



Ministerie van Defensie

Beleidsdoorlichting Flexibel Personeelssysteem

Versie 1.0

Datum	29 mei 2015
Status	Definitief

Colofon

Ministerie van Defensie
Hoofddirectie Beleid

Kalvermarkt 32
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Versie	1.0
Opdrachtgever	Minister van Defensie

Inhoudsopgave

COLOFON	2
INHOUDSOPGAVE	3
MANAGEMENTSAMENVATTING	5
1 INLEIDING	7
1.1 AANLEIDING	7
1.2 DOELSTELLING BELEIDSDOORLICHTING	7
1.3 AFBAKENING ONDERZOEK	7
1.4 EERDER ONDERZOECHT	8
1.5 ONDERZOEKSMODEL EN METHODIEK	8
1.6 MOGELIJKHEDEN EN BEPERKINGEN	9
1.7 ONAFHANKELIJKE TOETSING	9
1.8 INDELING RAPPORT	9
2 BESCHRIJVING FLEXIBEL PERSONEELSSYSTEEM	10
2.1 AANLEIDING EN PROBLEEM	10
2.2 DOELSTELLING EN BEOOGDE EFFECTEN FLEXIBEL PERSONEELSSYSTEEM (FPS)	11
2.3 ONDERZOEKSVRAGEN	13
3 INWERKINGTREDDING FPS	14
3.1 VERWERKING IN WET- EN REGELGEVING	14
3.2 IMPLEMENTATIE FPS-INSTRUMENTARIUM	15
3.3 DEELCONCLUSIE	16
4 ONTWIKKELINGEN FPS 2008 TOT 2014	17
4.1 EXTERNE ONTWIKKELINGEN	17
4.2 INTERNE ONTWIKKELINGEN	17
4.3 AANPASSING MODEL	19
4.4 DEELCONCLUSIE	20
5 DOELSTELLING VOORTDURENDE TALENTONTWIKKELING	21
5.1 ACTIVITEITEN OP HET GEBIED VAN TALENTONTWIKKELING VOOR 2008	21
5.2 TOELICHTING DOELSTELLING VOORTDURENDE TALENTONTWIKKELING VAN DE MILITAIR	21
5.3 INSTRUMENTARIUM	22
5.3.1 Intensivering loopbaanbegeleiding	22
5.3.2 Persoonlijk ontwikkelplan (POP)	24
5.3.3 Erkenning verworven competenties (EVC)	25
5.3.4 Elektronisch-portfolio (e-portfolio)	27
5.3.5 Stroomlijnen begeleiding en bemiddeling naar de civiele arbeidsmarkt	28
5.3.6 Samenhang rollen en instrumenten	29
5.4 KOSTEN INVOERING INSTRUMENTEN FPS	30
5.5 DOELTREFFENDHEID EN DOELMATIGHEID INSTRUMENTEN VOORTDURENDE TALENTONTWIKKELING	31
5.6 DEELCONCLUSIE	32
6 DOELSTELLING EVENWICHTIGE PERSONEELSOPBOUW	34
6.1 OVERGANGSBELEID	34
6.2 NULMETING	34
6.2.1 Verblijfsduur	34
6.2.2 Verjonging	36

6.3	ONTWIKKELING MILITAIRE PERSONEELSBESTAND	37
6.4	DOORSTROOM NAAR FASE DRIE	39
6.4.1	<i>Maximum aantal militairen per rang en maximum looptijd in rang</i>	41
6.5	OVERIGE KENMERKEN FPS MET BETREKKING TOT EVENWICHTIGE PERSONEELSOPBOUW	42
6.5.1	<i>Aanstelling bij de krijgsmacht</i>	42
6.6	KOSTEN INVOERING INSTRUMENTEN FPS EVENWICHTIGE OPBOUW PERSONEELSBESTAND	42
6.7	DOELTREFFENDHEID EN DOELMATIGHEID EVENWICHTIGE PERSONEELSOPBOUW	42
6.8	DEELCONCLUSIE	43
7	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	44
6.9	CONCLUSIES	44
6.9.1	<i>Voortdurende talentontwikkeling</i>	44
6.9.2	<i>Evenwichtige personeelsopbouw</i>	44
6.9.3	<i>Hoofdvraag</i>	45
6.10	AANBEVELINGEN	45
	BIJLAGEN	47
1.	VOLLEDIG ONDERZOEKSMODEL BELEIDSDOORLICHTING	47
2.	AFKORTINGENLIJST	48
3.	BEOORDELING BELEIDSDOORLICHTING DOOR PROF. DR. J.P.P.E.F. BOSELIE	49
4.	VERGELIJKING NULMETING FPS EN METING 1 JANUARI 2014	50

Managementsamenvatting

De beleidsdoorlichting van het Flexibel Personeelssysteem (FPS) beziet de doeltreffendheid en doelmatigheid van het FPS binnen de periode 2008 tot en met 2013. De evaluatie is uitgevoerd als een ex-post onderzoek, waarbij het streven is het beleid op het niveau van de algemene of operationele doelstellingen te evalueren. Het FPS beoogt de militair in staat te stellen voortdurend zijn talenten te ontwikkelen en Defensie in staat te stellen een evenwichtige personeelsopbouw te realiseren en handhaven. Om deze doelstellingen te bereiken heeft Defensie diverse personeelsinstrumenten en sturingsinstrumenten ingevoerd.

Het FPS is gefaseerd ingevoerd. De implementatie in de wet- en regelgeving is op 1 februari 2011 afgerond. De invoering van de verschillende instrumenten heeft plaatsgevonden in de periode van 2008 tot en met 2012. De FPS-instrumenten hebben nog niet volledig, zoals Haggerty en Wright in 2005 hebben onderzocht, minimaal drie tot vijf jaar de tijd gehad om tot effect te komen.

In de periode van de beleidsdoorlichting hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan die van invloed zijn geweest op de beoogde effecten van het FPS. De kredietcrisis in 2009, de toestand van de Rijksbegroting in 2011 en interne problematiek hebben geleid tot bezuinigingen. De periode waarop de beleidsdoorlichting toeziet wordt hierdoor gekenmerkt door reorganisaties. De beleidsbrief *'Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld'* was in 2011 aanleiding voor de invoering van de numerus fixus (NF). De reorganisaties en de invoering van de NF zijn sterk van invloed geweest op de personeelsopbouw. Daarnaast werd de normale personeelslogistiek beïnvloed door de reorganisaties, wat effect heeft gehad op de voortdurende talentontwikkeling van de militair.

De FPS doelstellingen zijn niet SMART¹ gemaakt. Doordat de doelstellingen niet zijn geconcretiseerd, zijn niet systematisch gegevens verzameld. Hierdoor kan, in de periode van de beleidsdoorlichting, niet worden vastgesteld of deze doelen zijn behaald. Op grond van verschillende bronnen is een beeld geschetst van het gebruik van de instrumenten, de beleving van de instrumenten en waar mogelijk de doelmatigheid en doeltreffendheid van de instrumenten. Deze informatie betreft diverse interne onderzoeken, een analyse van het personeelssysteem, onderzoek uitgevoerd door een vakcentrale, IGK-jaarverslagen, de consultatie van de OPCO's en de voor de beleidsdoorlichting FPS georganiseerde focusgroepsessies.

Ondanks bovenstaande inspanningen is het moeilijk vast te stellen hoe doeltreffend en doelmatig het FPS in de periode van 2008 tot 2014 is geweest. Op basis van de beschikbare informatie, geeft de beleidsdoorlichting een indruk van de doeltreffendheid van de verschillende instrumenten.

Ten behoeve van de voortdurende talentontwikkeling van de militair is het instrument loopbaanbegeleiding geïntensiveerd en zijn de volgende instrumenten ingevoerd: het Persoonlijk Ontwikkelingsplan (POP), de Erkenning Verworven Competenties (EVC) en het elektronisch-portfolio (e-portfolio). Daarnaast is de bemiddeling naar de civiele arbeidsmarkt gestroomlijnd door de invoering van de Begeleidings- en Bemiddelingsorganisatie.

Uit de beleidsdoorlichting is gebleken dat militairen bekend zijn met de verschillende instrumenten. Het gebruik van de instrumenten is divers, wat mogelijk een gevolg is van het vrijblijvende karakter ervan. De waardering van de instrumenten verschilt. De EVC en het groepsgewijze waarderen en valideren worden positief ervaren. Over het nut en de noodzaak van het e-portfolio lopen daarentegen de meningen uiteen. Inzicht in de loopbaanmogelijkheden is een randvoorwaarde voor het geven van een gedegen loopbaanadvies. Het ontbreken van dit inzicht beperkt de loopbaanbegeleider in het geven van een gericht advies over opleidingen en loopbaanmogelijkheden. Met de invoering van de verschillende instrumenten is de rol van de leidinggevende in relatie tot de talentontwikkeling van de militair beperkt. Tot slot is de vulling van de loopbaanbegeleidingsorganisatie afgenomen. De te achterhalen uitgaven voor de instrumenten ten

¹ SMART staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, resultaatgericht, tijdsgebonden.

behoefte van de voortdurende talentontwikkeling² komen neer op ongeveer gemiddeld € 5 miljoen per jaar, wat, in verhouding met de totale personeelskosten van jaarlijks € 4 miljard, laag is.

In de periode waarop de beleidsdoorlichting ziet heeft Defensie slechts in beperkte mate ervaring opgedaan met het nemen van bevorderingsbesluiten en doorstroombesluiten naar FPS fase 3. De oorzaak hiervan ligt hoofdzakelijk in het vigerende doorstroom- en ontslagregime in het kader van het FPS, dat op 1 januari 2008 in werking is getreden. De militairen die op of na deze datum bij Defensie zijn ingestroomd, dienen pas over enkele jaren een besluit te krijgen of zij bevorderd kunnen worden of kunnen doorstromen naar FPS fase 3.

Ook heeft het overgangsbeleid ertoe geleid dat per 1 januari 2008 in totaal 50 procent van de militairen een FPS fase 3-aanstelling had. Dit heeft de directe sturingsmogelijkheden in sterke mate beperkt. Een aanzienlijk deel van de militairen in de leeftijdscategorie van 30 tot 34 jaar heeft een FPS fase 3-aanstelling. Deze militairen zijn nog een geruime tijd werkzaam zijn in de huidige rang en dit heeft negatieve consequenties voor de planbaarheid van het personeelslogistieke proces en de in- en doorstroomruimte. Het verjongingseffect heeft nog niet kunnen plaatsvinden, mede door de ophoging van de Uitkeringswet (UKW)-leeftijd en de ontslagbescherming.

Het is aannemelijk dat het FPS heeft bijgedragen aan de talentontwikkeling van de militair. Met de invoering van de verschillende instrumenten heeft Defensie meer mogelijkheden geschapen om te werken aan een voortdurende talentontwikkeling van de militair. Naar verwachting draagt het instrument EVC het meest bij en het e-portfolio het minst bij aan de talentontwikkeling.

Aanbevelingen voor deze doelstelling zijn:

- Benader de instrumenten integraal en veranker deze in de personeelsprocessen.
- Vereenvoudig het functielandschap binnen Defensie en zorg, waar mogelijk, voor aansluiting op functies buiten Defensie.

Het is aannemelijk dat het FPS heeft bijgedragen aan de evenwichtige personeelsopbouw. De NF is een effectief instrument gebleken om het personeelsbestand aan te passen aan de gewenste omvang. Het realiseren van een evenwichtige personeelsopbouw en het beheersen van de personele kosten is op grond van het sturingsinstrument maximum looptijd in rang nog onvoldoende mogelijk geweest. De aanbeveling voor deze doelstelling is:

- Bezie hoe de instroom in FPS fase 3 wordt vormgegeven. Tot en met eind 2013 zijn weinig doorstroom- en bevorderingsbesluiten genomen, maar de verwachting is dat het aantal besluiten komende jaren fors toeneemt.

De doelstelling overstijgende aanbevelingen zijn:

- Verleg de focus naar het doorontwikkelen van het FPS en de internalisatie van het beleid.
- Formuleer de indicatoren voor het FPS SMART. Bepaal welke indicatoren in de toekomst moeten worden gemonitord om de doeltreffend- en doelmatigheid van het beleid vast te kunnen stellen.
- Houd bij het evalueren van beleid meer rekening met het feit dat het zeker drie tot vijf jaar duurt voordat geïmplementeerd beleid effect heeft.

² Dit betreffen de kosten voor de speerpunten van het FPS, die de basis vormen voor de beleidsdoorlichting. Met de implementatie van deze speerpunten zijn niet alle gemaakte kosten ten behoeve van het FPS in beeld gebracht, zoals ook te lezen is in de afbakening in hoofdstuk 1.3.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In de Comptabiliteitswet 2001 is vastgelegd dat beleid, gericht op de realisatie van de algemene en/of operationele beleidsdoelstellingen, periodiek moet worden geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. De minister van Defensie heeft in de begroting 2014³ toegezegd het Flexibel Personeelssysteem (FPS) door te lichten. Het FPS is een nieuw personeelssysteem voor militairen dat vanaf 2008 is ingevoerd met als tweeledige doelstelling de voortdurende talentontwikkeling van militairen en een evenwichtige opbouw van het militaire personeelsbestand. Zoals gemeld in de brief aan de Kamer van 17 december jl.⁴ is de beleidsdoorlichting vertraagd onder andere door de tijdens de uitvoering verruimde onderzoeksopzet. De beleidsdoorlichting is uitgevoerd volgens de richtlijnen van de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2013 en de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2013⁵.

1.2 Doelstelling beleidsdoorlichting

Het doel van de beleidsdoorlichting van het FPS is een oordeel te geven over de doeltreffendheid⁶ en de doelmatigheid⁷ van het beleid. Hierbij staat centraal in hoeverre de doelstellingen van het FPS zijn behaald en in hoeverre sprake is van (gewenste of ongewenste) neveneffecten. Daarnaast wordt met de beleidsdoorlichting verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid aan de Tweede Kamer.

1.3 Afbakening onderzoek

De afbakening van het onderzoek wordt bepaald door:

- 1) de te beschouwen periode;
- 2) de speerpunten bij de invoering van het FPS per 1 januari 2008⁸.

1) Te beschouwen periode

De te beschouwen periode om inzicht te krijgen in de opzet en werking van het personeelssysteem betreft 1 januari 2008 tot 1 januari 2014:

- De toenmalige staatssecretaris van Defensie heeft de Tweede Kamer op 5 oktober 2007 geïnformeerd over de invoering van het FPS vanaf 1 januari 2008 voor militairen⁹. In zijn brief liet de staatssecretaris de Kamer weten welke instrumenten per 1 januari 2008 gefaseerd zouden worden ingevoerd om de twee doelstellingen van het FPS te bereiken. De invoering van het FPS in wet- en regelgeving geschiedde in de periode van 2008 tot en met begin 2011. De invoering van de instrumenten geschiedde in de periode van 2008 tot en met 2012.
- Omdat de beleidsdoorlichting van het FPS grotendeels is uitgevoerd in 2014, maken de ontwikkelingen na 1 januari 2014 die betrekking hebben op het FPS, geen deel uit van de reikwijdte van de beleidsdoorlichting.

