogelijkheid voor repatriëring gebaseerd op de

formele status (familielid eerste en tweede graad) en niet op de emotionele band die men heeft met betrokkene”.

Deze beperkte transparantie en vindbaarheid van P&O-regelgeving heeft consequenties voor de kwaliteit van P&O-besluiten. Commandanten hebben soms het gevoel onbewust onbekwaam te zijn bij het nemen van P&O-besluiten. Bijkomend nadeel is dat commandanten door het gebrek aan zicht op hoofd- en bijzaken meer regeldruk ervaren. In een poging om overzicht te houden gaan sommige commandanten over tot het afdrucken van regelgeving en aanwijzingen, die zij met een nietje op de leestafel in de koffiekamer van de eenheid leggen. Dit heeft het risico dat wijzigingen niet worden bijgehouden en dat het personeel niet over een actuele versie beschikt.

De nog niet zo lang geleden geïntroduceerde P&O-nieuwsflash heeft volgens commandanten weliswaar informatieve waarde en is actueel, maar heeft als nadeel dat (P&O-)kennis niet wordt geborgd. Het idee leeft dat bij zo'n nieuwsflash het beleid alweer is veranderd wanneer je met je ogen knippert. De on-line help (gekoppeld aan PeopleSoft) wordt door commandanten slecht gewaardeerd en wordt dan ook nauwelijks gebruikt. Zij die er wel gebruik van maken, klagen over een overvloed aan informatie. Ook X-Postweb voldoet niet bij het zoeken naar bijvoorbeeld relevante nota's over regelgeving. Er zijn geen goede afspraken over rubricering waardoor het kan voorkomen dat nota's over hetzelfde P&O-onderwerp onder verschillende zoektermen staan opgeslagen. Commandanten stellen verder vast dat zij vaak geconfronteerd worden met een veelheid aan nota's die aanvullend op de P&O-regelgeving over hun hoofden wordt uitgestort. Zij zien dit als ongewenst en vragen zich af of deze aanvullingen of aanwijzingen niet eerder, dus aan de voorkant van het wetgevingstraject, kunnen worden ingeregeld. Bijvoorbeeld in de vorm van een klankbordgroep bestaande uit commandanten die de uitvoerbaarheid aan de voorzijde van het traject bewaakt en borgt door brede kaders vast te stellen voor een goede uitvoering.

3 **Verbetermogelijkheden**

Hoewel niet alle P&O-beleidsintenties, vanwege aard of complexiteit, te vertalen zijn in eenvoudige regelgeving kan hier toch een verbeterlag worden gemaakt. Er zijn volgens commandanten nu teveel regels, onduidelijke of zelfs tegenstrijdige regels en er is een gebrek aan samenhang. Hieronder volgen een aantal verbetermogelijkheden.

Taalgebruik

In het taalgebruik in regelgeving kan meer rekening gehouden worden met de gebruiker van P&O-regelgeving. Het gebruik van begrijpelijke taal en het vermijden van juridisch jargon kan ertoe bijdragen dat de regel beter wordt begrepen. Daardoor wordt de kans op een onjuiste toepassing verkleind en zal de regel dus beter worden nageleefd. De uitdaging ligt in het opstellen en beschrijven van P-regels en rechtspositie in een meer eigentijdse vorm.

Minder descriptieve regels

Bij het ontwerp van P&O-regelgeving zou het adagium *'less is more'* moeten worden nagestreefd. Meer regelgeving leidt over het algemeen niet tot een betere beheersing van de bedrijfsvoering of het uitsluiten van (bedrijfs)risico's. De regelgever moet zich daarom teweerstellen tegen de wens om alles dicht te willen regelen, bijvoorbeeld door alle uitzonderingen limitatief te beschrijven en strikte uitvoeringsaanwijzingen te geven. De focus moet verschuiven naar het opstellen van P&O-kaderregelingen met een duidelijke structuur in bevoegdheden en globaal beschreven uitzonderingssituaties. Dit betekent dat uitzonderingsmogelijkheden in de regelgeving meer generiek moeten worden weggezet, zodat bij de uitvoering aan de gebruiker een duidelijk kader kan worden meegegeven waarin hij/zij kan afwijken van de hoofdregel. Een goed uitgangspunt is het toepassen van de zogenaamde 80/20 regel. Dit betekent dat 80% van de regels gaat over toepassing onder normale omstandigheden, terwijl de resterende 20% zich op de globaal beschreven uitzonderingsmogelijkheden richt. Het betekent echter ook dat defensieonderdelen geen eigen uitvoeringsregelingen of andere verschijningsvormen van regels meer opstellen. In de praktijk moet de roep om spoorboekjes, handleidingen en dergelijke, dus worden weerstaan. Idealiter dient de regeling in duidelijke taal te zijn opgesteld, aangevuld met een heldere memorie van toelichting.

