



Ministerie van Defensie

Themaonderzoek P-instrumenten en reorganisatie

Versie 2.0

Datum	14 november 2012
Status	Definitief

Colofon

	Bestuursstaf IGK
	De Zwaluwenberg Utrechtseweg 225 1213 TR Hilversum
Contactpersoon	Ltkol P. Schouten <i>Staf Officier</i> T 035 575 77 66 30 MDTN *06 558 5776630 M 06 204 006 02 p.schouten.01@mindef.nl
Versie	2.0

Inhoud

1. Inleiding
2. P- instrumenten
3. Bevindingen
 - Directies P&O
 - Commandanten en knelpunt categorieën
 - Enquête P-instrumenten
4. Conclusies
5. Aanbevelingen
6. Ontwikkelingen en nieuwe initiatieven
7. Afsluiting

P-instrumenten en reorganisatie

1. Inleiding

In 2011 heeft de minister van defensie de aanzet gegeven tot een grootscheepse reorganisatie van de krijgsmacht. Deze reorganisatie moet leiden tot een kleinere krijgsmacht waarbij 12.000 arbeidsplaatsen verdwijnen. Dit heeft grote gevolgen voor het zittend personeel. Al het personeel zal de komende jaren van functie wisselen en proberen een arbeidsplaats in de nieuwe organisatie te vinden. Een deel van hen zal overtuigd raken. Het personeel moet vertrouwen hebben dat de organisatie in staat is het reorganisatieproces zorgvuldig te laten verlopen. Gelet op de eigen verantwoordelijkheid van het defensiepersoneel in het vinden van een nieuwe functie, is het belangrijk te onderzoeken of de P-instrumenten die ter beschikking staan ook naar behoren functioneren. Om die reden is door de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht gekozen een onderzoek uit te voeren met als thema: "P-instrumenten tijdens de reorganisatie."

De centrale vraag tijdens het onderzoek was: "Voorzien de personeelsinstrumenten die in het kader van de bezuinigingen en de daaruit voortgekomen reorganisatie zijn ontwikkeld aan de behoeften van de medewerkers, commandanten en personeelsadviseurs?" Voor de beantwoording van de centrale vraag zijn er een aantal deelvragen gedefinieerd: "Voldoen de personeelsinstrumenten aan de verwachtingen van de medewerkers, commandanten en personeelsadviseurs en wat wordt gemist; wat zijn de (interne) doelstellingen en verwachtingen van de directies P&O van de defensieonderdelen bij de toepassing van deze personeelsinstrumenten en welke recente ontwikkelingen zijn van invloed op het verdere verloop van de reorganisatie en de werking van de P-instrumenten in het bijzonder?"

Het totale personeelsinstrumentarium is zeer divers en veelomvattend. Het themaonderzoek beperkt zich tot de personeelsinstrumenten die worden ingezet om de reorganisatie vorm te geven en de bezuinigingsdoelstellingen te realiseren. De invloed van het instrument Numerus Fixus is - hoewel het in feite een organisatie instrument betreft - van dermate grote invloed op de reorganisatie, dat het als P-instrument aan het onderzoek is toegevoegd. De overige P-instrumenten waar het onderzoek zich op richt zijn: knelpuntcategorieën; vacaturebank / sollicitatieproces en het Sociaal Beleidskader (SBK).

Het rapport van dit themaonderzoek geeft de bevindingen weer vanuit de organisatie, het bevat geen feitelijke vaststellingen. Doel van het rapport is door middel van bevindingen aan commandanten op verschillende niveaus een terugkoppeling te geven over het functioneren van de P-instrumenten en de wijze waarop dit ervaren wordt door het personeel.

Voor het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met commandanten, directies P&O van de operationele commando's en werknemers in een knelpuntcategorie. Het laatste deel van het onderzoek is uitgevoerd in de vorm van een enquête door de Bedrijfsgroep Defensie Personele Diensten afdeling Gedragwetenschappen. Tijdens de thema(werk)bezoeken aan de zeven defensieonderdelen in de periode van april tot en met juni 2012 hebben alle P&O directies zich kunnen uitspreken over de werking van de relevante P-instrumenten. De bevindingen van deze bezoeken zijn separaat door de IGK aan de defensieonderdelen en de HDP aangeboden en samengevoegd in de paragraaf directies P&O.

Aansluitend op de themabezoeken bij de directies P&O zijn in juli 2012 twee themabijeenkomsten georganiseerd met commandanten vanuit de vier krijgsmachtdelen, de DMO en het CDC en personeel uit knelpuntcategorieën vanuit de verschillende defensieonderdelen. De enquête is uitgevoerd via het reguliere defensiebrede onderzoek werkbeleving van het derde kwartaal 2012 (Monitor Q3-2012). In de loop van het jaar hebben zich ontwikkelingen voorgedaan, mede gebaseerd op eerdere rapportages van de IGK, die een relatie hebben met de uitkomsten van het onderzoek en van invloed zijn op het verdere verloop van de reorganisatie. Deze ontwikkelingen zijn als laatste aan het rapport toegevoegd.

In hoofdstuk twee wordt een korte uitleg over de P-instrumenten gegeven. De bevindingen zijn in hoofdstuk drie gegroepeerd overeenkomstig de aanpak van het onderzoek. Binnen de groepen is een onderverdeling gemaakt per P-instrument. De conclusies en aanbevelingen van het onderzoek zijn opgenomen in respectievelijk hoofdstuk vier en vijf. Het rapport sluit af met een overzicht van de ontwikkelingen en nieuwe initiatieven die van belang zijn voor het onderzoek.

2. P-instrumenten

Dit hoofdstuk beschrijft de verschillende instrumenten zoals deze ook op het intranet van Defensie zijn terug te vinden.

Numerus fixus

Doel van de numerus fixus is een actieve regulering van de personeelsopbouw. Per rang en schaal is het maximum aantal personeelsleden vastgesteld. Numerus fixus is geen ontslaggrond maar stuurt op gewenste personeelsopbouw. Voor het militaire bestand is dit een smalle bovenbouw en brede onderbouw. Het aantal rangen en schalen per Defensieonderdeel vormt samen met de reorganisatieopdrachten de basis voor de reorganisatieplannen.