2) Speerpunten FPS 2008

In 2007 is begonnen met de feitelijke voorbereiding van de invoering van het FPS. Vanaf 1 januari 2008 is begonnen met de gefaseerde invoering van het FPS. Het jaar 2008 was een cruciaal jaar voor het FPS, waarin de positieve effecten merkbaar moesten worden voor het personeel¹⁰. Er zijn derhalve speerpunten vastgesteld die voornamelijk een relatie hebben met de doelstelling talentontwikkeling. Deze speerpunten bepalen de afbakening van het te onderzoeken instrumentarium in relatie tot de doelstelling voortdurende talentontwikkeling.

Bij de doelstelling talentontwikkeling waren de speerpunten voor 2008 ten eerste de intensivering van loopbaanbegeleiding en ten tweede de implementatie van het daarvoor noodzakelijke instrumentarium, te weten:

³ Kamerstuk 33 930 X, nr. 3

⁴ Kamerstuk 31 516 X, nr. 9

⁵ De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek is gepubliceerd in de Staatscourant van 31 augustus 2012, nr. 18352.

⁶ Doeltreffend: de mate waarin de doelstelling, al dan niet dankzij de inzet van beleidsinstrumenten, is gerealiseerd.

⁷ Doelmatig: de kosten en baten van de maatregelen in relatie tot de effecten die de maatregelen hebben gegenereerd.

⁸ Zoals benoemd in Kamerstuk 31 200 X, nr. 96

⁹ Kamerstuk 31 200 X, nr. 9

¹⁰ Kamerstuk 31 200 X, nr. 96

- de invoering van het Persoonlijk Ontwikkelplan (POP);
- de vastlegging van de Erkenning Verworven Competenties (EVC);
- de invoering van het Elektronisch Portfolio (e-portfolio);
- het stroomlijnen van de begeleiding en bemiddeling van militairen naar de civiele arbeidsmarkt, hiertoe is de Begeleidings- en Bemiddelingsorganisatie (BBO) opgericht;

Een consequentie van deze afbakening is dat bijvoorbeeld opleidingen, functioneringsgesprekken en de vacaturebank geen onderdeel zijn van de beleidsdoorlichting FPS.

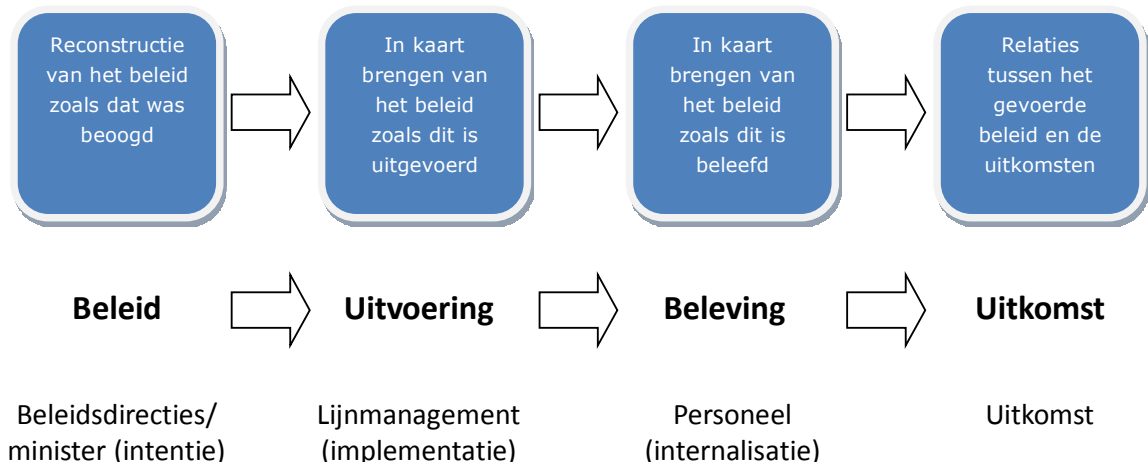
Bij de doelstelling evenwichtige personeelsopbouw wordt er onderzocht in hoeverre de sturingsinstrumenten het maximum aantal militairen per rang en de maximum looptijd in rang reeds een bijdrage hebben kunnen leveren aan de beoogde evenwichtige opbouw van het militaire personeelsbestand. Eveneens wordt de nulmeting FPS¹¹, die in oktober 2007 is uitgevoerd, herhaald en wordt er vastgesteld of de destijds geselecteerde indicatoren voldoende maatgevend (kunnen) zijn bij het vaststellen van de doeltreffendheid van het FPS. De beoogde beheersing van de personele kosten is met het FPS niet geconcretiseerd. Daarmee maakt dit geen onderdeel uit van de beleidsdoorlichting.

1.4 Eerder onderzocht

De intensivering van loopbaanbegeleiding (de uitbreiding van het aantal loopbaanbegeleiders) is reeds tot 2012 onderzocht in de beleidsdoorlichting actieplan werving en behoud (2013)¹². Om die reden dient de beleidsdoorlichting actieplan werving en behoud als bron voor de beschrijving van de kwantitatieve intensivering van loopbaanbegeleiding.

1.5 Onderzoeksmodel en methodiek

Voor de beleidsdoorlichting is het volgende onderzoeksmodel gebruikt:



Figuur 1: Onderzoeksmodel voor de beleidsdoorlichting FPS

Voor een overzicht van het volledige onderzoeksmodel, zie bijlage 1. Dit onderzoeksmodel sluit goed aan op de stand van zaken met betrekking tot theoretische inzichten¹³. Wat betreft de methodiek is onder andere gebruik gemaakt van informatie uit Kamerbrieven, personeelsrapportages en onderzoeken uitgevoerd door het CDC/de Divisie Personeel & Organisatie Defensie (DPOD). Ook is er gesproken met diverse medewerkers die hebben bijgedragen aan (de totstandkoming van) het FPS. Verder zijn er focusgroepsessies gehouden met verschillende groepen militairen met als doel een

¹¹ Kamerstuk 31 200X, nr.9

¹² Kamerstuk 13 516, nr. 4

¹³ Literatuur ter onderbouwing van het model:

- Bos-Nehles, A. (2010) The line makes the difference: line managers as effective HR partners. PhD thesis, Enschede: Twente University.

- Guest, D., & Bos-Nehles, A. (2013). HRM and performance: The role of effective implementation, in J Paaue, D Guest, & P Wright (eds), HRM and performance: Achievements and challenges, Chichester: John Wiley and Sons Ltd.

- Knies, E. (2012) Balanced value creation: a longitudinal study of the antecedents and effects of people management. PhD thesis, Utrecht: Utrecht University.

- Wright, P., & Nishii, L. (2013). Strategic HRM and organizational behavior: Integrating multiple levels of analysis, in J Paaue, D Guest, & - Wright, P. (eds), HRM and performance: Achievements and challenges, Chichester: John Wiley and Sons Ltd.

actuele impressie toe te voegen van de wijze waarop het FPS is geïmplementeerd en wordt ervaren. De doelgroepen die aan de sessies hebben deelgenomen zijn afkomstig van alle defensieonderdelen. Hiertoe zijn militairen in FPS fase 1, fase 2 en fase 3 en tevens dienstverlaters, leidinggevenden en P&O'ers uitgenodigd. In totaal hebben ongeveer 35 personen deelgenomen aan deze sessies. Bovenstaande bronnen sluiten aan bij de vier onderdelen van het model; het beleid (de intentie), de uitvoering (implementatie), de beleving (internalisatie, het omzetten in houding en gedrag van militairen) en de uitkomst.

1.6 Mogelijkheden en beperkingen

Op verzoek van de Kamer is de defensiebegroting primair ingericht naar organisatieonderdelen en niet naar beleidsthema's. Een gevolg hiervan is dat de begrotingsartikelen bij Defensie geen logisch aanknopingspunt bieden voor de programmering van de beleidsdoorlichtingen. Beleidsdoorlichtingen zijn immers gericht op het evalueren van de effecten van het gevoerde beleid en de daarvoor gebruikte financiële middelen. Indien hierbij de causale relatie tussen het defensiebeleid en de beoogde effecten niet direct kan worden aangetoond, zal zo mogelijk worden ingegaan op de plausibiliteit van deze relatie. Hierbij moet worden opgemerkt dat er tevens andere factoren kan invloed op het beleid kunnen zijn geweest, waardoor het moeilijk is de effecten van het beleid hiervan los te zien. Uit onderzoek¹⁴ blijkt dat het zeker drie tot vijf jaar duurt voordat geïmplementeerd (HRM) beleid effect heeft. Sommige effecten zijn pas op langere termijn zichtbaar. In het licht van deze beperkingen moet bezien worden in hoeverre deze beleidsdoorlichting een oordeel kan geven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het FPS.

1.7 Onafhankelijke toetsing

Om de onafhankelijkheid te waarborgen is, conform de kwaliteitseisen in de Rijksbegrotingsvoorschriften, het voorliggende rapport door Prof. dr. J.P.P.E.F. Boselie, hoogleraar Strategisch Human Resource Management, departement Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht, als onafhankelijk deskundige, beoordeeld. Zijn oordeel is opgenomen in bijlage 3 van dit rapport.

1.8 Indeling rapport

In hoofdstuk 2 komt het beleid naar voren, zoals dat was beoogd en de onderzoeksvragen van de beleidsdoorlichting FPS. Hoofdstuk 3 omvat de inwerkingtreding van het FPS. In hoofdstuk 4 worden de relevante personele en organisatorische ontwikkelingen beschreven die zich in de periode van 2008 tot 2014 hebben voorgedaan en van invloed zijn geweest op de doelstellingen van het FPS. Hoofdstuk 5 gaat in op de wijze waarop het FPS en de onderscheidenlijke personeelsinstrumenten hebben bijgedragen aan de voortdurende talentontwikkeling van de militair. Hoofdstuk 6 omvat de wijze waarop het FPS en de sturingsinstrumenten hebben bijgedragen aan de evenwichtige opbouw van het militaire personeelsbestand. Tot slot volgen in hoofdstuk 7 de conclusies en aanbevelingen.

Bijlage 1 omvat het uitgebreide onderzoeksmodel. In bijlage 2 zijn de afkortingen weergegeven. De onafhankelijke toetsing volgt in bijlage 3. Bijlage 4 behelst de nulmeting van het FPS, welke is uitgevoerd in oktober 2007, en de herhaalde meting per 1 januari 2014.

¹⁴ Wright, P.M., Haggerty J.J. (2005/1), Missing variables in Theories of Strategic Human Resource Management: Time, Cause and Individuals, working paper 05-03, 2005.

2 Beschrijving Flexibel Personeelssysteem

In dit hoofdstuk wordt het beleid, zoals dit is beoogd, in kaart gebracht. Dit hoofdstuk gaat eerst in op de aanleiding tot het ontwikkelen van een nieuw personeelssysteem. Daarna worden de doelstellingen van het FPS toegelicht. Dit hoofdstuk eindigt met de onderzoeksvragen van de beleidsdoorlichting van het FPS.

2.1 Aanleiding en probleem

Uitgangspunten personeelssysteem met BBT/ BOT- aanstelling

Defensie kende vanaf 1983 een personeelssysteem met twee aanstellingen voor het beroepspersoneel. Een aanstelling bij het Beroepspersoneel voor Bepaalde Tijd (de BBT-aanstelling) en een aanstelling bij het Beroepspersoneel voor Onbepaalde Tijd (de BOT-aanstelling). Kenmerkend voor dit personeelssysteem was dat er grotendeels sprake was van een decentrale personeelsopbouw en personeelsplanning. Belangrijke andere kenmerken van dit personeelssysteem waren:

- de militair werd aangesteld bij een krijgsmachtdeel of - later - operationeel commando (OPCO)¹⁵ en niet bij Defensie;
- de BBT'er had een gemiddelde verblijfsduur bij Defensie van ongeveer vier jaar, met een variatie van 2,5 jaar tot 8 jaar. Deze periode stond gelijk aan de dienverplichting voor de BBT'er. De militair vervulde doorgaans één tot twee functies en stroomde daarna, met behulp van studiefaciliteiten alsmede met begeleiding, uit naar de civiele arbeidsmarkt. De BBT'er was bij uitstroom gemiddeld 25 jaar oud¹⁶;
- het *employability*-beleid¹⁷ gekoppeld aan de BBT-aanstellingen betrof vooral flankerend beleid dat was gericht op het vervullen van een functie op de externe arbeidsmarkt na het eindigen van de militaire loopbaan. BBT-personeel kon gebruik maken van een uitgebreid pakket aan scholingsmogelijkheden en bemiddelingsactiviteiten.

Doordat er sprake was van een aanstelling bij een OPCO en ook van een decentrale personeelsopbouw en personeelsplanning, waren de mogelijkheden van Defensie om centraal te sturen op een betaalbare, optimale en evenwichtige personeelsopbouw nauwelijks aanwezig. Daarnaast beschikte Defensie niet over sturingsinstrumenten om te sturen op een evenwichtige personeelsopbouw.

Een neveneffect van het personeelssysteem was dat er een verschil in benadering ontstond tussen militairen met een BBT-aanstelling en met een BOT-aanstelling. Jonge militairen met een BBT-aanstelling werden als het ware passanten voor de organisatie. Zowel de centrales van overheidspersoneel als de toenmalige bevelhebbers hebben ervoor gepleit het onderscheid in de aanstellingsvormen op te heffen, zodat het verschil in benadering kon worden uitgebannen.¹⁸

Aanleiding voor nieuw personeelssysteem

Bij de behandeling van de defensiebegroting 2006 in de Tweede Kamer is toegezegd de Prinsjesdagbrief van 2003 te actualiseren.¹⁹ Diverse nieuwe ontwikkelingen waren aanleiding om het ambitieniveau van de krijgsmacht te actualiseren. Deze ontwikkelingen waren:

- de verbreding van de inzet van Defensie. De bijdrage van de defensieonderdelen aan het geïntegreerde buitenlandbeleid werd steeds groter en Defensie ging op grond van interdepartementale afspraken een grotere en gegarandeerde bijdrage leveren aan de veiligheid binnen de landsgrenzen;
- de toenemende complexiteit van operaties. Bij de aanpak van veiligheidsproblemen in Afghanistan, Irak en Afrika bleek een scala aan specialismen en middelen en daarnaast een goede inlichtingenpositie nodig om operationeel effectief op te treden;
- het belang van een meer geïntegreerde aanpak. Veiligheidsrisico's manifesteerden zich steeds vaker over de grenzen van landen, departementen en diensten heen en vroegen om een bredere, geïntegreerde aanpak en nauwere samenwerking tussen departementen en diensten.