"Een commandant bij de luchtmacht geeft aan dat bij het invoeren van een nieuwe P-regel de vraag gesteld moet worden: moet de regel er komen? Wat is het probleem en wat moet het oplossen? Daarnaast zou er een spelregel moeten komen, dat voor een nieuwe regel twee oude moeten worden opgeruimd."

Ex-ante overleg en betrekken (lijn-)commandanten

Hoewel het proces van totstandkoming van wet- en regelgeving op P&O-gebied in beginsel buiten de scope van dit themaonderzoek ligt, kan aan de voorkant van het wetgevingsproces (ontwerpfase) toch winst worden behaald. Dit kan door ook (lijn-)commandanten te betrekken in het ontwerp van P&O-regels of rechtspositie. In dit

nader vorm te geven (ex-ante) overleg waarin ook andere BACK-partners⁴ zijn betrokken, kan de operationele gebruiker (commandant) in een vroeg stadium invloed uitoefenen op het ontwerp van nieuwe P&O-regelgeving. Een commandant bij de luchtmacht zegt:

"Ik zit met vragen die pas gaandeweg het reorganisatieproces (en vaak centraal) nog geregeld moeten worden. Ik mis het elkaar goed informeren over zaken, ook als deze nog niet (helemaal) duidelijk zijn. Want ik sta uiteindelijk op de zeepkist."

Deze structurele inbreng van praktijkervaring kan de kwaliteit van P&O-regelgeving verhogen door in een vroeg stadium te overleggen over het doel, strekking en geest van de te ontwerpen regelgeving. Dit betekent vooral winst op het gebied van draagvlak, effectiviteit, uitvoerbaarheid, naleefbaarheid en 'handhaafbaarheid' van P&O-regels. Ook bij andere ministeries wordt op een vergelijkbare wijze gewerkt. Bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt bijvoorbeeld met succes gewerkt met de zogenaamde "tafel van 11" waarin gebruikers en toepassers van regelgeving structureel worden betrokken.

Betere ontsluiting van P&O-regelgeving

Commandanten (en ook P&O-functionarissen zelf) geven aan dat P&O-regels moeilijk te vinden zijn op het intranet. Dit heeft consequenties voor de kwaliteit van P&O-besluiten en verhoogt het gevoel van regeldruk. Een betere documentatie, het ontwikkelen van een uniek WIKI-portaal en koppeling aan een intelligente zoekmachine kan grote winst brengen. Door niet alleen te ontsluiten maar P&O-regelgeving ook digitaal te koppelen aan de uitvoering (bedrijfsvoering) kan een commandant redelijk eenvoudig zien welke mogelijkheden voorliggen. Het voorkomt zoeken en vermindert bovendien verkeerde beslissingen (onbewust of/onbekwaam). HDBV doet inmiddels onderzoek naar een nieuwe opzet (zoals de introductie van een publicatie- en uitvoeringsportaal). Goed voorbeeld in het medisch regelgebied is de wijze waarop DGO haar regels toegankelijk maakt. Door te werken in een WIKI-omgeving wordt relevante regelgeving bij elkaar gebracht en is de actualiteit op één centrale plaats geborgd.

Verder dient onderzocht te worden of binnen het P&O-regeldomein wellicht een documentalist moet worden aangesteld. De taak van deze functionaris is het rubriceren en bekend stellen van P&O-regels, zodat deze gemakkelijk kunnen worden gevonden. De huidige online help (gekoppeld aan PS) wordt door de commandanten niet gewaardeerd en bijna niet gebruikt. Het geheel wordt als te statisch ervaren; het biedt teveel informatie en te weinig overzicht. Het nieuwe portaal zal dus vooral ingericht moeten worden op gebruiksgemak. Ook X-postweb voldoet niet als gezocht moet worden naar bijvoorbeeld relevante nota's bij P&O-regelgeving. Verbeteringen zijn te bereiken door goede afspraken te maken over rubricering en zoektermen per P&O-onderwerp. Goed gegevensbeheer is alleen mogelijk als documentatie aan het begin van een wetgevingstraject het juiste label (zoekterm) krijgt en/of thematisch wordt gerubriceerd.