Knelpuntcategorieën

Eén van de maatregelen die is gecreëerd om de vrijwillige uitstroom van medewerkers te stimuleren is die van de knelpuntcategorie. Door vrijwillige uitstroom wordt het mogelijk om de potentiële overtolligheid – en daarmee gedwongen ontslagen – binnen defensie te beperken. Defensiemedewerkers die zijn ingedeeld in een knelpuntcategorie kunnen bij vrijwillig ontslag aanspraak maken op een financiële voorziening, te weten een stimuleringspremie, een gegarandeerd maandelijks inkomen, een loonaanvulling bij vrijwillig ontslag of voorzieningen in verband met zelfstandig ondernemerschap. Per knelpunt categorie is een maximaal quotum vastgesteld.

Vacaturebank en sollicitatieproces

De vacaturebank is in de plaats gekomen van de arbeidsplaatsenbank. De vacaturebank geeft inzicht in alle binnen Defensie beschikbare vacatures en is bedoeld militairen en burgers in staat te stellen actief richting te geven aan de eigen loopbaan. Het selectie- en functietoewijzingsproces wordt hiermee defensiebreed gestandaardiseerd en gedigitaliseerd. Vanaf november 2010 is er nog maar één procedure voor medewerkers - burger en militair - om belangstelling aan te geven voor vacatures via Selfservice belangstellingsregistratie. Belangstelling wordt digitaal aangegeven en via e-mails wordt de medewerker op de hoogte gehouden van veranderingen aan vacatures waarvoor concreet belangstelling is getoond. Ook berichten over een eventuele afwijzing worden per e-mail verstuurd. Het toewijzen van functies is defensiebreed gestandaardiseerd voor militair en burgerpersoneel.

Medewerkers die via belangstellingsregistratie hun belangstelling voor een functie hebben getoond, herplaatsingskandidaten en medewerkers waar de organisatie van vindt dat zij voor een functie in aanmerking komen worden in het functiewijzingsproces meegenomen. Bij het maken van een keuze uit de kandidaten geldt als uitgangspunt een zo goed en zo tijdig mogelijke bezetting van alle functies, zodat de taakuitvoering van Defensie gewaarborgd blijft.

Sociaal Beleidskader

In het SBK zijn de afspraken neergelegd over voorzieningen om de personele gevolgen van reorganisaties op te vangen. Concreet gaat het bijvoorbeeld over hoe medewerkers herplaatst worden bij een reorganisatie, over scholing, begeleidingsfaciliteiten naar ander werk en wat de arbeidsvoorwaardelijke gevolgen zijn (bijvoorbeeld een ontslaguitkering, of de gevolgen voor het salaris als een medewerker herplaatst wordt). Op 6 december 2011 hebben de minister van defensie en de vakcentrales voor Defensiepersoneel overeenstemming bereikt over het SBK. Dit SBK 2012 loopt van 1 januari 2012 tot 1 januari 2016 en is van toepassing op alle reorganisaties naar aanleiding van de beleids- of startbrief. Het SBK is gericht op het vinden van nieuw werk voor Defensiepersoneel dat als gevolg van de reorganisaties bij Defensie zal vertrekken.

3. Bevindingen

Directies P&O

Tijdens de gesprekken met de directies P&O is het volgende naar voren gebracht.

Algemeen

Bij de reorganisatie van Defensie is gekozen om aan de hand van een systeem van NF (vastgestelde aantallen medewerkers per schaal/rang) te komen tot een gezonde personeelsopbouw bij Defensie. Om naar de gewenste situatie toe te groeien zijn knelpuntcategorieën vastgesteld, die in verschillende tranches door de OPCO's worden bepaald (en bijgesteld indien nodig). De individuele overtolligheid binnen Defensie wordt concreet zichtbaar wanneer het personeel via het doorlopen van het sollicitatie- en functietoewijzingsproces binnen een termijn van drie maanden na einde functieduur geen vervolgfunctie krijgt toegewezen. Na die termijn volgt, via een traject van interne- en externe herplaatsing, een begeleiding en bemiddeling 'van werk naar werk' binnen of buiten de defensieorganisatie. Het bevorderen van vrijwillige uitstroom maakt deel uit van het SBK. Al deze P-instrumenten dienen ter ondersteuning van de reorganisatie en zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. In de eindsituatie, die op 1 januari 2016 bereikt moet zijn, verwacht men een reductie van 12000 functies en een succesvolle overgang 'van werk naar werk' van (overtollige) medewerkers bij Defensie te hebben gerealiseerd.

Numerus Fixus

De NF is vooral ingegeven door financiële overwegingen. De systematiek van de NF staat op zich niet ter discussie, wel ervaren de meeste OPCO's de NF als een normatief en te strak keurslijf dat niet of nauwelijks is getoetst aan de verwachte taken en daarvoor benodigde middelen. In die zin zou men meer ruimte wensen om te kunnen anticiperen op de gewenste eindsituatie in de nieuwe organisatie. Die ruimte is ook nodig om het gebrek aan synchronisatie tussen reorganisaties van de verschillende defensieonderdelen te kunnen opvangen.

Knelpuntcategorieën

Uit de themabezoeken komt naar voren dat er op het gebied van knelpuntcategorieën grote verschillen zijn tussen de defensieonderdelen. Bij de KMar is vrijwel geen overtolligheid te verwachten bij het militaire personeel (en zijn

dus ook geen knelpuntcategorieën vastgesteld), terwijl het CLAS juist veel overtolligheid verwacht. Moeilijker is het te kunnen bepalen waar die overtolligheid zal ontstaan. Bij het CZSK zijn de knelpuntcategorieën per dienstvak of subdienstgroep vastgesteld. Het CLAS heeft gekozen voor een ruimere benadering (per rang) bij de vaststelling van de knelpuntcategorieën. Daar waar de onduidelijkheid het grootst is, is het personeel het meest onzeker over de toekomst en neemt een afwachterende houding aan. Bovendien zijn de verschillende snelheden waarmee reorganisaties van de diverse defensieonderdelen worden uitgevoerd van invloed op de NF binnen het eigen OPCO. Indien functies op enig moment een ander 'label' (rang of kleur pak) krijgen, wordt het totale overzicht per rang/ kleur pak verstoord. De discussie over het 'labellen' van functies versterkt de onrust en onzekerheid bij het personeel.