¹⁵ Te weten: Commando Landstrijdkrachten, Commando Zeestrijdkrachten, Commando Luchstrijdkrachten of Koninklijke Marechaussee.

¹⁶ Kamerstuk 30 300 X, nr. 12

¹⁷ Het beleid gericht op het doorlopend kunnen vervullen van werk dan wel het verkrijgen van functies op de interne en externa arbeidsmarkt doordat de medewerker beschikt over vereiste opleidingen en competenties

¹⁸ Kamerstuk 29 800 X, nr. 122

¹⁹ Kamerstuk 29 200 X, nr. 4

Defensie bevond zich in 2006 in de eindfase van één van de grootste reorganisaties (Project SAMSON) uit de geschiedenis. Daarbij werden onder meer de bevelhebbers opgeheven, verschillende vormen van ondersteuning gecentraliseerd in dienstencentra en de centrale aansturing vanuit de Bestuursstaf versterkt. Deze reorganisatie ging gepaard met een planmatige reductie van 11.700 voltijdsequivalenten (vte'n). Daarnaast legden de uitzendingen naar Irak en Afghanistan een groot beslag op het militaire personeelsbestand.

Gewenste personeelsopbouw

Op grond van de nieuwe ontwikkelingen en het bereiken van de eindfase van de toenmalige reorganisatie, was het noodzakelijk een nieuw evenwicht te vinden tussen de taken van de krijgsmacht en de beschikbare middelen. Een verandering in de personeelsopbouw van Defensie bleek vereist. Deze verandering behelsde het realiseren van een personeelsopbouw, die in een model de vorm heeft van een piramide: relatief breed van onderen en oplopend naar een smalle top.²⁰ Ten behoeve van het verder verbeteren van de inzetbaarheid van de krijgsmacht was in meerderheid jong personeel in de lagere rangen benodigd om de veelal expeditionaire taken uit te voeren en het voortzettingsvermogen te waarborgen. Een meerderheid aan jong personeel was eveneens noodzakelijk voor het opvangen en verwerken van de uitzendbelasting.

Op initiatief van de Tweede Kamer heeft Defensie een internationale²¹ vergelijking gemaakt van de personeelssystemen van de krijgsmachten in andere landen. Hieruit is gebleken dat in de onderzochte landen over het algemeen een piramidemodel als uitgangspunt is genomen voor de opbouw en samenstelling van het personeelsbestand.²²

Het personeelssysteem met de BBT- en BOT-aanstelling kon het operationele proces niet langer afdoende ondersteunen. Een nieuw en flexibel personeelssysteem werd ontwikkeld.

2.2 Doelstelling en beoogde effecten Flexibel Personeelssysteem (FPS)

Eén van de belangrijkste uitgangspunten van het FPS^{23 24} is het op één of meerdere momenten bepalen of militairen, gelet op de gewenste opbouw van het personeelsbestand, de loopbaan kunnen en willen voortzetten binnen Defensie. Kenmerken die zijn verbonden aan het FPS zijn:

- het aanstellen van militairen bij de krijgsmacht en het indelen van de militair bij een OPCO;
- het bieden van een loopbaanperspectief aan iedere militair en het verhogen van de aantrekkelijkheid van de defensieorganisatie op de arbeidsmarkt door in het vooruitzicht stellen van een loopbaan tot ongeveer het 35^e levensjaar²⁵;
- inzicht geven in de loopbaanmogelijkheden zodat de militair op grond van dit inzicht loopbaankeuzes kan maken;
- de militair krijgt de kennis die hij nodig heeft aangereikt op het moment dat dit nodig is in het kader van de functie vervulling (functieopleidingen) en op het moment dat het aannemelijk is dat hij de beoogde loopbaanontwikkeling zal doormaken (loopbaanopleidingen);
- het centraal stellen van het functioneren en de geschiktheid van de militair gedurende zijn loopbaan;
- het behouden van de meest geschikte en meest gemotiveerde militairen voor de organisatie na het 35^e levensjaar. Drie jaar voor het bereiken van de leeftijd van 35 jaar (later de looptijd in rang) wordt bepaald of de militair de loopbaan kan voortzetten bij de krijgsmacht. Een beperkt deel van het militair personeel zet zijn loopbaan bij Defensie voort. Voor zowel de militairen als voor de organisatie staan grote belangen op het spel en is een objectief, transparant en rechtvaardig functionerend selectieproces van belang;
- militairen, die Defensie tussentijds moeten verlaten, begeleiden en bemiddelen naar een passend vervolg van de loopbaan op de civiele arbeidsmarkt.

20 Kamerstuk 29 800 X, nr. 122

21 Het onderzoek had betrekking op een algemene uitleg van de personeelssystemen van de krijgsmachten van de Verenigde Staten, Canada, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland en België.

22 Kamerstuk 29 800 X, nr. 122

23 Kamerstuk 29 800 X, nr. 122

24 Kamerstuk 30 300 X, nr. 124

25 Defensie heeft in 2010 met de centrales van overheidspersoneel afspraken gemaakt over de arbeidsvoorwaardelijke vertaling van het FPS in het AMAR. Zie hiervoor hoofdstuk 3.

Het FPS kent twee doelstellingen²⁶:

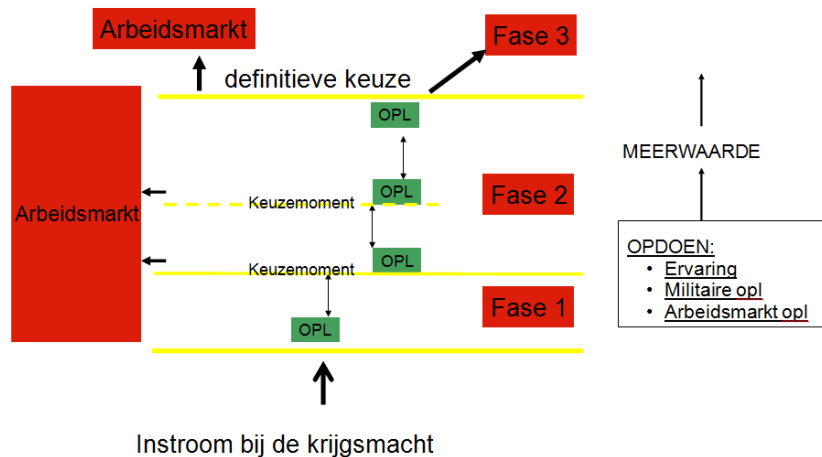
1. Op de eerste plaats beoogt het FPS een voortdurende talentontwikkeling van militairen personeel te bewerkstelligen. Talentontwikkeling gebeurt door middel van het volgen van opleidingen en het opdoen van werkervaring in opeenvolgende functies. De investering in talentontwikkeling leidt niet alleen tot een kwalitatief optimale personeelsopbouw en meer loopbaanmogelijkheden voor de militair, maar ook tot een versterking van de arbeidsmarktkwalificatie van de militair. Deze kwalificatie is van belang wanneer de militair in het kader van zijn *employability*, hetzij om organisatorische redenen, hetzij op vrijwillige basis, zijn loopbaan voortzet buiten Defensie. Talentontwikkeling draagt daarmee bij aan het motto 'van werk naar werk'.
2. Op de tweede plaats beoogt het FPS het realiseren en handhaven van een evenwichtige opbouw in samenstelling en omvang van het personeelsbestand in relatie tot de (wijzigingen in de) taakstelling van de krijgsmacht en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt²⁷. Dit gebeurt door het hanteren van twee sturingsinstrumenten: het maximum aantal militairen per rang en de maximum looptijd in rang. Met het hanteren van deze instrumenten beoogt Defensie het door- en uitstroombesluit meer gestructureerd en meer centraal vorm te geven. De uitvoering van de operationele taken vraagt om eenheden met naar verhouding veel functies in lagere rangen. Daarbij zijn jongere militairen over het algemeen beter in staat de fysiek en mentaal belastende missies uit te voeren. Om te kunnen blijven voldoen aan de taakstelling van de krijgsmacht, is het van belang dat de uitzendbelasting kan worden opgevangen en verwerkt door het militaire personeelsbestand. Hiervoor is het noodzakelijk dat het merendeel van het militaire bestand relatief jong is. Tot slot is beoogd met het FPS de personele kosten (onder andere de instroom in de Uitkeringswet gewezen militairen, UKW) verbonden aan de uitvoering van defensietaken beter te beheersen door gericht te sturen op een betere verhouding tussen militairen in de lagere rangen en militairen in de hogere rangen.

De militaire loopbaan is binnen het FPS met ingang van 1 januari 2008 op hoofdlijn te onderscheiden in drie fasen:

- FPS fase 1. Het begin van de loopbaan tot en met de duur van de dienverplichting.
- FPS fase 2. Dit betreft de periode na afloop van de dienverplichting tot en met de einddatum in rang. Drie jaar voor de einddatum in rang wordt het doorstroombesluit naar FPS fase 3 geëffectueerd. Ook kan het de periode betreffen tot de einddatum in rang, in het geval dat de militair zijn of haar loopbaan niet bij Defensie kan of wil voortzetten. In het geval dat de militair zijn loopbaan bij Defensie niet kan voortzetten, wordt de militair door de organisatie begeleid bij de overgang naar een betrekking op de civiele arbeidsmarkt.
- FPS fase 3. Deze fase start na het effectueren van het doorstroombesluit naar FPS fase 3. Deze periode eindigt in beginsel bij het leeftijdsontslag van de militair. Het kan voorkomen dat de militair zijn loopbaan op eigen verzoek niet voortzet tot de datum waarop aan de militair leeftijdsontslag wordt verleend. Daarnaast dient, op grond van de maximum duur van de functie vervulling, de militair voor het einde van de duur functie vervulling een (nieuwe) functie toegewezen te krijgen. Indien er geen functie wordt toegewezen en na een zorgvuldig herplaatsingsonderzoek geen herplaatsing mogelijk is, dan wordt ontslag in verband met overtolligheid verleend.

²⁶ Staatsblad 2011, 21, bijlage 1 Nota van toelichting
²⁷ Kamerstuk 30 300 X, nr. 124

In onderstaand figuur zijn de FPS-fasen schematisch weergegeven. In beginsel start de militaire loopbaan in FPS fase 1, het onderste deel van het model. Na de afronding van de initiële opleiding en de dienverplichting stroomt de militair automatisch door naar FPS fase 2. In deze fase ontwikkelt de militair zich naar een hoger niveau door opleidingen en het opdoen van werkervaring. Uiteindelijk wordt er drie jaar voor de einddatum in rang een besluit genomen over doorstroom naar FPS fase 3.



Figuur 2: Schematische weergave van de fasering en sturing op de instroom, doorstroom en uitstroom van het in FPS.

2.3 Onderzoeksvragen

De doelstellingen van het FPS leiden tot de volgende hoofd- en deelvragen voor de beleidsdoorlichting FPS:

Hoofdvraag

Hoe doeltreffend en doelmatig is het FPS geweest in de onderzoeksperiode van 1 januari 2008 tot 1 januari 2014?

Deelvragen

Het FPS beoogt een voortdurende talentontwikkeling van de militair te bewerkstelligen en een evenwichtige opbouw van het personeelsbestand te realiseren en handhaven. De volgende deelvragen zijn derhalve gesteld:

1. Talentontwikkeling: Op welke wijze heeft het FPS bijgedragen aan de voortdurende talentontwikkeling van de militair? Hoe zijn de middelen hiertoe ingezet?
 - a. Hoe zijn de instrumenten (speerpunten) geïmplementeerd?
 - b. Hoe zijn de instrumenten toegepast?
 - c. Hoe zijn de instrumenten ervaren?
 - d. In hoeverre hebben de instrumenten bijgedragen aan de voortdurende talentontwikkeling van de militair?
2. Evenwichtige personeelsopbouw: Op welke wijze heeft het FPS geleid tot een evenwichtige opbouw van het militaire personeelsbestand? Hoe zijn de middelen hiertoe ingezet?
 - a. Hoe zijn de instrumenten geïmplementeerd?
 - b. Hoe zijn de instrumenten toegepast?
 - c. Hoe zijn de instrumenten ervaren?
 - d. In hoeverre hebben de instrumenten bijgedragen aan de evenwichtige opbouw van het militaire personeelsbestand?

Daarnaast beziet de beleidsdoorlichting eveneens de (on)gewenste neveneffecten. Hiertoe is een laatste deelvraag opgesteld:

3. In hoeverre zijn er (on)gewenste neveneffecten²⁸ opgetreden?

²⁸ Die relevant zijn voor het FPS en voor personeelsbeleid van Defensie in de brede zin.

3 Inwerkingtreding FPS

Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen welke wijzigingen Defensie in wet- en regelgeving heeft doorgevoerd ten behoeve van de invoering van het FPS en wanneer de FPS instrumenten (die deel uitmaken van de beleidsdoorlichting) zijn geïmplementeerd.

3.1 Verwerking in wet- en regelgeving

Het noodzakelijke wettelijke kader voor het FPS heeft op de eerste plaats gestalte gekregen door de aanpassingen in de Militaire ambtenarenwet 1931 met ingang van 1 januari 2008²⁹. Deze verwerking in wet- en regelgeving is benodigd om het beleid zoals het beoogd is (zie hoofdstuk 2) te implementeren. De belangrijke wijzigingen zijn: de aanstelling van de militair bij de krijgsmacht in plaats van bij de OPCO's en een wettelijke kader voor onder andere de sturingsinstrumenten maximum looptijd in rang en maximum aantal militairen in rang.

De invoering van het FPS op 1 januari 2008 heeft ook een aantal ingrijpende wijzigingen in het Algemeen militair ambtenarenreglement (AMAR) noodzakelijk gemaakt. Deze wijzigingen zijn gefaseerd aangebracht. Gestart is met het introduceren van de met het FPS samenhangende gewijzigde systematiek van indeling en bestemming met ingang van 1 januari 2008³⁰. Tevens is er met ingang van 1 januari 2008 overgangsbeleid in werking getreden voor de militairen met een BBT- en BOT-aanstelling. Dit overgangsbeleid komt in hoofdstuk 6 van dit rapport aan de orde.