Harmoniseren burger- en militaire regelgeving

Bij het terugdringen van P&O-regels kan ook gedacht worden aan het harmoniseren van de burger en militaire rechtspositie. Daar waar commandanten van operationele

⁴ 'BACK' staat voor Beleid (HDB), Allocatie (CDS), Control (HDFC) en Kaders (HDBV).

eenheden en bedrijven aangeven ruimte te willen voor maatwerk, geeft de directeur van het Dienstencentrum Human Resources (DCHR) juist aan behoefte te hebben aan het wegnemen van onnodige verschillen in rechtspositie. DCHR is het aanspreekpunt op het gebied van P&O-regelgeving en -systemen van Defensie.

"D-DCHR vindt dat het nu wel eens tijd wordt dat serieus stappen worden ondernomen in de harmonisering (van de toepassing) van P&O-regelgeving tussen de krijgsmachtdelen. Vanwege de toename van het aantal joint eenheden komen deze verschillen op veel plekken in de organisatie samen en worden dus zichtbaar. Dat is niet goed".

Bij het invullen van goed werkgeverschap zal in het toekomstige Arbeidsvoorwaardenstelsel Defensie duidelijk moeten worden gemaakt waar, maar ook waarom, regels voor burgers en militairen in essentie verschillen. Omdat de bedrijfsvoering bij Defensie in de eerste plaats is gericht op de operationele inzet, dient de werkgever bij het ontwerp van P&O-regelgeving zich hierbij steeds rekenschap te geven van de bijzondere positie van militairen. Ook kan het optreden ter zee, te land en in de lucht aanleiding zijn voor verschillen in de regelgeving of het toepassen daarvan.

Versterken kwaliteit P&O-keten

Bezuinigingen met de nadruk op betaalbaarheid en verdere efficiency hebben gevolgen gehad voor de inrichting van Defensie. Als gevolg daarvan zijn veel P&O-functionaliteiten opgeknipt, op afstand van de commandant geplaatst of wordt overwogen delen te *sourcen*. De commandanten geven aan zich steeds minder (integraal) gesteund te voelen door P&O. Commandanten ervaren daarbij niet alleen de grotere fysieke afstand tot P&O-dienstverlening, maar ook dat P&O-problemen nu vaak verkokerd worden beschouwd en dat de menselijke maat uit het oog wordt verloren. In de praktijk is de commandant afhankelijk geworden van een versnipperd P&O-advies, waarbij hij nauwelijks invloed kan uitoefenen op maatwerkoplossingen. Bij de doorontwikkeling van de DPOD zou meer aandacht moeten worden gegeven aan een integraal P&O-advies aan commandanten. Commandanten geven nu aan vaak te moeten 'shoppen' bij verschillende P&O-loketten. Zij zijn op dit punt niet zozeer op zoek naar meer bevoegdheden, maar willen door P&O meer worden 'ontzorgd'. Om het adagium van DPOD (ontzorgen van de commandant) waar te maken, zal dus moeten worden ingezet op het versterken van de P&O-dienstverleningsketen door meer probleemgestuurd (en dus integraal) te werken.

4 Afsluiting

In het voorliggende onderzoeksrapport stel ik vast dat commandanten tegen meerdere problemen aanlopen bij het toepassen van P-regelgeving. De door commandanten ervaren knelpunten variëren van een gebrek aan bevoegdheden, overregulering, matige toegankelijkheid van P-regelgeving tot moeilijke operationele toepasbaarheid en het ontbreken aan maatwerkoplossingen.

De gesignaleerde problemen zijn niet nieuw. In de afgelopen jaren zijn binnen de overheid en ook binnen Defensie initiatieven genomen om te komen tot deregulering en tot het wegnemen van blokkades bij de toepassing, regie, naleving en handhaving van regelgeving. HDBV doet een (breder) thematisch onderzoek naar de mogelijkheden van deregulering binnen het P&O-domein. Het voorliggende rapport is mede tot stand gekomen door een goede samenwerking met leden van deze projectgroep.