Bij sommige defensieonderdelen is geen doorvertaling gemaakt naar het verder uitsplitsen van de knelpuntcategorieën naar wapen of dienstvak. Bij de totale herverdeling per defensieonderdeel kan dit problemen veroorzaken onder specialisten die voor hun taak zijn aangewezen op één specifieke rang of schaal. Dit probleem doet zich onder meer voor bij geneeskundig personeel (bijv. artsen en fysiotherapeuten). Aan de andere kant worden specialisten in sommige gevallen aangemerkt als knelpuntcategorie op basis van hun rang, terwijl zij dat op grond van hun specialisme niet zijn (bijv. de Lkol bedrijfsarts bij het CLAS).

Vacaturebank en sollicitatieproces

Voor het vullen van de nieuwe defensieorganisatie moet vrijwel iedere werknemer opnieuw solliciteren naar een functie. Het sollicitatieproces start bij de vacaturebank en de belangstelling die de werknemer voor maximaal negen functies¹ kenbaar kan maken. Uit de themabezoeken blijkt het gebrek aan transparantie de meeste onrust te veroorzaken. Er blijken grote verschillen voor te komen in de manier waarop het sollicitatieproces bij de defensieonderdelen is ingericht. Dit geldt tevens voor de vacaturebank en hoe hiermee wordt omgegaan. Waar de vacaturebank oorspronkelijk voor was bedoeld, namelijk meer inzicht over de mogelijkheden die de medewerker binnen de organisatie heeft, wordt zij nu in combinatie met het sollicitatie- en functietoewijzingsproces gebruikt als mogelijkheid om te selecteren wie er in de toekomst een baan bij Defensie houdt. Het ontbreken van heldere criteria maakt het onmogelijk hier objectief en eenduidig mee om te gaan. Dit komt vooral tot uitdrukking bij paarse onderdelen wanneer bijvoorbeeld van de ene sollicitant een CV wordt verwacht en voor de sollicitatie door een ander kleur pak een preselectie is gemaakt door het OPCO waartoe de sollicitant behoort.

Personeel van de staf van de KMar heeft het gevoel eerder verzekerd te zijn van een baan als herplaatser, dan als kandidaat die het sollicitatieproces moet doorlopen². Bij CZSK gaf men aan het sollicitatie- of functietoewijzingsproces 'in beginsel' met de vacaturebank te starten, maar een zekere mate van sturing (beheer) toe te passen om zeker te stellen dat specialistisch personeel (bv. Onderzeedienst) niet onbedoeld overtollig raakt.

Verschillen zijn ook geconstateerd in het hanteren van een verplichte functieduur van drie jaar. Bij het CLAS werd toegestaan drie maanden voor einde functieduur beschikbaar te zijn voor een andere functie in tegenstelling tot de andere krijgsmachtdelen waar één jaar werd aangehouden. Verwacht wordt dat het vanaf 1 januari 2013 mogelijk is ook bij het CLAS na twee jaar van functie te rouleren

1 De beperking van maximaal negen lopende sollicitaties is in de loop van het jaar vervallen.

2 Dit wordt overigens niet zo ervaren bij operationele onderdelen van de KMar, waar (interne) herplaatsters juist moeite hebben om een andere functie te krijgen.

(conform AMAR)³. Bij de KMar is in overleg met de HDP besloten de verplichte functieduur los te laten voor die functies, waarbij roulatie van personeel niet in het belang is van de gewenste continuïteit bij handhaving van de openbare orde. Dit geldt ondermeer voor de functie van hulpofficier van justitie.

Het sollicitatie- en functietoewijzingsproces heeft bij meerdere defensieonderdelen een significante toename van de werkdruk bij P&O-functionarissen tot gevolg.

Sociaal Beleidskader

Het SBK wordt door alle defensieonderdelen ervaren als een instrument waar nog weinig animo voor is. Bij het CLAS, waar de onduidelijkheid over de NF en/of knelpuntcategorie het grootst is, is de onrust en onzekerheid ook groter en wacht het personeel af op wat er komen gaat. Medewerkers van het personeelslogistiek commando van het CLAS gaven aan geen inzicht te hebben in de gereserveerde budgetten voor het SBK. Zij verwachten onvoldoende financiële middelen te hebben voor zowel de te verwachte aantallen overtollig personeel als alle ca. 1100 militairen met ontslagbescherming zonder functie.

Het gebrek aan uniformiteit over de status en termijnen van interne herplaatsers versterkt bovendien de onrust onder het personeel. Bij alle themabezoeken werden de uitvoeringsregelingen die met het SBK verband houden, als 'te laat' en onvolledig ervaren. Dit geldt ook voor de rol van het centrale regieteam Reorganisatie Ondersteuning Defensie (ROND) en de verwachtingen die men heeft van de Begeleidings- en Bemiddelingsorganisatie (BBO). Bij vrijwel alle defensieonderdelen werden twijfels geuit over zowel de output, de capaciteit als de kwaliteit van de BBO.

Voor de aan het SBK gekoppelde instrumenten geldt eveneens dat ze (nog) niet werken (bv. stimuleringspremie) of laat beschikbaar komen (bruto-netto tool). Dat leidt tot veel vragen waar P&O-functionarissen niet direct een antwoord op kunnen geven. Die informatie komt veelal achteraf beschikbaar.

(Sub)conclusie

Hoewel de P-instrumenten door de meeste defensieonderdelen als werkbaar worden gekwalificeerd, is de conclusie dat de randvoorwaarden om deze instrumenten in te zetten deels ontbreken of met veel vertraging en onduidelijkheden tot stand komen. Dit geldt zowel voor de invulling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden (ROND en BBO) als voor de benodigde uitvoeringsregelingen die nodig zijn om de afspraken (NF, SBK) en processen (vacaturebank en sollicitatieproces) zoals vastgelegd door de HDP en SG gestand te kunnen doen. Zolang de NF in strakke en normatieve kaders wordt toegepast verwachten de defensieonderdelen niet gecontroleerd toe te kunnen groeien naar de gewenste eindsituatie die op 1 januari 2016 dient te zijn bereikt.

Commandanten en knelpuntcategorieën

Tijdens de gesprekken met de commandanten en personeel dat als knelpuntcategorie is bestempeld is het volgende naar voren gebracht.