In de loop van 2010 heeft Defensie met de centrales van overheidspersoneel afspraken gemaakt over de arbeidsvoorwaardelijke vertaling van het FPS in het AMAR³¹. Ook is een akkoord bereikt over de inrichting van het doorstroom- en ontslagproces, dat deel uitmaakt van het FPS. Bij dit overleg is besloten het leeftijdscriterium als ontslaggrond te laten vervallen en in de plaats daarvan de maximum looptijd in rang te gebruiken voor militairen in een aantal rangen. Dit besluit is genomen naar aanleiding van het oordeel van de Commissie Gelijke Behandeling³² dat met het hanteren van een leeftijdsgrens een verboden onderscheid naar leeftijd zou worden gemaakt bij de beslissing of de militair zal worden bevorderd naar een hogere rang, kan doorstromen naar FPS fase 3 of zal worden ontslagen. Omdat er in aanloop naar de laatste wijziging van het AMAR in de communicatie-uitingen steeds sprake is geweest van maximum leeftijdsgrenzen, is er voor de FPS-militair in fase 1 of 2, die op 1 februari 2011 een functie bekleedde, overgangsbeleid vastgesteld. Dit overgangsbeleid komt aan de orde in paragraaf 6.1 van dit rapport.

Met ingang van 1 februari 2011 zijn de overige wijzigingen in het AMAR in het kader van de invoering van het FPS doorgevoerd³³. Het betreft vooral de invoering van artikelen met betrekking tot opleidingen, functietoewijzing, bevordering, functie- en loopbaanbegeleiding en doorstroom naar FPS fase 3. In de toelichting van het AMAR is opgenomen hoe de gesprekscyclus eruit ziet en is de rol van de Begeleidings- en Bemiddelingsorganisatie (BBO) nader toegelicht.

Tot slot is met ingang van 1 februari 2011 de Voorlopige Voorziening Uitvoeringsregeling AMAR (VV URAMAR) van kracht. In deze regeling is gespecificeerd op welke wijze er uitvoering is gegeven aan de artikelen en instrumenten die in relatie staan tot het FPS en zijn opgenomen in het AMAR. Het POP-formulier is toegevoegd als bijlage aan de VV URAMAR.

29 Staatsblad 2007, 480

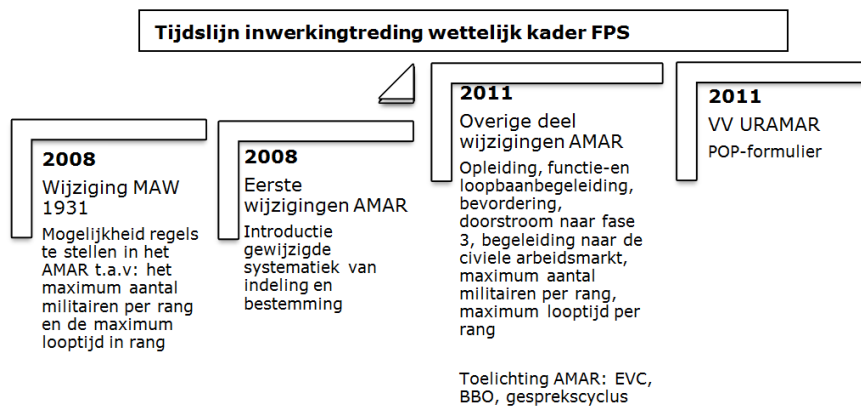
23 Staatsblad 2007, 576

31 Kamerstuk, 32 500 X, nr. 88 1

32 Oordeelnummer 2011-86

33 Staatsblad 2011, 21

In onderstaand figuur is de vertaling van het FPS in de wet- en regelgeving in de tijd schematisch weergegeven.

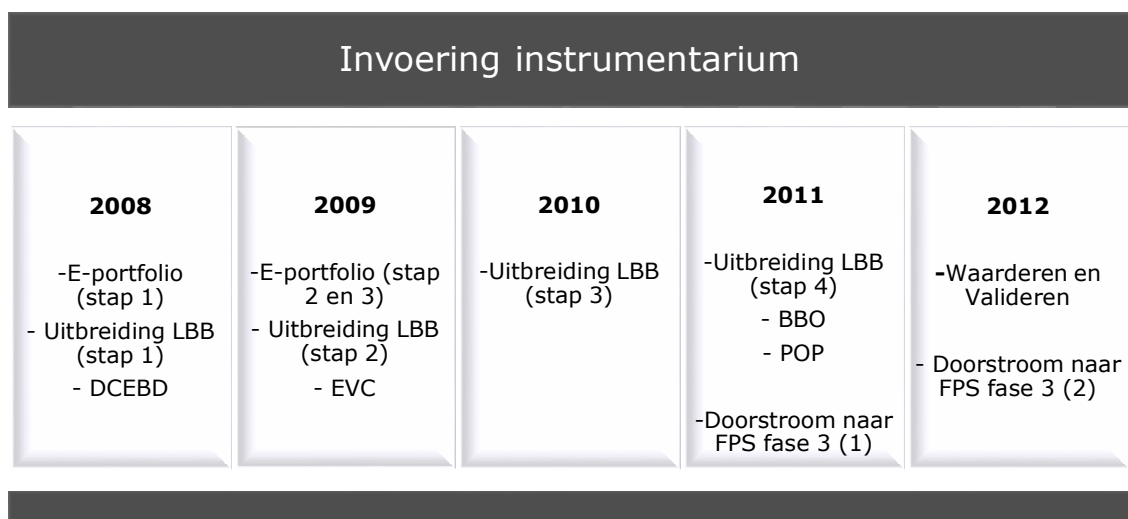


Figuur 3: Schematische weergave tijdlijn inwerkingtreding wettelijk kader FPS

Na de invoering van de overige wijzigingen in het AMAR en de inwerkingtreding van de VV URAMAR was het benodigde wettelijke kader voor het FPS gereed. Omdat er in de periode van 2009 tot 2014 sprake is geweest van reorganisaties en het georganiseerd overleg een jaar opgeschort is geweest, zijn diverse FPS-gerelateerde instrumenten en onderwerpen zoals de ontwikkeling van het Functiegebouw Defensie, de toepassing van artikel 16 AMAR (opleidingen in het kader van persoonlijke ontwikkeling) en de toepassing van de vacaturebank niet eerder dan in 2012 met de centrales van overheidspersoneel besproken.

3.2 Implementatie FPS-instrumentarium

In de periode van 2008 tot en met 2012 is het FPS instrumentarium bestaande uit personeelsinstrumenten en sturingsinstrumenten geïmplementeerd. In onderstaand figuur is opgenomen in welk jaar of welke jaren een instrument is geïmplementeerd.



Figuur 2: Tijdlijn implementatie instrumentarium talentontwikkeling

De diverse instrumenten zijn tot en met 2012 geïmplementeerd. Op grond van de het onderzoek van Wright en Haggerty, waaruit blijkt dat geïmplementeerd beleid zeker drie tot vijf jaar duurt voordat het effect heeft, kan dan ook worden vastgesteld dat voor een groot deel van de instrumenten in 2014 deze periode nog niet is verstreken.

3.3 Deelconclusie

Na inwerkingtreding van het eerste deel van het FPS per 1 januari 2008 in de Militaire ambtenarenwet 1931 en het AMAR, zijn op 1 februari 2011 de overige wijzigingen in het kader van de invoering van het FPS in het AMAR doorgevoerd. De implementatie van het FPS en het bijbehorend instrumentarium is gefaseerd uitgevoerd en heeft een belangrijk deel van de periode waar de beleidsdoorlichting betrekking op heeft in beslag genomen. In hoofdstuk 5 en 6 wordt per FPS-instrument, dat deel uitmaakt van deze beleidsdoorlichting, aangegeven wanneer en op welke wijze het instrument is geïmplementeerd.

4 Ontwikkelingen FPS 2008 tot 2014

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste personele en organisatorische ontwikkelingen in de periode van 1 januari 2008 tot 1 januari 2014 beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de ontwikkelingen intern Defensie. Hierop volgt een aanpassing op het onderzoeksmodel en de neveneffecten van het FPS. Dit hoofdstuk sluit af met een deelconclusie.

4.1 Externe ontwikkelingen

In 2008 draaide de Nederlandse economie op volle toeren. De verwachting was dat deze positieve ontwikkeling zou voortzetten in 2008 en in 2009.³⁴ Kenmerkend voor de periode vóór 2008 was een daling in het (militaire) personeelsbestand. De bovengemiddelde vraag naar arbeid op de arbeidsmarkt in de periode van 2007 tot en met 2009, de lage beschikbaarheid van arbeid en de zwakker wordende positie van Defensie op de arbeidsmarkt waren hier debet aan. Deze economische ontwikkelingen hebben toen voornamelijk de werving van categorieën die al schaars waren moeilijker gemaakt.

Gelijktijdig met het invoeren van het FPS werd het project 'Werving en behoud' (2008) opgestart, dit heeft geleid tot het Actieplan Werving en Behoud. De doelstelling van dit actieplan was het bereiken van een volledige vulling. Met dit actieplan werd een aantal maatregelen geïntroduceerd om de werving en instroom van personeel te vergroten en gelijktijdig de uitstroom te verminderen door het behoud van personeel. Eén van deze maatregelen was de intensivering van loopbaanbegeleiding.

In 2009 kreeg de wereldeconomie echter te maken met een conjuncturele tegenwind. Dit resulteerde in Nederland en in de omringende landen in een conjuncturomslag³⁵. De conjuncturomslag heeft gezorgd voor de omslag naar een ruime arbeidsmarkt. Vanwege de verminderde vraag naar personeel hadden ook militairen minder kansen op de arbeidsmarkt, waardoor militairen mogelijk langer bij Defensie zijn blijven werken.

In 2009 werd ook Defensie geconfronteerd met de gevolgen van de kredietcrisis. Defensie moest, net als andere delen van de (rijks)overheid, op korte termijn een financiële bijdrage aan de bezuinigingen leveren. Voor de personeelslogistiek betekende dit een abrupt einde aan het Actieplan Werving en Behoud, het minimaliseren van de instroom van militair personeel, het verschuiven van opkomsten en het compacter maken van initiële opleidingen. Als gevolg hiervan werd alle arbeidsmarktcommunicatie stopgezet. Defensie had nauwelijks meer financiële ruimte voor nieuw personeel. Het nagenoeg stopzetten van de werving is langdurig van invloed geweest op de vulling van de defensieorganisatie en daarmee op de personeelsopbouw.

4.2 Interne ontwikkelingen

Naast de bovenstaande ontwikkelingen zijn ook diverse interne ontwikkelingen van invloed geweest op de FPS doelstellingen, in het bijzonder de doelstelling evenwichtige personeelsopbouw.

Ophoging UKW leeftijd

Met ingang van 1 januari 2007 is de leeftijd dat militairen met de UKW kunnen gaan verhoogd naar 60 jaar. Dit betekent feitelijk dat militairen met een FPS fase 3-aanstelling over het algemeen langer werkzaam zullen blijven bij Defensie. Dit besluit beperkt tevens de doorstroommogelijkheden voor militairen met een FPS fase 2-aanstelling. Tot slot beperkt de verhoging van de UKW-leeftijd de mogelijkheden voor de organisatie om te sturen op een evenwichtige personeelsopbouw in relatie tot wijzigingen in de taakstelling en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

Ontslagbescherming

In het Sociaal Beleidskader 2012³⁶ zijn twee specifieke bepalingen opgenomen voor de defensiemedewerkers wier functie in het kader van de reorganisatie kwam te vervallen en die op korte termijn in verband met hun leeftijd de dienst zouden verlaten. Medewerkers die op peildatum 1 januari 2012 vier jaar of korter waren verwijderd van de reguliere ontslagdatum voor UKW, pensioen

³⁴ CPB, Macro Economische verkenning 2008, dd. 18 september 2007

³⁵ CPB, Macro Economische verkenning 2009, dd. 16 september 2008

³⁶ Sociaal beleidskader Defensie 2012 – 2016, onderdeel van arbeidsvoorwaardenakkoord, dd. 6 december 2011

of een andere leeftijdsontslagregeling, hoefden niet als herplaatsingskandidaat te worden aangemerkt. Tot die ontslagdatum konden zij, als ontslagbeschermer, belast worden met andere werkzaamheden, bijvoorbeeld in een andere functie of bij tijdelijke projecten of activiteiten. Het toepassen van de ontslagbescherming heeft ervoor gezorgd dat deze groep medewerkers niet vanwege overtolligheid bij de reorganisatie is ontslagen, maar bij Defensie is blijven werken.

Doorstroom onderofficieren naar officieren

Met ingang van 1 september 2011 is de doorstroom van onderofficieren naar officieren in de categorie vakofficieren, uitlopofficieren en officieren ex-schepeling (OEXS) beperkt. De reden voor deze beperking is het scheppen van ruimte voor de instroom en doorstroom van jonge officieren op bachelorniveau. Dit vormt een belangrijke bijdrage om de verjonging van het personeelsbestand te ondersteunen.

Reorganisatie

In 2011 dwong de toestand van de rijksbegroting Defensie wederom tot bezuinigingen.³⁷ Hierdoor en daarnaast door interne problematiek³⁸ stond Defensie voor de opgave om van 2012 tot 2016 structureel bijna een miljard euro te gaan bezuinigen. Na de grote reorganisatie van 2004 tot en met 2007 (project SAMSON) was dit wederom een grote inkrimping van organisatie en personeel. In april 2011 verscheen de beleidsbrief *Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld*³⁹ waarin een groot aantal bezuinigingen en reducties bij Defensie werd aangekondigd. Diverse eenheden werden stopgezet en opgeheven en een forse inkrimping van het aantal functies werd aangekondigd, waarbij een grote overtolligheid van defensiepersoneel werd verwacht. Gepoogd is de bezuinigingen zoveel mogelijk te vinden in het bestuur en de bedrijfsvoering. In laatste instantie is de blik op de bestaande operationele capaciteiten gericht. Besloten werd in de staven een op de drie functies te laten vervallen en in de gehele defensieorganisatie ruim een op de zes. Dit heeft geleid tot een reductie van ongeveer 12.000 functies (meer dan 10.000 defensiemedewerkers). Als gevolg hiervan zijn er militairen na een herplaatsingsonderzoek uitgestroomd naar de civiele arbeidsmarkt.

De normale personeelslogistiek werd in grote mate beïnvloed door deze reorganisatie. Enerzijds was er behoefte aan nieuw personeel, anderzijds werd een grote overtolligheid van defensiepersoneel verwacht. Dit leidde zowel intern als extern tot een verwarrend beeld. De combinatie van inzet, opwerken, opleiden maar tegelijk ook reorganiseren heeft veel gevraagd van het personeel. De reorganisaties liepen in de loop van 2012 vertraging op. Een gedeelte daarvan werd veroorzaakt door de opschorting van het overleg met de centrales van overheidspersoneel van 21 december 2012 tot 6 maart 2013.