Verwijzend naar door mij aangegeven verbetermogelijkheden hecht ik eraan op te merken dat eenvoudige recepten hier niet bestaan. Met andere woorden, er bestaat geen panacee die van de één op de andere dag binnen Defensie kan worden geïmplementeerd.

Meer beschouwend kan worden gesteld dat breed in de organisatie wordt onderkend waar de schoen wringt op het gebied van onvoldoende ervaren regelvrijheid, maar dat nu moed nodig is om hierin echt te veranderen. Dit brengt mij tot de volgende noties.

Paradigmaverschuiving

Er is een paradigmaverschuiving nodig, gericht op betere uitvoerbaarheid van P&O-regelgeving. Het nieuwe besturingsmodel geeft ruimte om de verschillende spelers in het personeelsdomein in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken. Dat betekent inzetten op duidelijke doelen en heldere kaders door de bestuursstaf (HDBV), goede afspraken over sturing en beheersing en voldoende ruimte voor commandanten bij de uitvoering van P&O-regelgeving.

Vertrouwen bij commandanten en medewerkers

Betrek commandanten bij het ontwerp van P&O-regelgeving, waardoor deze regelgeving beter operationeel toepasbaar wordt. Leg de bevoegdheid daar waar die het best kan worden uitgeoefend. Feitelijk betekent dit het zoeken naar de juiste balans tussen duidelijke kaders en vakmanschap. Geef de lijn heldere regels, koester het vakmanschap en train en begeleidt het personeel, zodat die lijn zelf de kennis, kunde en verantwoordelijkheid ontwikkelt om ook bij afwijkende situaties de juiste beslissingen te nemen. Geef medewerkers nog meer verantwoordelijkheid over de invulling van hun eigen arbeidsvoorwaarden (selfservice). Met duidelijke kaders en een juiste sturing en beheersing is het mogelijk om medewerkers meer verantwoordelijk te maken voor de samenstelling hun eigen arbeidsvoorwaardenpakket. Meer verantwoordelijkheid en ruimte bij de medewerker kan zich mogelijk terugbetalen in meer vertrouwen in de werkgever. Vertrouwen kan overigens alleen ontstaan binnen heldere kaders. Regels zijn daarbij richtinggevend. Als het doel helder is, hoeft ook minder op regels te worden gestuurd en zijn minder regels nodig. Maak regels en afspraken vooral over het

'wat' en laat het 'hoe' zoveel mogelijk zelf invullen. Dat betekent ruimte bij de uitvoering door commandanten, gekoppeld aan de verantwoording over de juiste toepassing van regelgeving. Zet ten slotte in op *geïnformeerd* vertrouwen en niet op *blind* vertrouwen. Geïnformeerd vertrouwen betekent steekproefsgewijs controleren of het vertrouwen al dan niet gerechtvaardigd is. Ga mild om met misverstanden, maar maak korte metten met misbruik.

Vertrouwen in overleg. Zet in op het herstel van vertrouwen tussen overlegpartners. Laat zien dat werkgevers en werknemers in voor Defensie moeilijke tijden er gezamenlijk de schouders onder zetten. Het eerder genoemde rapport van commissie De Veer biedt hiervoor de handvatten. Gebruik (of herstel) in ieder geval de mogelijkheden voor informeel overleg, bespreek ontwikkelingen en trends in een vroeg(er) stadium. Geef prioriteit aan het verder ontwikkelen en uitwerken van het strategisch personeelsplan en een lange termijnvisie. In het arbeidsvoorwaardenbeleid gaat het niet om simpele oplossingen. De kunst is bruggen te slaan bij dilemma's en de juiste balans te vinden, zonder teveel in detail te regelen. Een goed overleg draagt bij aan het vertrouwen dat daarvoor nodig is.

Beheersbaarheid. Maak geen regels met het oogmerk op een volledige (en ook veelal centrale) beheersing en controle van de P&O-bedrijfsvoering. Volledige beheersing is sowieso een illusie. Durf los te laten, accepteer verschillen en beheersbare risico's. Toon hier veerkracht en durf te leren. Ook de HDBV heeft inmiddels met een startnotitie⁵ aandacht gevraagd voor een cultuurverandering in deze richting.

⁵ "Beleidsprioriteit Eenvoud in Besturing en bedrijfsvoering" d.d. 16 dec 2013