Algemeen

Over het algemeen is men niet tevreden over de communicatie met betrekking tot de reorganisatie. Er wordt weliswaar voldoende informatie verstrekt, maar die informatie voldoet vrijwel nooit aan de verwachting. Men wil duidelijkheid, die kan

³ De toepassing van de beschikbaarheidssystematiek wordt momenteel uitgewerkt en is nog onderwerp van gesprek tussen de HDP en de vakbonden. Zodra hier overeenstemming over is bereikt, wordt het personeel geïnformeerd hoe hier invulling aan wordt gegeven.

niet worden gegeven. Er is behoefte aan eenduidige communicatie, maar die is teveel versnipperd of niet bij alle defensieonderdelen op dezelfde manier belegd. In de praktijk zijn enerzijds lijnmanagers en commandanten niet altijd goed voorbereid, anderzijds kan de personeelsdienst – als de communicatie langs die lijn loopt – geen duidelijkheid verschaffen over individuele gevallen. Door beide groepen wordt de personeelszorg op afstand (DC HR) als onpersoonlijk en niet als personeelszorg ervaren. De veelvuldig automatisch gegenereerde mails die iedereen tegenwoordig ontvangt zijn hier een voorbeeld van; de mails zorgen dikwijls voor grote onrust onder het personeel.

Commandanten hebben vooral behoefte aan integrale verantwoordelijkheid, zowel op het gebied van communicatie als zeggenschap over het personeel. CZSK heeft hierin een andere keuze gemaakt, die past bij de specifieke werkwijze van de marine en op dit moment goed bevalt. Commandanten bij het CZSK worden om die reden meer ondersteund vanuit de P&O-lijn en hebben baat bij sturing en beheer door de personeelsdienst. Bij het CLAS ervaren commandanten voor honderd procent verantwoordelijk te zijn, maar slechts voor tien procent bevoegd om die verantwoordelijkheid in te kunnen vullen. De reorganisaties duren over het algemeen te lang.

Numerus Fixus

Uit de themabijeenkomst komt naar voren dat men de NF vooral ziet als een macro-instrument, dat sterk wordt gedreven door de opgelegde financiële kaders. Wat men mist is hoe de NF zich verhoudt tot de opgedragen taken, daar zou volgens de commandanten meer rekening mee moeten worden gehouden. De effecten van de NF op eenheidsniveau zijn over het algemeen niet of nauwelijks merkbaar. Wel is men van mening dat de NF op termijn zou kunnen leiden tot kwaliteitsverlies (als onbedoeld neveneffect). Commandanten geven met name aan dat de piramide als basis voor een gezonde personeelsopbouw, geen afspiegeling is van de toegenomen behoefte aan middenkader en technisch goed opgeleid personeel als gevolg van de introductie van geavanceerde wapensystemen zoals de CV-90, de NH-90 of de nieuwe patrouilleschepen van de Holland-klasse. Vaak betekent dit een grotere behoefte aan kaderleden dan aan soldaten of korporaals. Men heeft in die zin twijfels of de NF ook bijdraagt aan een voor haar taak berekende organisatie. Het gebrek aan synchronisatie tussen de verschillende defensieonderdelen en de gevolgen van *outsourcing* hebben eveneens invloed op de uitkomst van de NF. Door een gebrek aan spelregels van bovenaf wordt de NF door de commandanten ervaren als een te strak keurslijf. Dat leidt op de werkvloer tot ongewenste 'kunstgrepen' om de opgedragen taken te kunnen blijven uitvoeren.

Knelpuntcategorieën

Het vaststellen van knelpuntcategorieën heeft volgens commandanten niet geleid tot het gewenste doel en draagt in dat opzicht niet bij aan een vrijwillige uitstroom van personeel. Het verschaft geen duidelijkheid voor de individuele medewerker, wat blijkt uit het geringe animo voor het SBK. De afkondiging van knelpuntcategorieën heeft grote onrust onder het personeel veroorzaakt. Operationele eenheden hebben over het algemeen geringe aantallen personeel in knelpuntcategorieën. Bij het CLAS ervaart men de keuze voor generieke knelpuntcategorieën als ontoereikend. Het personeel heeft behoefte aan een verdere uitsplitsing naar specialisme.

Vacaturebank en sollicitatieproces

Veel commentaar heeft men op het gebruik van de vacaturebank en het sollicitatieproces. De automatisch gegenereerde mails als gevolg van wijzigingen in de vacaturebank wekken eerder wantrouwen dan vertrouwen en zorgen eerder voor onrust dan duidelijkheid. Men vindt het systeem niet gebruiksvriendelijk en de filters

en koppelingen in het systeem zorgen voor onbetrouwbare uitkomsten. De actualiteit van de vacaturebank wordt als bedroevend ervaren als het gaat om functiebeschrijvingen. Het gebruik van gewijzigde terminologie of nieuwe codes leidt regelmatig tot verkeerde selecties van kandidaten. Voor sommige categorieën zoals 'uitloop- officieren' ontbreken selectiecriteria en de waarde van bijvoorbeeld een E-portfolio is onvoldoende bekend en duidelijk. Ook de beschikbaarheid van het systeem is voor een groot deel van het personeel nog steeds niet vanzelfsprekend. Commandanten van operationele eenheden hebben vooral behoefte aan 'beheer in eigen hand' van manschappen en kader in de onderbouw.

Commandanten en knelpuntcategorieën zijn van mening dat de vacaturebank het functietoewijzingsproces eerder ondoorzichtig dan transparant heeft gemaakt. Commandanten vinden dat geschiktheid niet ondergeschikt zou moeten zijn aan beschikbaarheid. Dit is nu wel het geval. Vooral als het gaat om specialisten hebben commandanten behoefte aan maatwerk. Dit vraagt in het belang van de organisatie soms ook om een tegenprestatie van die organisatie. Nu wordt dat teveel aan het toeval overgelaten. Een zekere sturing (en beheer) schept meer duidelijkheid en levert meer rust op onder het personeel dan nu het geval is.

Sociaal Beleidskader

Het SBK wordt door beide doelgroepen gezien als een niet effectief instrument om vrijwillige uitstroom te bevorderen. Opvallend was het verschil in benadering tussen personeel uit de knelpuntcategorieën enerzijds en commandanten anderzijds. Personeel uit de knelpuntcategorieën beschouwt het SBK unaniem als een onaantrekkelijk en te mager pakket, terwijl commandanten er vooral naar kijken als een acceptabel en in sommige opzichten beter sociaal vangnet dan een vergelijkbaar sociaal plan in de burgermaatschappij. Dit geldt echter voor een zeer beperkte doelgroep. Voor vijftig plussers is men niet overtuigd van de voordelen die het SBK voor deze doelgroep biedt. Van uitstroombegleiding heeft men nog niet veel gemerkt.