Het opschorten van het overleg heeft geleid tot een vertraging van de reorganisaties van ruim drie maanden⁴⁰. Oude organisatieonderdelen liepen leeg omdat het personeel elders bij Defensie naar werkzekerheid zocht, terwijl er door de geldende procedures en het opschorten van het overleg met de centrales van overheidspersoneel nog niet gevuld kon worden bij de te reorganiseren onderdelen. In de periode na de aankondiging van de reorganisatie speelden de toekomstonzekerheid en de beperkte nadruk op loopbaanmogelijkheden een rol.

Invoering van de numerus fixus

Op 1 augustus 2011 is, naar aanleiding van de beleidsbrief, de numerus fixus (NF) ingevoerd. De NF is een norm voor het maximaal aantal militairen in een rang en moet per 1 januari 2016 zijn ingevoerd⁴¹. De NF is in de startbrief⁴² als volgt gedefinieerd:

"NF is een middel om de opbouw van het personeelsbestand aan te passen om de operationele gereedheid en de betaalbaarheid van de defensieorganisatie structureel te verzekeren. Het is hiervoor onder meer van belang dat de gemiddelde leeftijd van het personeelsbestand wordt verlaagd en dat het aantal militairen en burgers in hogere functies wordt verkleind."

³⁷ Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld

³⁸ CPB, Macro Economische Verkenning 2014, dd. 20 september 2013

³⁹ Kamerstuk 32733, nr. 1

⁴⁰ Kamerstuk 32733, nr. 1

⁴¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 400 X, nr. 70

⁴² Inmiddels is de NF aangepast naar aanleiding van de nota *In het belang van Nederland* en moet deze geplande personeelsomvang per 1 januari 2019 zijn ingevoerd. Ook is de NF inmiddels opgegaan in het formatieplan.

⁴³ Starbrief Reorganisatie Defensie 2011, dd. 1 augustus 2011

Afwijkende selectieprocedure

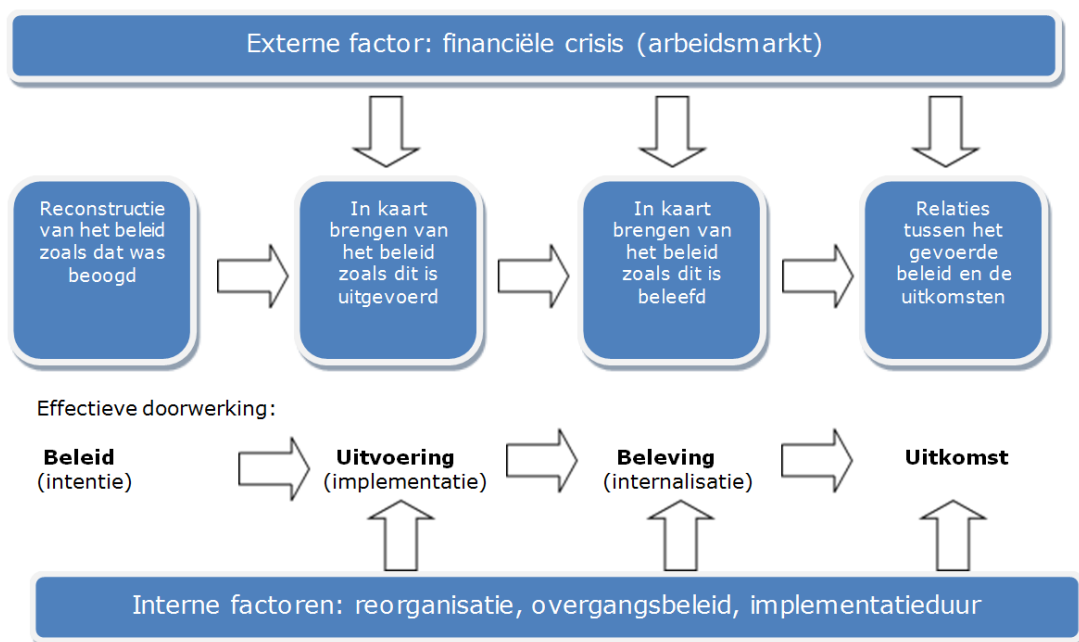
Als gevolg van de reorganisatie is in de SG-aanwijzing 'Eenduidige toepassing vacaturebank' een afwijkende selectieprocedure vastgesteld gedurende de reorganisatieperiode. Het volgende is opgenomen in de SG-aanwijzing:

"Op grond van beheersmatige overwegingen wordt gedurende de reorganisatieperiode tot 1 januari 2016 de navolgende afwijkende selectieprocedure gehanteerd, waarbij behoud van werk leidend is. Bij de selectie worden eerst geschikte militaire kandidaten passend bij het OPCO-label in beschouwing genomen".

Deze afwijkende selectieprocedure is van invloed geweest op het aantal wijzigingen in OPCO-indeling gedurende een belangrijk deel van de periode waar de beleidsdoorlichting op toeziet. Hierdoor heeft weinig wisseling van militairen tussen de OPCO's plaatsgevonden (wisseling van 'kleur pak').

4.3 Aanpassing model

In paragraaf 1.5 is het onderzoeksmodel gepresenteerd. Gezien de interne en externe ontwikkelingen blijkt het onderzoeksmodel een bruikbaar, maar niet volledig schematisch overzicht te geven van de situatie. Hiertoe is het model uitgebreid met de externe en interne factoren die een grote rol hebben gespeeld in de effecten van de beleidsdoorlichting. Deze factoren hebben een mediërend effect gehad op de uitkomsten van het FPS.



Figuur 3: Aangepast onderzoeksmodel met interne en externe factoren

4.4 Deelconclusie

In de periode van 2008 tot 2014 heeft de conjuncturele tegenwind en de toestand van de Rijksbegroting geleid tot bezuinigingen. Mede als gevolg hiervan is Defensie gaan reorganiseren. De reorganisaties zijn in sterke mate van invloed geweest op de personeelsopbouw, de omvang van de benodigde begeleiding en bemiddeling van herplaatsingskandidaten en de personeelslogistieke keten in algemene zin. Daarnaast zijn ontwikkelingen zoals de ophoging van de UKW-leeftijd en de ontslagbescherming direct van invloed geweest op de personeelsopbouw doordat militairen met een FPS fase 3-aanstelling in het algemeen langer in dienst blijven. Ook is de reorganisatie van invloed geweest op de talentontwikkeling van de militair. Op grond van de reorganisaties is het aannemelijk dat zowel bij de militair als de organisatie de werkonzekerheid centraal stond en derhalve in mindere mate de voortdurende talentontwikkeling.

5 Doelstelling voortdurende talentontwikkeling

Dit hoofdstuk gaat in op de uitvoering en beleving van de instrumenten in relatie tot de doelstelling voortdurende talentontwikkeling van de militair. Daarbij staan de volgende deelvragen centraal: op welke wijze heeft het FPS bijgedragen aan het de voortdurende talentontwikkeling van de militair en hoe zijn de middelen (loopbaanbegeleiding, POP, EVC, e-portfolio en stroomlijnen van de begeleiding en bemiddeling van militairen naar de civiele arbeidsmarkt) hiertoe ingezet. Ook wordt bezien of er sprake is (on)bedoelde neveneffecten. Dit hoofdstuk sluit af met een deelconclusie.

5.1 Activiteiten op het gebied van talentontwikkeling voor 2008

Op 1 januari 2008 werd het FPS stapsgewijs ingevoerd. Vóór deze stapsgewijze invoering beschikte Defensie reeds over instrumenten waarmee destijds werd geïnvesteerd in de talentontwikkeling van (een deel) van de militairen. Gedacht kan worden aan loopbaanbegeleiding, functioneringsgesprekken en *employability*-beleid.

Loopbaanbegeleiding

Voor de invoering van het FPS waren er bij Defensie ongeveer 50 loopbaanbegeleiders aangesteld. Loopbaanbegeleiding was er voornamelijk voor de BOT'er.

Functioneringsgesprekken

Daarnaast gold er als uitvloeisel van het arbeidsvoorwaardenakkoord 2001-2003 sinds 2003 een systematiek van jaarlijkse functioneringsgesprekken. In 2007 is er een onderzoek uitgevoerd naar de redenen van leidinggevenden om in beperkte mate functioneringsgesprekken te houden en hoe zij en medewerkers de kwaliteit van functioneringsgesprekken ervaren⁴³. Hieruit is gebleken dat leidinggevenden het gebrek aan inzicht in loopbaanmogelijkheden zagen als een obstakel voor het houden van een functioneringsgesprek. Het inzicht van de loopbaanbegeleider in de loopbaanmogelijkheden is opgenomen in paragraaf 5.3.1.

Employability-beleid

Zoals in hoofdstuk 2 aan de orde gesteld, betrof het *employability*-beleid voor BBT'ers vooral flankerend beleid. De opleidingen externe werkzekerheid waren vooral gericht op het vervullen van een functie op de externe arbeidsmarkt na het eindigen van de militaire loopbaan.

Defensie beschikte voor 2008 reeds over personeelsinstrumenten die een relatie hebben met de talentontwikkeling van de militair. Deze instrumenten waren echter gericht op de BOT'er of BBT'er en waren minder gericht op *voortdurende* talentontwikkeling.

5.2 Toelichting doelstelling voortdurende talentontwikkeling van de militair

Met het FPS heeft Defensie gekozen voor een personeelssysteem waarmee vanaf het moment van aanstelling wordt geïnvesteerd in de voortdurende ontwikkeling van de talenten van de militair. De doelstelling van het FPS (in het onderzoeksmodel 'de intentie' genoemd) is om de medewerker via talentontwikkeling naar een kwalitatief hoger niveau te brengen⁴⁴. Als leidraad hierbij wordt uitgegaan van de niveaus in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB)-niveaus⁴⁵. In plaats van het nemen van generieke maatregelen, gaat het FPS uit van het leveren van maatwerk als voorwaarde voor talentontwikkeling. Dit maatwerk is mogelijk via opleidingen en door het opdoen van werkervaring in opeenvolgende functies. Militairen kunnen ervoor zorgen dat zij zich na hun aanstelling via opleidingen en werkervaring in FPS fase 1 en 2 opwerken naar een hoger niveau (WEB 3 of WEB 4).

Zoals gemeld in paragraaf 1.5 is de doelstelling voortdurende talentontwikkeling onderwerp van de focusgroepsessies geweest. De sfeer tijdens de sessies was positief kritisch. Participanten hebben actief meegedacht over welke personeelsinstrumenten zij positief of negatief vinden, wat goed gaat, wat moet stoppen en wat anders kan op het gebied van talentontwikkeling. Participanten schuwden

⁴³ Onderzoek Functioneringsgesprekken en Beoordelingen Defensie, dd. juli 2007

⁴⁴ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2011, nr. 21, dd. 31 januari 2011.

⁴⁵ WEB1: Eenvoudige uitvoerende werkzaamheden → Assistentopleiding 0,5–1 jaar. WEB2: Uitvoerende werkzaamheden → Basisberoepsopleiding 2–3 jaar (NB WEB2 is een startkwalificatie, vanaf MBO/HAVO). WEB3: Volledig zelfstandige uitvoering werkzaamheden → Vakopleiding 2–4 jaar. WEB4: Als niveau 3 met brede inzetbaarheid of specialisatie → Middenkaderopleiding 3–4 jaar/Specialistenopleiding 1–2 jaar

hierbij niet om hun mening te geven. Een aantal van deze meningen is in de volgende paragrafen over het instrumentarium terug te vinden in de omrande tekstblokken.

5.3 Instrumentarium

Implementatie personeelsinstrumenten

Om een meer individuele benadering en maatwerkgerichte aanpak mogelijk te maken, is in 2008 een aantal speerpunten gekozen. De speerpunten zijn de intensivering van loopbaanbegeleiding en de implementatie van het daarvoor noodzakelijke instrumentarium ('de implementatie' uit het onderzoeksmodel): de (intensivering van de) loopbaanbegeleiding, het persoonlijk ontwikkelplan (POP), de erkenning verworven competenties (EVC), het elektronisch portfolio (e-portfolio) en het stroomlijnen van de bemiddeling van personeel naar de civiele arbeidsmarkt.

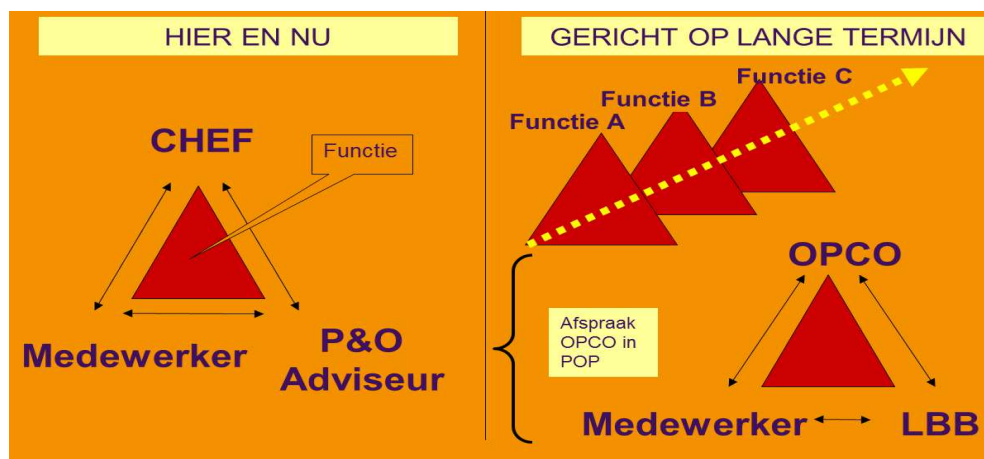
5.3.1 Intensivering loopbaanbegeleiding

Intentie

Het streven was het aantal loopbaanbegeleiders bij de OPCO's te verhogen van 50 in 2008 naar 200 in 2010. Met deze toename is beoogd militairen meer invloed uit te laten oefenen op hun eigen ontwikkeling en vormgeving van de loopbaan.

Bij de invoering van het FPS is er voor gekozen loopbaanbegeleiding bij een onafhankelijke functionaris te beleggen, de loopbaanbegeleider. De redenen hiervoor zijn een zo veilig mogelijke omgeving te creëren voor het loopbaangesprek en eenheidsoverstijgend te spreken over loopbaanwensen en -mogelijkheden. De intentie was dat de loopbaanbegeleider zich voornamelijk zou richten op de lange termijnontwikkeling van de militair. De commandant van het desbetreffende OPCO zou de met de loopbaanbegeleider gemaakte afspraken bevestigen alvorens het POP wordt vastgesteld. Paragraaf 5.4.2. gaat nader in op het POP.