(Sub)conclusie

Zowel medewerkers als commandanten zijn niet overtuigd dat de P-instrumenten bijdragen tot de uiteindelijk gewenste personeelsopbouw van Defensie. In die zin blijkt geen van de instrumenten te voldoen aan de verwachtingen. De NF wordt vooral bekritiseerd om de strakke en financieel gedreven kaders waarbinnen moet worden gemanoeuvreed terwijl de flexibiliteit op de werkvloer om de opgedragen taken uit te kunnen voeren is afgenomen. De P-instrumenten knelpuntcategorieën en vacaturebank scheppen eerder onduidelijkheid en onrust dan dat zij bijdragen aan transparantie en vertrouwen. Over de waarde van het SBK zijn de meningen verdeeld. Wel vinden zowel commandanten als medewerkers in de knelpuntcategorieën dat het SBK de vrijwillige uitstroom van personeel niet genoeg stimuleert.

Enquête P-instrumenten

Algemeen

Om een beeld te krijgen van ervaringen van het defensiepersoneel met de verschillende P-instrumenten is een enquête gehouden. Hiertoe is een aantal vragen toegevoegd aan de vragenlijst van de doorlopende enquête Benchmark Werkbeleving Defensie. Deze enquête is uitgevoerd door de Bedrijfsgroep Defensie Personele Diensten afdeling Gedragswetenschappen in de periode van 1 juli 2012 tot eind september 2012. Deze afdeling heeft de resultaten van de enquête in oktober 2012 verwerkt en aan de IGK beschikbaar gesteld.

Door middel van zes stellingen en een open vraag werd de mening van het defensiepersoneel gepeild. De stellingen waren:

- de NF heeft mij meer inzicht gegeven in de toekomstige personeelsopbouw bij Defensie;
- de vaststelling van knelpuntcategorieën heeft mij meer duidelijkheid gegeven over mijn kansen binnen Defensie;
- de vacaturebank is voor mij een bruikbaar hulpmiddel bij het vinden van een nieuwe functie;
- ik heb vertrouwen in het sollicitatieproces en ik heb vertrouwen in het functietoewijzingsproces;
- het SBK biedt mij voldoende mogelijkheden wanneer ik de organisatie moet verlaten;
- ik ben door mijn personeelsorganisatie voldoende geïnformeerd en begeleid in het gebruik van deze instrumenten.

Reacties

In totaal zijn 5832 medewerkers benaderd de enquête in te vullen. Van dit aantal hebben 1286 mensen de vragenlijst ingevuld. Bij de beschrijving van de resultaten zijn door de afdeling gedragswetenschappen de scores gewogen wat betekent dat de resultaten representatief zijn voor de gehele defensieorganisatie. Onderstaande tabel geeft de reacties weer per stelling.

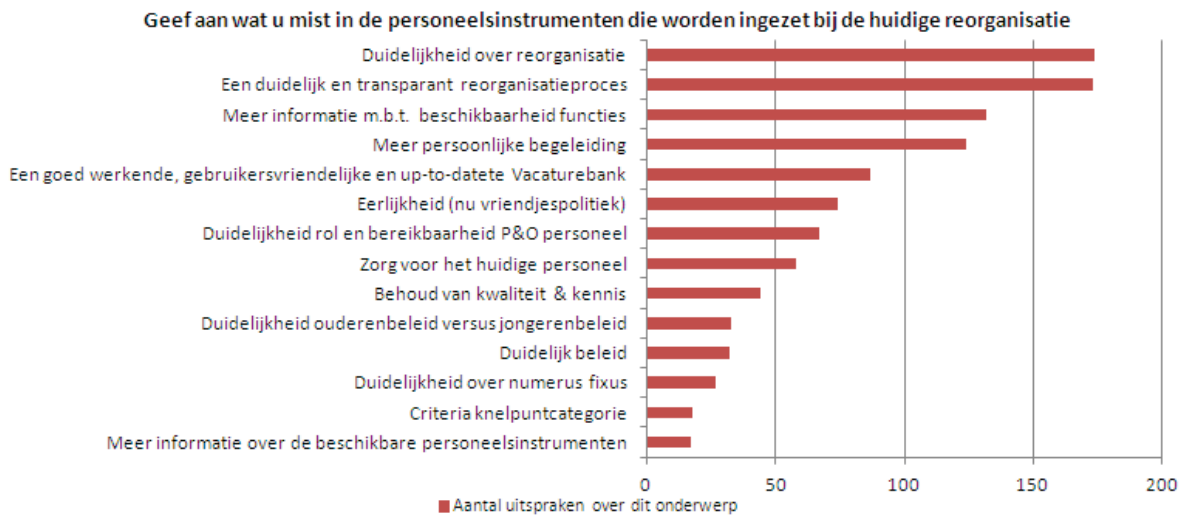
Verdeling van de antwoorden (%) op de vragen over personeelsinstrumenten

	Helemaal oneens	oneens	neutraal	Eens	Helemaal eens	NVT	Weet niet
Numfix	10.8	22.8	31.7	22.7	1.2	1.9	8.9
Knelpuntcat	11.2	23.1	34.8	17.6	2.1	3.9	7.4
Vacaturebank	12.2	19.0	27.5	30.3	3.0	4.2	3.7
Soll-proces	17.4	29.6	34.5	12.2	0.9	2.0	3.4
FTW-proces	15.4	29.1	36.2	12.8	1.3	1.4	4.0
SBK	14.6	19.8	32.2	12.5	1.4	4.7	14.9
Voldoende geïnformeerd	16.1	29.0	31.1	18.0	1.7	2.4	1.8

In het algemeen zijn weinig mensen positief over de personeelsinstrumenten. Over de vacaturebank is ongeveer dertig procent positief. NF en knelpuntcategorieën worden door twintig tot dertig procent van het personeel als nuttig ervaren. Een vijfde van het personeel vindt dat ze door de personeelsorganisatie voldoende zijn geïnformeerd. Opvallend is dat dertig tot vijftig procent van het personeel ontevreden is over het sollicitatieproces, het functietoewijzingsproces en het SBK. Opmerkelijk veel (15%) personeelsleden geven aan niet te weten of het SBK hen voldoende mogelijkheden biedt.

Uit verdere informatie van de afdeling Gedragwetenschappen blijkt dat onderofficieren positiever zijn over de vacaturebank dan hoofdofficieren en bij het burgerpersoneel de hogere schalen negatiever zijn dan de lagere schalen. In het sollicitatie- en functietoewijzingsproces hebben militairen minder vertrouwen dan burgerpersoneel. Het burgerpersoneel stelt zich vaker neutraal op. Daarnaast zijn binnen het functietoewijzingsproces de allerjongste en oudste categorieën het meest neutraal en de overige categorieën vaker negatief. Het oordeel bij burgermedewerkers wordt met hogere schalen negatiever. Over het algemeen is men negatief over het SBK waarbij mannen negatiever zijn dan vrouwen. Tot slot is het personeel van CLSK, DMO en CDC iets vaker negatief over de ontvangen informatie van de personeelsdiensten.

In een open vraag kon het personeel aangeven wat men miste bij de inzet van de P-instrumenten bij de huidige reorganisatie. De hierop ontvangen reacties zijn in onderstaande tabel gegroepeerd.



Uit de gegeven antwoorden blijkt dat het personeel in algemene zin duidelijkheid en transparantie mist ten aanzien van het totale proces van de reorganisatie. Meer gericht op het thema P-instrumenten geven respondenten aan tevreden te zijn over het aantal P-instrumenten dat beschikbaar is. Specifieke opmerkingen betreffen de toepassing en de inhoud van de instrumenten. Men is van mening dat in de huidige tijd meer en meer een computer het proces overneemt waardoor de persoonlijke begeleiding in het gedrang komt⁴. Het personeel verwacht van de commandant en personeelsdienst een op de persoon toegesneden proces. In de praktijk wordt een sollicitant door een computer afgewezen als niet aan alle voorwaarden is voldaan, kunnen mensen niet solliciteren op functies omdat ze nog niet in de sollicitatiebracket vallen en mist men een duidelijk overzicht van beschikbare functies. Ook commandanten geven aan dat zij zich als leidinggevende niet meer "direct in control" voelen aangezien veel personeelsprocessen vanuit DC HR, ver van zijn of haar invloedssfeer, worden uitgevoerd of zelfs volledig geautomatiseerd verlopen.

Een belangrijk kritiekpunt dat vaak werd genoemd - maar eigenlijk buiten de kaders van het themaonderzoek valt - is de voortdurende onduidelijkheid over de gevolgen van de reorganisatie voor Defensie. Het personeel realiseert zich dat bij deze reorganisatie iedereen betrokken is, maar heeft moeite met dat gegeven in actie te komen als niet alle gegevens over de eigen positie, toekomst en mogelijkheden beschikbaar zijn. Zeer vaak wordt de term "gebrek aan transparantie" gebruikt, zowel over de defensiereorganisatie zelf als in relatie tot het sollicitatie- en functietoewijzingsproces. De doelstelling "de juiste man op de juiste plaats" wordt in de praktijk niet meer herkend en men constateert dat vooral de timing en persoonlijke voorkeuren grote invloed hebben op de uitkomst van het proces.

Verder heeft men het gevoel dat de NF binnen Defensie gebruikt wordt als een doel op zich in plaats van een middel bij de reorganisatie. Men concludeert dat door het reorganisatieproces de kwaliteit van Defensie achteruit zal gaan. Tot slot zijn er respondenten die opmerkingen maken over een gebrek aan eenduidigheid in de

4 Deze zorg is eerder geconstateerd en genoemd door de IGK in het voorwoord van zijn jaarverslag 2011, blz. 6-7.

toepassing van de P-instrumenten tussen de bestuurstaf, de verschillende OPCO's, DMO en CDC.

(Sub)conclusie

Uit de enquête blijkt dat het personeel zich zorgen maakt over de onduidelijkheid van de gehele reorganisatie van Defensie. Gericht op de vraagstelling uit het themaonderzoek blijkt dat het aantal P-instrumenten dat Defensie toepast bij de reorganisatie voldoende wordt geacht. Kritiek wordt geuit op de inhoud en de toepassing van de instrumenten. Dertig tot vijftig procent van de respondenten is negatief over het sollicitatieproces, het functietoewijzingsproces en het SBK. Men is negatief over de transparantie van het sollicitatieproces, de kwaliteit van de gegevens binnen de instrumenten en de informatie en communicatie bij het toepassen van de instrumenten. Men maakt zich zorgen of het personeel wel een eerlijke kans krijgt bij het functietoewijzingsproces en mist de persoonlijke begeleiding. Gevreesd wordt dat door een digitaal proces niet de juiste persoon op de juiste plaats zal komen en veel kwaliteit uit de defensieorganisatie zal verdwijnen. Het personeel heeft behoefte aan een proces dat gericht is op de persoonlijke situatie, waarover open en eerlijk wordt gecommuniceerd en dat de flexibiliteit heeft maatwerk te leveren.

4. Conclusies

Algemeen

Uit het onderzoek komt naar voren dat Defensie voldoende P-instrumenten inzet bij de uitvoering van de reorganisatie. Afhankelijk van de doelgroep wordt het nut en de wijze waarop de verschillende instrumenten worden toegepast verschillend beleefd. Over de kaders en randvoorwaarden waaronder de verschillende P-instrumenten worden ingezet bestaat vaak onduidelijkheid bij de personeelsdiensten en wordt pas in een laat stadium actie ondernomen door beleidsverantwoordelijken om die onduidelijkheid weg te nemen. Dit wordt bevestigd door het beeld onder de respondenten van de enquête. De kritiek richt zich vooral op het gebrek aan transparantie van de instrumenten, de kwaliteit van de gegevens binnen de instrumenten en de informatie en communicatie bij het toepassen van de instrumenten.

Opvallend is dat meerdere doelgroepen twijfelen of de ingezette P-instrumenten wel bijdragen aan de uiteindelijk gewenste personeelsopbouw van Defensie. De verdergaande automatisering en centralisatie van personeelsdiensten zorgt ervoor dat digitale processen de plaats en rol innemen van het persoonlijk contact tussen de medewerker en de organisatie. Het vertrouwen dat deze processen tot de juiste keuze leiden ontbreekt veelal. Het personeel heeft behoefte aan een proces dat gebaseerd is op persoonlijk contact, gericht op de persoonlijke situatie en waarover open en eerlijk wordt gecommuniceerd.

Numerus Fixus

De strakke en financieel gedreven kaders van de NF wordt ervaren als een belemmering om de gewenste eindsituatie gecontroleerd te bereiken.