De coaching en begeleiding van de militair door de direct leidinggevende heeft voornamelijk betrekking op het huidige functioneren waarbij het domein van het maken van afspraken zich beperkt tot de functie en de directe functieomgeving. De rol van de P&O adviseur is het adviseren en ondersteunen van de leidinggevende bij de realisatie van loopbaanafspraken. Onderstaand figuur illustreert de rolverdeling.



Figuur 4: Schematische weergave van de rolverdeling bij loopbaanbegeleiding

Implementatie/uitvoering

De toename van het aantal loopbaanbegeleiders is reeds onderzocht in de beleidsdoorlichting Werving en behoud⁴⁶. Uit deze beleidsdoorlichting is gebleken dat er bij Defensie in begin 2008 ongeveer 50 loopbaanbegeleiders waren geplaatst. In 2011 was er sprake van een bijna volledige vulling van de formatieruimte (200 vte⁴⁷). De vulling van de loopbaanbegeleidingsorganisatie is in de

⁴⁶ Beleidsdoorlichting Actieplan Werving en Behoud 2008-2010, dd. 8 maart 2013

⁴⁷ voltijdsequivalent

periode daarna afgenomen. Van 2012 tot 2014 is naar aanleiding van de beleidsbrief 2011 het personeelslogistieke domein opnieuw ingericht en is de omvang in vte'n gereduceerd⁴⁸. Besloten is de capaciteit voor loopbaanbegeleiding tot en met 2014, of in ieder geval tot en met het moment dat de grootste reorganisatieveranderingen zouden zijn afgerond, niet te wijzigen. Na deze periode zou er naar rato ook een reductie van loopbaanbegeleiding plaatsvinden. Desondanks is het aantal loopbaanbegeleiders⁴⁹ in 2014 ten opzichte van 2011 gedaald tot ongeveer 150. Dit kan worden veroorzaakt door het toepassen van vacaturemanagement door de OPCO's op grond van de aangekondigde reductie van loopbaanbegeleiding vanaf 2014 en de hiermee mogelijk veroorzaakte verminderde belangstelling van militairen voor de functie van loopbaanbegeleider.

Bij het opstellen van deze beleidsdoorlichting is het niet mogelijk gebleken het aantal loopbaangesprekken of het aantal militairen dat één of meerdere loopbaangesprekken heeft gehad via een rapportage uit het personeelssysteem te halen.

Door de rolverdeling heeft de rol voor de leidinggevende ten aanzien van de talentontwikkeling van de militair een beperkte reikwijdte. Het functioneringsgesprek gaat over het functioneren in de huidige functie. Leidinggevers hebben doorgaans geen invloed op de inhoud van het POP. Het POP maakt alleen deel uit van het functioneringsgesprek indien binnen de periode van de functievervulling (gedeeltelijk) invulling kan worden gegeven aan een afspraak uit het POP. Voor het geven van een gedegen loopbaanadvies is het beschikken over inzicht in de loopbaanmogelijkheden een randvoorwaarde. Het functielandschap van Defensie omvatte in 2011 ongeveer 30.000 verschillende functies met gedetailleerde functiebeschrijvingen⁵⁰. Deze omvang beperkt het inzicht in de loopbaanmogelijkheden.

Beleving/internalisatie

De ervaringen van militairen met (de intensivering van) loopbaanbegeleiding zijn tot 2014 niet defensiebreed onderzocht. Alleen de ACOP, één van de vakcentrales, heeft een onderzoek gehouden onder medewerkers van de KMar. Dit onderzoek is een momentopname en niet representatief voor de hele defensieorganisatie. Desondanks worden de uitkomsten hiervan kort toegelicht. Uit het onderzoek van de ACOP komt naar voren dat de meningen over loopbaanbegeleiding verschillen⁵¹. Een deel van de medewerkers ervaart de begeleiding als zeer gedegen. Een ander deel is van mening dat de loopbaanbegeleider meer in dienst staat van de werkgever. Ook is gebleken dat een groot deel van de respondenten niet weet welke begeleiding ze kunnen verwachten ten aanzien van de benodigde ontwikkeling voor een toekomstige functie.

In de jaarverslagen van de Inspecteur Generaal der Krijgsmacht (IGK) van 2011 en 2013⁵² wordt het beperkte inzicht in loopbaanmogelijkheden opgemerkt in relatie tot loopbaanbegeleiding en het maken van afspraken in het POP. Uit een korte inventarisatie in opdracht van de HDP, uitgevoerd door de DPOD, over ervaringen van defensieonderdelen met het FPS begin 2014 is gebleken dat de loopbaanbegeleider loopbaanmogelijkheden onvoldoende in kaart heeft hetgeen het geven van een gedegen loopbaanadvies bemoeilijkt. Dit komt overeen met de beelden uit de IGK rapportages. Zowel uit het onderzoek dat in 2007 is uitgevoerd naar functioneringsgesprekken⁵³, als de IGK-jaarverslagen uit 2011 en 2013 en de inventarisatie bij de defensieonderdelen blijkt dat de loopbaanbegeleider over onvoldoende inzicht in de loopbaanmogelijkheden beschikt. Het huidige functielandschap bemoeilijkt het geven van een gedegen loopbaanadvies.

In de focusgroepsessies FPS is gevraagd naar de meningen van militairen van de verschillende defensieonderdelen. De volgende uitspraken hebben betrekking op ervaring met loopbaanbegeleiding:

"Loopbaanbegeleiding kan niks beloven door verplichte sollicitatieprocedure (onder andere). Dus "zoetjes-zuurtjes"-afspraken zijn niet meer aan de orde."
 "Stoppen met de soms wat "stugge"/verplichte loopbaanpaden versus talent en ontwikkeling."

48 Blauwdruk personeelslogistiek. De P&O keten in samenhang, dd. 1 augustus 2011

49 Hier wordt bedoeld een daling van het aantal militairen en burgers dat de functie van loopbaanbegeleider vervult

50 Project Initialisatie Document Programma Functiegebouw Defensie, dd. 8 november 2011

51 Brief Evaluatie pilot Loopbaanbeleid KMar van ACOP, dd. 23 december 2013

52 Kamerstuk 33750 X, nr. 61

53 Onderzoek Functioneringsgesprekken en Beoordelingen Defensie, dd. juli 2007

De uitspraken uit de focusgroepsessies zijn divers. De eerste uitspraak uit het kader is van een militair die gedurende het personeelssysteem met de BBT- en BOT- aanstelling reeds werkzaam was bij Defensie. Met de invoering van FPS is besloten dat vacatures in beginsel in de vacaturebank worden opgenomen, zodat iedere militair zijn of haar belangstelling kan tonen voor de functie. Met de 'zoetjes-zuurtjes'-afspraken wordt bedoeld dat voor de invoering van het FPS het mogelijk was om afspraken te maken over de toewijzing van een voor de militair minder aantrekkelijke functie, die vervolgens werd gevolgd door een voor de militair meer aantrekkelijke functie. Met de invoering van het FPS is dit niet meer mogelijk. De loopbaan van de militair werd gedurende het personeelssysteem met BBT- en BOT- aanstelling gekenmerkt door het doorlopen van opeenvolgende functies overeenkomstig vastgestelde loopbaanpaden. De tweede uitspraak is van een respondent die van mening is dat de organisatie nog steeds gebruik maakt van verplichte loopbaanpaden en minder stuurt op talentontwikkeling.

5.3.2 Persoonlijk ontwikkelplan (POP)

Intentie

Het Persoonlijk Ontwikkelplan (POP) is een plan waarin afspraken uit het loopbaangesprek worden vastgelegd⁵⁴. In het POP staan de overeengekomen loopbaandoelen van militairen en hoe zij deze loopbaandoelen kunnen verwezenlijken op het gebied van ervaring, competenties of kennis. Ook de aanvullende afspraken over onder andere opleidingen en stages kunnen hierin worden vastgelegd. Met een POP kunnen militairen zelf invloed uitoefenen op hun eigen ontwikkeling en loopbaan. Zij kunnen zelf hun talenten uitbreiden en kwaliteiten verbeteren.

De afspraken die tussen de militair en zijn loopbaanbegeleider worden gemaakt tijdens het loopbaangesprek, worden vastgelegd in het POP-formulier. Wanneer een loopbaangesprek niet leidt tot overeenstemming over de afspraken tussen de militair en zijn loopbaanbegeleider, wordt dit vastgelegd. In dat geval kan op verzoek van één of beide partijen een advies van een andere loopbaanbegeleider worden gevraagd. De commandant van het OPCO waartoe de militair behoort, is bevoegd om deze afspraken vast te stellen. De leidinggevende speelt geen rol in het vaststellen van een POP. In de praktijk is dit mandaat door de commandant belegd bij de directeurs Personeel & Organisatie van de OPCO's of de onder hen ressorterende afdelings- of sectiehoofden. De belegging van de vaststelling van het POP op dit niveau is benodigd vanwege het overkoepelend inzicht in de functies. Voor de vastgestelde afspraken in het POP geldt dat ze bindend zijn (afpraak is afspraak).

Uitvoering/implementatie

In afwachting van de ontwikkeling van een voor alle krijgsmachtdelen eenduidig en digitaal toegankelijk POP-formulier, is er aanvankelijk binnen de krijgsmachtdelen geen consequent gebruik gemaakt van het POP. Het digitale POP-formulier is op 1 februari 2011, als deel van de Voorlopige Voorziening Uitvoeringsregeling algemeen militair ambtenarenreglement (VV URAMAR), vastgesteld en voor gebruik toegevoegd aan selfservice van PeopleSoft op 28 april 2011.

De directe chef adviseert als gevolg van de rolverdeling zoals beschreven in paragraaf 5.4.1, alleen ten aanzien van de POP-afspraken die van invloed zijn op de beschikbare capaciteit voor de uit te voeren werkzaamheden. Omdat ervoor gekozen is loopbaanbegeleiding bij een onafhankelijke functionaris te beleggen, heeft de direct leidinggevende geen adviserende rol ten aanzien van loopbaanafspraken die betrekking hebben op de lange termijn (meer dan drie jaar). Op grond van deze rolverdeling heeft de direct leidinggevende geen inzage in het POP, met uitzondering van de hierin opgenomen ontwikkelpunten voor die van invloed zijn op de huidige functievervulling. De leidinggevende heeft geen inzicht in de ontwikkelpunten die deze functievervulling overstijgen.

Beleving/internalisatie

Uit het onderzoek van de ACOP eind 2013 komt naar voren dat van de 150 respondenten naar een onderzoek over loopbaanbeleid bij de KMar 85 procent bekend is met het POP⁵⁵. Bij het opstellen van deze beleidsdoorlichting is het niet mogelijk gebleken te concretiseren hoeveel militairen er een vastgesteld POP hebben. De inventarisatie van de HDP bij de staven (zie ook paragraaf 5.3.1) van de defensieonderdelen wijst uit dat het POP voornamelijk in het teken staat van het aanvragen van opleidingen.

⁵⁴ Kamerstuk 31 200 X, nr. 9

⁵⁵ Brief Evaluatie pilot Loopbaanbeleid KMar van ACOP, dd. 23 december 2013

Uit het jaarverslag 2011 van de IKG⁵⁶ komt naar voren dat meerdere leidinggevendenden de indruk hebben dat de actiegerichte mentaliteit van soldaten en korporaals ervoor zorgt dat zij minder belangstelling hebben voor een POP. Uit hetzelfde verslag komt het beeld naar voren dat loopbaanbegeleiding onvoldoende inzicht heeft in de beschikbare budgetten voor opleidingen. Beoogd werd dat het POP bijdraagt aan langere termijnontwikkelingen van het personeel. Het POP heeft, mede door het beperkte inzicht in de loopbaanmogelijkheden, in de praktijk echter veelal betrekking op de korte termijn; op besluitvorming inzake een opleidingsaanvraag.

Er is van 2008 tot en met 2013 verder geen onderzoek verricht naar de ervaring van de militair met het POP.

In de focusgroepsessies FPS is de ervaring van enkele militairen met het POP als volgt verwoord:

"Persoonlijk ontwikkelingsplan is in orde en wordt opgemaakt (eveneens begeleid)."
 "Positief is de POP invulling; er wordt veel gebruik van gemaakt."

De uitspraken over het POP uit de focusgroepsessies zijn over het algemeen positief. Het POP lijkt regelmatig te worden gebruikt.

5.3.3 *Erkenning verworven competenties (EVC)*

Intentie

Een voortdurende talentontwikkeling van de militair is van belang voor de horizontale en verticale doorstroom binnen de organisatie maar ook voor een eventuele voortzetting van de loopbaan op de externe arbeidsmarkt. In dat kader streeft Defensie naar certificering van eerder verworven competenties en naar civiele certificering van defensieopleidingen. De accreditatie van de wetenschappelijke officiersopleidingen vanaf collegejaar 2011 is hiervan een voorbeeld. Voor manschappen en onderofficieren is het creëren van een doorlopende leerlijn van het VMBO, naar de instroom bij Defensie, de ontwikkeling van het WEB-niveau gedurende de loopbaan bij Defensie en de eventuele begeleiding en bemiddeling naar de externe arbeidsmarkt van belang. Hierin spelen de Veiligheid en Vakmanschap (VeVa)opleidingen en het brugjaar KMar eveneens een rol. De accreditatie van de wetenschappelijke officiersopleidingen, de VEVA-opleidingen en het brugjaar KMar zijn geen onderdeel van het FPS. In deze beleidsdoorlichting wordt derhalve niet onderzocht in hoeverre deze opleidingen een bijdrage hebben geleverd aan de voortdurende talentontwikkeling van de militair. Omdat een groot deel van de instromende militairen de VeVa-opleiding of het brugjaar KMar hebben gevolgd, zijn zij minimaal in het bezit van een startkwalificatie (WEB 2).

Waar civiele certificering niet mogelijk is, kan een EVC-traject worden aangevraagd. Het EVC kan voor individuele medewerkers leiden tot certificering van verworven competenties of tot vrijstelling van (delen van) opleidingen.

Uitvoering/implementatie

In samenwerking met de partner-ROC's is Defensie vanaf 2012 met het project Waarderen en Valideren gestart om de initiële opleidingen voor soldaten, korporaals en onderofficieren te waarderen en valideren. Dit waarderen en valideren is een vorm van EVC en houdt in dat interne opleidingen (van enige omvang) worden vergeleken met bestaande erkende civiele beroepsopleidingen. Het doel is vast te stellen waar de verschillen zitten en wat er nog moet worden aangeleerd om in aanmerking te komen voor het civiele MBO-diploma. Aan de hand daarvan kunnen militairen, na een eventuele korte aanvullende MBO-opleiding, een MBO-diploma behalen op WEB-niveau 2, 3 of 4. Via deze vorm van EVC kan sneller een civiel erkend diploma worden behaald waarmee de mobiliteit (intern en/of extern) van de medewerkers kan worden verhoogd.