Knelpuntcategorieën

Het vaststellen van knelpuntcategorieën heeft niet bijgedragen tot het gewenste doel: stimuleren van de vrijwillige uitstroom van personeel. In die zin is de meerwaarde van dit instrument te verwaarlozen. Het scheidt wel duidelijkheid naar de organisatie, maar geen duidelijkheid naar de individuele medewerker. De afkondiging van knelpuntcategorieën heeft veel onrust onder het personeel veroorzaakt.

Vacaturebank en sollicitatieproces

Op de vacaturebank en het sollicitatieproces is felle kritiek geuit, met name door medewerkers die er gebruik van maken. De aanwijzing SG over de eenduidige toepassing van de vacaturebank heeft hier tot nu toe geen verandering in gebracht. De actualiteit van functiebeschrijvingen in de vacaturebank wordt door de gebruikers bestempeld als bedroevend. Het systeem is niet gebruiksvriendelijk en filters en koppelingen zorgen voor onbetrouwbare uitkomsten. Men heeft het gevoel geen eerlijke kans te maken en mist in het totale functietoewijzingsproces de persoonlijke begeleiding. Ook de toegang tot de vacaturebank is voor een groot deel van het personeel nog steeds niet vanzelfsprekend. Oorspronkelijk was de vacaturebank bedoeld om de medewerker meer inzicht te bieden over zijn/haar mogelijkheden binnen Defensie.

In de praktijk wordt een sollicitant door "het systeem" afgewezen als niet aan alle voorwaarden is voldaan, kunnen mensen niet solliciteren op functies als ze niet in de periode van openstelling vallen en mist men een duidelijk overzicht van beschikbare functies. Ook commandanten geven aan dat zij zich als leidinggevend niet "in control" voelen. Steeds meer processen worden op afstand vanuit DC HR uitgevoerd of worden zelfs door middel van autonome geautomatiseerde processen in naam van de commandant afgedaan zonder diens medeweten.

Sociaal Beleidskader

Uit de geringe animo onder het personeel uit de knelpuntcategorieën blijkt dat het SBK wordt ervaren als een niet effectief instrument om vrijwillige uitstroom te bevorderen. Medewerkers in die categorie beschouwen het SBK unaniem als een onaantrekkelijk en te mager pakket. Commandanten zien het veelal als een acceptabel en in sommige opzichten beter sociaal vangnet dan een vergelijkbaar sociaal plan in de burgermaatschappij.

Van belang is verder dat beleidsverantwoordelijken er lang over hebben gedaan de noodzakelijke uitstroombegleiding als essentieel onderdeel van dit P-instrument op orde te krijgen. Defensieonderdelen hebben de zorg uitgesproken dat de hiervoor verantwoordelijke BBO nog niet over de kwantitatieve en kwalitatieve middelen beschikt om de verwachte uitstroom van personeel straks adequaat te kunnen begeleiden. Het is echter nog te vroeg om die conclusie te kunnen trekken; de grote toestroom van te begeleiden medewerkers naar een werkplek buiten Defensie moet nog op gang komen. Een ingelast werkbezoek aan de BBO heeft duidelijk gemaakt dat zij zich bewust zijn van die toename en zich hierop voorbereiden.

Eindconclusie

De uitkomsten van het themaonderzoek leveren een beeld op dat de personeelsinstrumenten tijdens de reorganisatie niet altijd aan de behoefte van medewerkers, commandanten en personeelsdiensten voldoen. De personeelsdienst en commandanten vinden de instrumenten weliswaar bruikbaar maar hebben moeite de instrumenten goed toe te passen vanwege de strakke en strikte kaders. Het personeel mist vooral antwoorden over de gevolgen van de toepassing van de P-instrumenten op de persoonlijke situatie en oordelen negatief over de instrumenten. De medewerkers hebben weinig vertrouwen in geautomatiseerde systemen en missen de persoonlijke begeleiding. In algemene zin is het personeel kritisch over het gehele reorganisatieproces. Specifiek gericht op het thema van dit onderzoek twijfelt het personeel defensiebreed of de ingezette P-instrumenten bijdragen aan de uiteindelijk gewenste kwalitatieve personeelsopbouw van Defensie.

5. Aanbevelingen

Gericht op de verbetering van de bestaande P-instrumenten zoals gehanteerd tijdens de reorganisatie worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- zorg dat de toegang tot de vacaturebank voor al het personeel gegarandeerd is;
- zorg dat de informatie in de vacaturebank transparant en relevant is, actuele functiebeschrijvingen bevat en duidelijk is met welke criteria het selectieproces plaatsvindt;
- verbeter de communicatie binnen het sollicitatie- en functietoewijzingsproces door het inbrengen van persoonlijke begeleiding door commandanten en personeelsadviseurs;
- veranker de rol van de commandant in het personeelsproces zodanig dat geautomatiseerde digitale processen niet zonder zijn tussenkomst kunnen worden geïnitieerd en afgedaan;
- zorg dat de aanbevelingen die worden geïmplementeerd ook in de processen van DC HR worden belegd;
- zorg dat de capaciteit binnen de BBO is gedimensioneerd op de behoefte om overtollig personeel adequaat te begeleiden en te bemiddelen naar werk buiten defensie.

6. Ontwikkelingen en nieuwe initiatieven

Het onderzoek naar de P-instrumenten is uitgevoerd in de periode waarin de reorganisatie van defensie nog aan het begin van het proces stond. Dit was een bewuste keuze om de mogelijkheid open te houden aanbevelingen uit het onderzoek vroegtijdig te kunnen implementeren en zo het reorganisatietraject te kunnen bijsturen indien nodig. In de periode van het onderzoek hebben de reorganisatieplannen van de verschillende defensieonderdelen vastere vorm gekregen. In dit laatste hoofdstuk worden kort de ontwikkelingen en nieuwe initiatieven weergegeven die van invloed (zullen) zijn op het verdere verloop van het reorganisatieproces.

Bij het begin van de reorganisatie is uitgegaan van een verkleining van de krijgsmacht met 12.000 arbeidsplaatsen. Inmiddels is duidelijk in welke orde van grootte de verschillende defensieonderdelen functies moeten inleveren. Om de omvang van de problematiek in de juiste verhouding te kunnen plaatsen volgt hieronder een indicatief overzicht van te reduceren aantallen arbeidsplaatsen, uitgesplitst naar defensieonderdeel (en afgerond op honderdtallen)⁵:

Commando Zeestrijdkrachten:	ca. 1600
Commando Landstrijdkrachten:	ca. 4400
Commando Luchtstrijdkrachten:	ca. 1700
Koninklijke Marechaussee:	ca. 300

⁵ De genoemde aantallen zijn indicatief (peildatum 1 november 2012) en kunnen fluctueren. In het overzicht zijn de reducties ten behoeve van de opleidingarbeidsplaatsen per krijgsmachtdeel niet meegenomen.

Bestuurstaf: ca. 1500
Commando Dienstencentra: ca. 1300

De knelpuntcategorieën worden per tranche vastgesteld. In totaal gaat het om drie tranches. Het doel van deze maatregel is medewerkers te stimuleren Defensie vrijwillig te verlaten. In deze maatregel zijn een aantal financiële voorzieningen en vormen van begeleiding opgenomen. Een SBK-rekenprogramma is hier speciaal voor ontwikkeld.

Het SBK-rekenprogramma geeft medewerkers de mogelijkheid uit te rekenen wat de verschillende SBK maatregelen financieel betekenen. De introductie van het programma heeft in eerste instantie vertraging opgelopen, maar is in het tweede kwartaal 2012 beschikbaar gesteld op intranet. Medewerkers hebben met dit programma de mogelijkheid bovenwettelijke WW aanspraak, stimuleringspremies, loonaanvulling en het gegarandeerd maandelijks inkomen te berekenen. In oktober 2012 is op internet de zogenaamde bruto-netto tool geplaatst, hiermee kan een medewerker berekenen wat de verschillende situaties netto voor hem of haar betekenen.

De aanvragen van medewerkers om vrijwillig de dienst te verlaten uit de eerste tranche knelpuntcategorieën zijn gehonoreerd. Aangezien de vastgestelde quota in geen enkele categorie nog is bereikt, blijven de tranches knelpuntcategorie openstaan voor nieuwe aanvragen tot het vastgestelde quotum is bereikt.

Een belangrijk instrument tijdens de reorganisatie is de vacaturebank. Medio 2012 is een aanwijzing Secretaris Generaal⁶ uitgegeven over een eenduidige toepassing van de vacaturebank. In deze aanwijzing zijn afspraken opgenomen over de wijze van digitaal belangstelling tonen, communicatie met medewerkers via automatische e-mail, een verlengde reactietermijn na het vrijgeven van de vacatures, de toepassing van de vacaturebank voor Management Development functies, openstelling van militaire vacatures voor alle operationele commando's en specifieke afspraken ten tijde van de reorganisatie.

Naast de knelpuntcategorieën is de remplaçantenregeling een van de maatregelen die vrijwillige uitstroom moet stimuleren. De vacaturebank kan gebruikt worden voor het publiceren van remplaçanten functies. Hiermee kan een werknemer, die is aangemerkt als interne herplaatsingskandidaat via de vacaturebank solliciteren naar een functie van een remplaçant.

De BBO is op 1 januari 2012 ontstaan uit het Dienstencentrum Externe Bemiddeling Defensie. De BBO heeft als doel vanuit een coördinerende rol medewerkers te helpen bij de zoektocht naar werk buiten Defensie. Naast verschillende initiatieven en begeleiding die op dit moment al worden toegepast bereidt het BBO zich voor op een grote hoeveelheid bemiddelingen in de komende periode. Om het personeel te begeleiden naar een baan buiten Defensie is een samenwerkingsovereenkomst afgesloten met het externe bureau USG Restart.

De centrale medezeggenschapscommissie en de Secretaris Generaal hebben medio 2012 overeenstemming bereikt over de toepassing van de NF. Om de bedrijfsvoering tijdens de reorganisatie in stand te kunnen houden, wordt de defensieonderdelen meer ruimte (en tijd) gegeven tussen het vaststellen van de nieuwe organisatie en het bereiken van het daaraan gekoppelde personeelsplafond.

6 AANWIJZING SG A/980: Eenduidige toepassing vacaturebank.

Om die ruimte optimaal te benutten wordt bijvoorbeeld binnen het Landelijk Opleiding en Kenniscentrum KMar (LOKKMar) de vastgestelde NF gedurende de reorganisatieperiode flexibel gehanteerd. Gedurende het reorganisatietraject zijn afspraken gemaakt en evaluatiemomenten vastgelegd om de functie- en rangsopbouw naar behoefte te kunnen bijstellen tot 1 januari 2016, als de vastgestelde NF moet zijn bereikt. Deze benadering wijkt af van reorganisatietrajecten bij andere defensieonderdelen en is wellicht interessant voor andere defensieonderdelen om de beschikbare ruimte binnen de NF optimaal te benutten.

In oktober 2012 heeft Defensie met de vakbonden sluitende afspraken gemaakt over een aanpassing van de URD (Uitvoeringsaanwijzing Reorganisaties Defensie), Begeleidings- en Bemiddelingsorganisatie (BBO) en het synchronisatievraagstuk Staven. Dit betekent dat voor de uitvoering van de reorganisatieplannen van de Bestuursstaf, de Divisie Personeel en Organisatie Defensie (DPOD) en de Staven wordt gestreefd naar maximale synchronisatie voor het vaststellen van het personeelsvullingsplan, het moment van vacaturestelling en de periode van selectie. De planning van de uitvoering van de reorganisatietrajecten wordt met elkaar in lijn gebracht.

7. Afsluiting

Het doel van dit themaonderzoek was na te gaan of de P-instrumenten die gebruikt worden tijdens de reorganisatie voldoen aan de verwachtingen. In de eindconclusie wordt vastgesteld dat de P-instrumenten in aantal voldoende zijn, maar dat het personeel bij de toepassing ervan met veel onduidelijkheden wordt geconfronteerd.

Uit de gesprekken met en de enquête onder het personeel komt als rode draad naar voren dat men twijfelt aan de aanpak en uitkomst van de reorganisatie. Men mist daarin de relatie met de taakstelling van Defensie en twijfelt dan ook of het doel (een kwalitatief goed functionerende krijgsmacht met de juiste persoon op de juiste plaats) gehaald zal worden.

Het grootste zorgpunt onder personeel betreft het gebrek aan transparantie en communicatie over de gevolgen van de reorganisatie voor de individuele medewerker. Dit leidt tot veel onrust en onzekerheid. Door eerlijk en open te communiceren naar het personeel en goed uit te leggen waarom bepaalde keuzes zijn of worden gemaakt, kan het vertrouwen in de organisatie geleidelijk worden hersteld.