Gezien de kosten van het instrument⁵⁷, wordt beperkt gebruik gemaakt van het op individuele basis uitvoeren van een EVC-procedure. Het gebruik van de EVC-procedure en de bekendheid met de EVC-procedure is niet gemonitord.

In grotere mate wordt gebruik gemaakt van het waarderen en valideren van interne opleidingen. Het totale opleidingsaanbod dat civiel kan worden gecertificeerd, is afhankelijk van het functiegebied. Bij specifieke functiegebieden zoals infanterie, artillerie, cavalerie, genie en *special operations forces*,

⁵⁶ Kamerstuk 33000 X, nr. 86

⁵⁷ Kamerstuk 33000 X, nr. 97

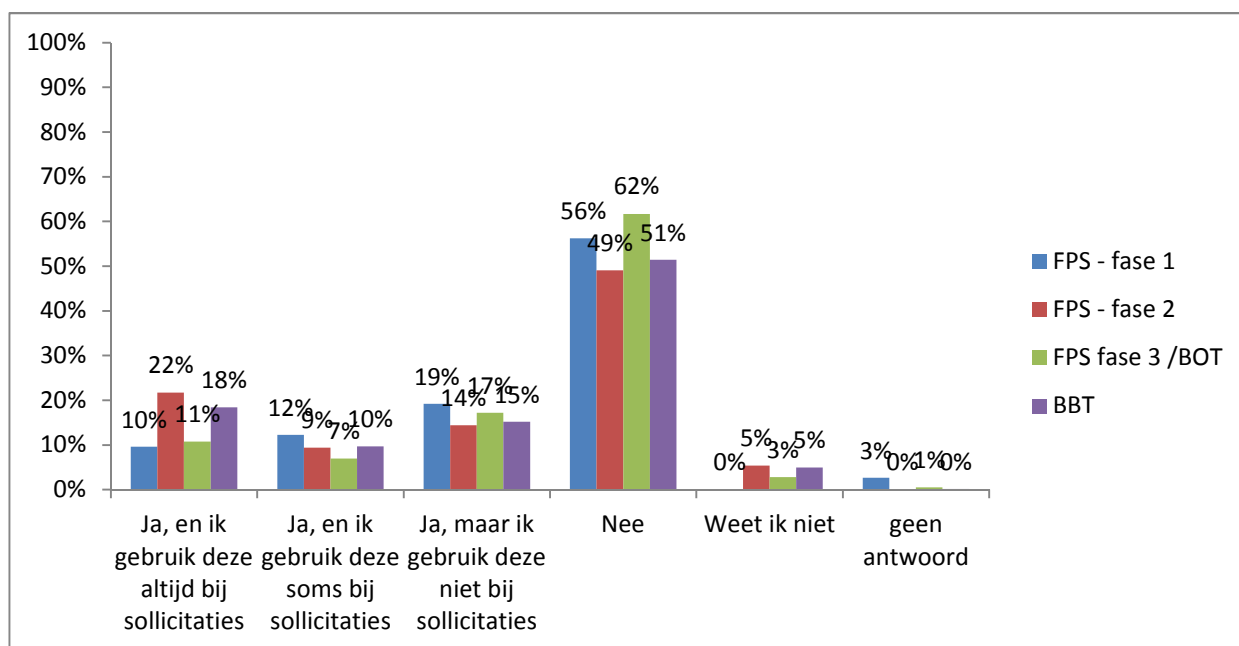
kan slechts een zeer klein deel van het opleidingsaanbod civiel worden gecertificeerd. Het waarderen en valideren richt zich op veel gevolgde interne (militaire) opleidingen (inclusief examinering) en werkervaring. Vanuit een kwalificatiedossier van het MBO wordt onderzocht welke defensieopleidingen vrijstellingen kunnen opleveren voor delen van deze MBO-opleiding. In sommige situaties levert het waarderen en valideren geen vrijstellingen op, bijvoorbeeld omdat de interne defensie-examens niet voldoen aan de eisen van het MBO en het Cito⁵⁸.

Inmiddels is het proces van waarderen en valideren uitgevoerd voor een groot deel van de initiële opleidingen. De eerste uitwerking heeft plaatsgevonden in 2013 voor de onderofficiersopleiding van het CLAS. Op basis van de gevolgde onderofficiersopleiding op de Koninklijke Militaire School (KMS) en werkervaring, kunnen onderofficieren van het CLAS, met terugwerkende kracht tot 1985, na een aanvullend opleidingstraject van drie weken het MBO 3-diploma 'Aankomend onderofficier Grondoptreden' behalen. Defensiebreed heeft het waarderen en valideren van initiële opleidingen tot op heden geleid tot ruim 600 MBO diploma's op niveau 2 of 3. Voor deze militairen is de verhoging van het WEB-niveau aan te tonen op grond van een MBO diploma. Defensie concentreert zich momenteel op het waarderen en valideren van functieopleidingen en loopbaanopleidingen.

Beleving/internalisatie

In dienstverlatersonderzoek tussen 2010 en 2012 is onder andere gevraagd naar de ervaringen met het EVC. Dit onderzoek is afkomstig uit een periode waarin het project waarderen en valideren werd opgestart. Daarnaast neemt een selectief deel van de dienstverlaters deel aan het dienstverlatingsonderzoek.

Uit dit dienstverlatersonderzoek blijkt dat tussen 35 en 45 procent van de militairen een civiel certificaat of diploma heeft ontvangen, zie Figuur 5. Van dit deel heeft 51 tot 69 procent het certificaat of diploma gebruikt bij sollicitaties. Militairen in FPS fase 2 geven vaker aan civiele certificaten of diploma's te gebruiken voor sollicitaties dan de overige categorieën. Niet duidelijk is welke civiele certificaten of diploma's de respondenten hebben die geen civiel certificaat of diploma hebben ontvangen. In de onderstaande grafiek zijn de onderzoeksresultaten schematisch weergegeven.



Figuur 5: Antwoord op de vraag: "Heeft u wel eens een civiel certificaat of diploma ontvangen voor een militaire opleiding?" uitgesplitst naar categorie militair, voor de jaren 2010-2012 (2591 respondenten)

58 Centraal instituut voor toetsontwikkeling

In de focusgroepsessies is de ervaring van militairen met het onderwerp EVC onvoldoende aan de orde gekomen.

5.3.4 Elektronisch-portfolio (e-portfolio)

Intentie

Het elektronisch portfolio (e-portfolio) is een instrument waarmee de persoonlijke ontwikkeling van de militair, ten behoeve van zowel de interne loopbaan als een eventuele latere loopbaan buiten Defensie, beter zichtbaar wordt gemaakt. Met het e-portfolio kan op een gestructureerde wijze een compleet beeld van de plaatsingsgegevens, werkervaring, gevolgde opleidingen en bijzondere kwalificaties van de militair worden gegeven. De gegevens in het portfolio zijn afkomstig uit de bestaande, in het personeelssysteem (PeopleSoft) opgenomen persoons-, plaatsings- en opleidingsgegevens en kunnen door de militair zelf worden aangevuld met ervaringsgegevens. Deze worden gevalideerd door bijvoorbeeld een leidinggevende, loopbaanbegeleider of externe instantie. Met het e-portfolio wordt tevens beoogd het persoonlijk bewustzijn te stimuleren en het zelfsturend leren te ondersteunen. Tot slot is beoogd met het e-portfolio de inzet van de volgende personeelsinstrumenten te ondersteunen⁵⁹:

- Loopbaanbegeleiding door een goed beeld te geven van de huidige situatie;
- EVC-procedures door ervaring te beschrijven en te autoriseren;
- Functietoewijzing doordat kwalificaties completer en betrouwbaarder zijn vastgelegd;
- Externe bemiddeling doordat een vergelijking is te maken met civiel erkende kwalificaties;
- Organiseren van opleidingsprogramma's op maat door het vastleggen van civiel erkende kwalificaties.

Uitvoering/implementatie

Aan de implementatie van het e-portfolio ging een pilot vooraf, waarbij het gebruik van het e-portfolio werd beoefend met een aantal medewerkers van de OPCO's. Aan de hand van de evaluatie van deze pilot is de uiteindelijke vormgeving van het e-portfolio tot stand gekomen. In de tweede helft van 2008 is gestart met de implementatie van het e-portfolio. De implementatiefase heeft geduurd tot eind 2009.

Beleving/internalisatie

In 2008 is er een meting uitgevoerd naar het gebruik van het e-portfolio⁶⁰. Hieruit is gebleken dat 80 procent van de ondervraagden een niet-bijgewerkt e-portfolio had. Een ander opvallend aspect was dat meer dan een derde aangaf dat men niet alle belangrijke zaken in het e-portfolio kwijt kan. Uit dit onderzoek komt eveneens naar voren dat onderofficieren het meest gebruik maken van het e-portfolio. In 2008 zijn er e-portfolio trainingen georganiseerd. Hieruit is gebleken dat voornamelijk jonge defensiemedewerkers positief zijn over dit instrument.

Het onderzoek van de IGK uit 2009 laat zien dat het e-portfolio bekend is bij het grootste deel van het personeel⁶¹. Eind 2009 hadden 8.300 defensiemedewerkers de e-portfolio applicatie geraadpleegd. Daarvan hadden 1.700 medewerkers de basisgegevens geactualiseerd of aangevuld.

Uit een evaluatie van het e-portfolio in 2010⁶² is gebleken dat 65 procent van de respondenten bekend is met het e-portfolio en dat 40 procent van de ondervraagden het e-portfolio eenvoudig te hanteren vindt. Op de vraag waarom zij het e-portfolio nog niet hadden gebruikt, lopen de antwoorden uiteen van het nut er niet van inzien, er geen tijd voor hebben gehad of dat er niemand naar heeft gevraagd. Uit de evaluatie is verder gebleken dat onderofficieren en officieren beter bekend zijn met het e-portfolio dan manschappen.⁶³

Na 2010 zijn geen defensiebrede onderzoeken meer gedaan naar het e-portfolio. In 2011 is door de centrales van overheidspersoneel nog wel aandacht gevraagd voor het actueel houden van gegevens, aangezien veel e-portfolio's onvolledig waren. Dit bleek vooral te zijn veroorzaakt door onvolledige of

⁵⁹ Plan van aanpak Pilot elektronisch portfolio, dd. 27 september 2007

⁶¹ Kamerstuknummer 32 123 X, nr.139

⁶² Evaluatie e-portfolio 2010, derde kwartaal (GW 10-165)

⁶³ Onderzoeksrapport Evaluatie pilot e-portfolio, dd. 11 februari 2008

onjuiste gegevens in PeopleSoft⁶⁴. In deze situatie is verbetering gebracht door een project waarbij medewerkers actief werden verzocht om hun persoonsgegevens in PeopleSoft aan te vullen.

Tot slot is uit het onderzoek over loopbaanbeleid bij de KMar door de ACOP eind 2013⁶⁵ gebleken dat van de 150 respondenten bij de KMar 86 procent bekend is met het e-portfolio.

Zoals eerder gemeld in deze paragraaf was het de intentie dat het e-portfolio andere personeelsinstrumenten zoals het functietoewijzingsproces zou ondersteunen. Uit het onderzoek naar de pilot loopbaanbegeleiding van de KMar uit 2012⁶⁶ is gebleken dat slechts 5 procent van de kandidaten bij een selectieprocedure ten behoeve van een functietoewijzing werd gevraagd het e-portfolio toe te sturen. Bij 15 procent van de kandidaten werd het e-portfolio en CV gevraagd en bij het grootste deel van de kandidaten (63 procent) werd enkel het CV gevraagd.

Gedurende de reorganisaties in de periode van 2011 tot 2014 is een groot aantal vacatures gepubliceerd in de vacaturebank voor militairen. Hierbij is doorgaans expliciet gevraagd naar een CV en motivatiebrief en niet naar het e-portfolio.

In de focusgroep sessies is het gebruik van het e-portfolio ter sprake gekomen. Hieronder zijn enkele karakteriserende uitspraken weergegeven:

"Stop met dingen dubbel doen (staat van dienst, e-portfolio, CV)."
 "Wat anders moet is het e-portfolio: wel/niet mee werken. Evt. ook werken aan handzaamheid."
 "Stoppen met het huidige e-portfolio"

De deelnemers aan de focusgroep sessie zijn kritisch over het e-portfolio. Ze vinden dat onderdelen van het e-portfolio niet uniek zijn en dat het e-portfolio niet eenvoudig is in het gebruik. Hiermee wordt door de deelnemers de toegevoegde waarde van het instrument ter discussie gesteld.

5.3.5 *Stroomlijnen begeleiding en bemiddeling naar de civiele arbeidsmarkt*

Intentie

Inzake het stroomlijnen van de begeleiding en bemiddeling naar de civiele arbeidsmarkt is specifiek gekeken naar de werkzaamheden van de Begeleidings- en Bemiddelingsorganisatie (BBO), voorheen het Dienstencentrum Externe Bemiddeling Defensie (DC EBD). BBO is opgericht om militairen die hun loopbaan bij Defensie niet vervolgen en daarmee uitstromen naar de civiele arbeidsmarkt, te begeleiden in het vormgeven van hun loopbaan buiten Defensie.

FPS-militairen met een negatief doorstroombesluit worden uiterlijk één jaar voor de geplande ontslagdatum bij BBO aangemeld. Alle militairen die meer dan één jaar voor de ontslagdatum op eigen verzoek ontslag indienen, worden niet aangemeld bij BBO. Na aanmelding van de FPS fase 2 militair meldt BBO deze rechtstreeks aan bij de externe partner(s). Zo spoedig mogelijk na de aanmelding wordt een intakegesprek gehouden op basis waarvan een uitstroomplan wordt opgesteld. Tevens wordt bepaald of een begeleidings- en bemiddelingstraject wordt gevolgd of alleen een bemiddelingstraject. Dit is afhankelijk van de verwachte inspanningen die nodig zijn om de militair zijn loopbaan te laten voortzetten op de arbeidsmarkt.. Tevens beziet BBO op basis van de 'arbeidsmarktwaarde' van een militair (vanuit opgedane werkervaring en gevolgde opleidingen) of een uitstroomopleiding nodig is. De inspanningen van de externe partners in het vervolgtraject zijn er zoveel als mogelijk op gericht om op of omstreeks de geplande ontslagdatum de militair aan een baan buiten Defensie te helpen⁶⁷.

Uitvoering/implementatie

Op 9 oktober 2008 is het Dienstencentrum Externe Bemiddeling Defensiepersoneel (DC EBD) opgericht⁶⁸. Het DC EBD was decentraal ingericht en is incrementeel tot wasdom gekomen. Doordat de regelgeving omtrent het FPS nog niet was geïmplementeerd en de loopbaanorganisatie nog niet

⁶⁴ Brief Evaluatie pilot Loopbaanbeleid KMar van ACOP, dd. 23 december 2013

⁶⁵ Brief Evaluatie pilot Loopbaanbeleid KMar van ACOP, dd. 23 december 2013

⁶⁶ Evaluatie Pilot loopbaanbeleid KMar, dd. 15 mei 2012

⁶⁷ De werkwijze in de EBD-periode verschilt iets van de huidige procedure. In de eerste acht maanden van het traject werd door DC EBD in de regio van standplaats van de militair gewerkt aan het 'arbeidsmarkt klaar maken' van de militair. Vier maanden voor ontslag werd in de regio van de woonplaats actief aan *jobhunting* gedaan. Vooral in de periode van 2008 tot en met 2010 werd de *jobhunting* gedaan door EBD-personeel op grond van 'eigen verworven vacatures'. Daarna meer met en door de externe partners.

⁶⁸ Evaluatierapport Dienstencentrum Externe Bemiddeling Defensiepersoneel, d.d. 20 november 2009

beschikbaar was, is het DC EBD naar eigen inzicht en mogelijkheden aan de begeleiding van FPS fase 2 militairen begonnen. Medio 2011 is het DC EBD opgeheven en is BBO opgericht. BBO is opgericht om personeel dat de loopbaan niet bij Defensie vervolgt, en daarmee uitstroomt naar de civiele arbeidsmarkt, intensief te begeleiden naar een baan buiten Defensie.

Van 2008 tot en met 2013 zijn de begeleidings- en bemiddelingsinspanningen van BBO en de externe partner(s) voornamelijk gericht geweest op herplaatsingskandidaten die als gevolg van de reorganisatie een baan op de civiele arbeidsmarkt moesten vinden. De begeleiding en bemiddeling van militairen met een negatief bevorderings- en doorstroombesluit is mede hierdoor voornamelijk uitgevoerd door de externe partner(s).

Het aantal aanmeldingen bij BBO was van 2008 tot en met 2013 relatief laag. Dit is veroorzaakt door een relatief laag aantal FPS fase 2-militairen dat van 2008 tot en met 2013 duidelijkheid diende te krijgen over bevordering of doorstroom naar FPS fase 3. Het aantal FPS fase 2-militairen is stapsgewijs gegroeid. Ook verlaten militairen die niet worden bevorderd of niet doorstromen naar FPS fase 3 Defensie vaak eerder dan één jaar voor de geplande ontslagdatum.

Door BBO is bijgehouden hoeveel militairen er in de periode van januari 2012 tot januari 2014 op het ontslagmoment succesvol zijn (begeleid en) bemiddeld naar een baan op de externe arbeidsmarkt. Daarbij is echter geen onderscheid gemaakt naar herplaatsingskandidaten naar aanleiding van de reorganisatie enerzijds en militairen met een negatief doorstroom- of bevorderingsbesluit anderzijds. Hieruit kan wel worden geconcludeerd dat ongeveer 75 procent van de militairen die in deze periode is aangemeld bij BBO op de ontslagdatum succesvol was begeleid en of bemiddeld naar een nieuwe baan.

Beleving/internalisatie

Er is geen onderzoek gedaan naar de begeleiding en bemiddeling van BBO van militairen die de organisatie verlaten naar aanleiding van een negatief bevorderings- of doorstroombesluit naar FPS fase 3.

In de focusgroepsessies is de ervaring van militairen met het onderwerp stroomlijnen van externe bemiddeling naar de civiele arbeidsmarkt beperkt naar voren gekomen. Het was de intentie voor de focusgroepsessies dienstverlaters uit te nodigen, maar de geselecteerde 'dienstverlaters' bleken voormalige BBT'ers te zijn met inmiddels een FPS-aanstelling.

5.3.6 *Samenhang rollen en instrumenten*

Samenhang instrumenten

De intentie was de bovengenoemde instrumenten te integreren in de begeleidingscyclus van de militair. De integratie van de instrumenten is van belang voor het realiseren van een voortdurende talentontwikkeling van de militair. Bepaald is dat een loopbaangesprek gehouden wordt één jaar voor het einde van de dienverplichting en vanaf FPS fase 2 gedurende iedere functieervullingsperiode (minstens eenmaal per drie jaar). Het e-portfolio dient andere instrumenten zoals loopbaanbegeleiding, EVC en het begeleiden en bemiddelen van de militair naar de externe arbeidsmarkt te ondersteunen. Gezamenlijk ondersteunen de instrumenten de militair en organisatie in de talentontwikkeling van de militair en daarmee de *employability*.

In deze beleidsdoorlichting is onvoldoende duidelijk geworden in welke mate de instrumenten zijn geïntegreerd. De indruk bestaat dat in de periode van de beleidsdoorlichting voornamelijk is geïnvesteerd in het implementeren van de individuele instrumenten. Gebleken is bijvoorbeeld dat het gebruik van het e-portfolio niet geïntegreerd is in de selectieprocessen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het gebruik van het e-portfolio vrijblijvend is.

Samenhang rollen

Een militair ontvangt doorgaans een negatief bevorderings- of doorstroombesluit respectievelijk twee tot drie jaar voor de einddatum in rang⁶⁹. De aanmelding bij de BBO voor de (begeleiding en)

⁶⁹ Voor soldaten/korporaals (of overeenkomstige rangen) geldt dat ze uiterlijk twee jaar voor einde maximum looptijd in rang een (positief/negatief) bevorderingsbesluit moeten krijgen. Voor onderofficieren/officieren geldt dat ze uiterlijk drie jaar voor einde maximum looptijd in rang een (positief/negatief) doorstroombesluit moeten krijgen.

bemiddeling vindt één jaar voor de ontslagdatum plaats. In de periode waarop de beleidsdoorlichting betrekking heeft, speelde de loopbaanbegeleider vrijwel geen rol in het voorbereiden van de militair op een functie op de externe arbeidsmarkt. De direct leidinggevende speelt sinds de invoering van het FPS een afgebakende rol inzake de talentontwikkeling. De begeleiding en coaching van de direct leidinggevende richt zich op de huidige functie vervulling en niet op de ontwikkeling van talenten die voor de vormgeving van de loopbaan van belang kunnen zijn. Een goede afstemming van de rol van de loopbaanbegeleider en de rol van de direct leidinggevende is hierdoor van belang. Er is onvoldoende informatie voorhanden over de aansluiting van deze rollen. Ook hier bestaat de indruk dat tijdens de invoering van het FPS de focus heeft gelegen op het eigen maken van deze rollen en nog in een minder mate op de integratie van deze rollen.

5.4 Kosten invoering instrumenten FPS

De kosten voor deze beleidsdoorlichting zijn verspreid over vele begrotingsartikelen, maar gedeeltelijk geconcentreerd in het begrotingsartikel 8, Ondersteuning krijgsmacht door Commando DienstenCentra. Daarnaast zijn de kosten die gemoeid zijn met de invoering van het FPS in de financiële administratie niet tot in detail geregistreerd. Hiermee is vaak niet meer te achterhalen welke kosten zijn gekoppeld aan het FPS-instrumentarium. Ook is in de te onderzoeken periode omgeschakeld naar een ander administratiesysteem, waardoor slechts een deel van de kosten kon worden achterhaald. Wat wel is gebleken is dat:

- Training in het gebruik van het e-portfolio is opgenomen in de initiële opleiding van militairen. Daarnaast heeft Defensie aparte trainingen gegeven inzake het gebruik van het e-portfolio en zijn IV-kosten gemaakt. In 2008 en 2009 is voor het ontwikkelen van het e-portfolio eenmalig **€ 0,11 miljoen** uitgegeven. De kosten die zijn gemaakt van 2010 tot en met 2013 zijn niet bekend.
- In relatie tot de implementatie van het POP is een POP-training opgenomen in de initiële opleiding van militairen. Daarnaast is er een training ontwikkeld voor leidinggevers en P&O-adviseurs en is voor het POP een defensiebreed format ontwikkeld dat registreerbaar is in PeopleSoft. Aan het POP is vanaf 2008 tot 2014 jaarlijks **€ 0,58 miljoen** uitgegeven. De kosten voor het EVC en het waarderen en valideren zijn niet apart geregistreerd en zijn
- binnen de beschikbare budgetten geacommodeerd.
- De exploitatiekosten voor de instrumenten ten behoeve van de doelstelling voortdurende talentontwikkeling zijn grotendeels niet inzichtelijk. Wel is uit de beleidsdoorlichting Werving en Behoud gebleken dat de totale salariskosten van loopbaanbegeleiders over de periode van 2008 tot en met 2013 in totaal ongeveer **€ 13 miljoen**⁷⁰ bedroegen. Omdat het aantal loopbaanbegeleiders stapsgewijs is verhoogd zijn de salariskosten per jaar verschillend. Deze kosten maken deel uit van de reguliere personele exploitatie.
- Met het vaststellen van het aantal loopbaanbegeleiders in het kader van het FPS is er centraal zorg gedragen voor de opleiding van 200 loopbaanbegeleiders. Dit betrof een eenmalige investering van **€ 0,14 miljoen**. De kosten die vervolgens zijn gemaakt om nieuwe loopbaanbegeleiders op te leiden, maken deel uit van de reguliere begroting van de krijgsmachtdelen en zijn niet te achterhalen.⁷¹
- Ook zijn de kosten van BBO in het kader van FPS bekend. Over de periode 2008 tot en met 2013 komen de uitgaven gemiddeld neer op **€ 2,0 miljoen** per jaar (salariskosten, inclusief uitgaven aan externe partners).

Het FPS had niet tot doel om de (B)WW-lasten te verlagen en daarom is ook niet op deze lasten gestuurd. Daarnaast zijn in de periode van de beleidsdoorlichting de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in sterke mate van invloed geweest op de (B)WW-lasten. Op grond van deze redenen is het niet mogelijk een directe relatie te leggen tussen het FPS en de (B)WW-lasten. Beoogd is met het *employability*-beleid het WEB-niveau te verhogen en daarmee de arbeidsmarktkwalificatie te versterken. Met het versterken van de arbeidsmarktkwalificatie kunnen de (B)WW-lasten mogelijk in de toekomst verminderen. De (B)WW-lasten zullen echter ook in de toekomst afhankelijk zijn van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De relatie tussen het FPS en de (B)WW-lasten blijft hierdoor niet eenduidig vast te stellen.

⁷⁰ Kamerstuk 13 516, nr. 4

⁷¹ Kamerstuk 31516, nr. 4

5.5 Doeltreffendheid en doelmatigheid instrumenten voortdurende talentontwikkeling

Bij het ontwikkelen van het FPS zijn de doelstelling voortdurende talentontwikkeling en de subdoelstellingen gekoppeld aan de instrumenten in algemene zin in onvoldoende mate SMART geformuleerd. Daar waar het beleid concreter is gedefinieerd, richt het zich vooral op aantallen, bijvoorbeeld de intensivering van het aantal loopbaanbegeleiders, zoals ook per brief in 2007 is gemeld aan de Kamer⁷². In de periode van de beleidsdoorlichting lag de focus op het implementeren van de verschillende FPS-instrumenten. De monitoring en sturing heeft minder nadruk gelegd op de kwaliteit van het instrumentarium en de bijdrage van de instrumenten aan de doelstelling voortdurende talentontwikkeling.

Zoals gemeld in hoofdstuk 3 heeft het geruime tijd geduurd voordat de wet- en regelgeving en de instrumenten zijn geïmplementeerd. Zo is het FPS volledig in de wet- en regelgeving geïmplementeerd in 2011 en zijn de personeelsinstrumenten stapsgewijs in de periode van 2008 tot en met 2012 geïmplementeerd. De meeste instrumenten waren op 1 januari 2014 slechts één tot enkele jaren geïmplementeerd. Op grond hiervan is het de vraag of het beleid voldoende tijd heeft gehad om doeltreffend te kunnen zijn. Zoals Wright en Haggerty hebben onderzocht, duurt het zeker drie tot vijf jaar totdat geïmplementeerd (HR) beleid effect heeft.

Tot slot is de reorganisatie van invloed geweest op de mate waarin de doeltreffendheid en doelmatigheid van het FPS kan worden vastgesteld. Loopbaanmogelijkheden waren tijdens de reorganisatieperiode minder inzichtelijk, door de defensiebrede reducties. Medewerkers hadden in die periode voornamelijk behoefte aan werkzekerheid.

Doeltreffend

De mate van talentontwikkeling wordt niet geregistreerd in het personeelssysteem, waardoor geen directe uitspraak te doen is of het FPS en de instrumenten bijdragen aan de talentontwikkeling. Specifiek voor de invoering van de verschillende instrumenten zijn geen concrete, meetbare doelstellingen geformuleerd. Ook later zijn geen prestatieindicatoren vastgesteld voor deze doelstelling en zijn eveneens geen effectmetingen gehouden. Achteraf is dan ook slechts beperkte informatie beschikbaar over het effect van de invoering van de instrumenten op de voortdurende talentontwikkeling.

Op grond van de aanwezige informatie kan alleen een uitspraak worden gedaan over de vermoedelijke bijdrage van het FPS aan de doelstelling voortdurende talentontwikkeling van de militair. De algemene indruk is dat de verschillende instrumenten hebben bijgedragen aan de talentontwikkeling. Het e-portfolio wordt niet vaak gebruikt en militairen zijn ook over de toegevoegde waarde van het instrument minder te spreken. De indruk is dat het e-portfolio hierdoor in beperkte mate een bijdrage heeft geleverd aan de voortdurende talentontwikkeling. Het is aannemelijk dat het instrument waarderen en valideren de meest prominente bijdrage levert aan de voortdurende talentontwikkeling van de militair.

Doelmatig

De inzichtelijk te maken uitgaven voor de invoering van de instrumenten die bijdragen aan de doelstelling voortdurende talentontwikkeling zijn ongeveer € 30 miljoen over de periode 2008 tot 2014, wat neerkomt op jaarlijks gemiddeld € 5 miljoen. Deze uitgaven zijn laag in verhouding tot de totale lasten van het totale personeelsbestand van Defensie, te weten ongeveer € 4 miljard in 2013 (waarvan ongeveer € 2,5 miljard voor het actieve personeelsbestand). De grootste kostenpost zijn de salariskosten voor de loopbaanbegeleiders en voor de begeleiding en bemiddeling van militairen naar een baan op de externe arbeidsmarkt, in totaal voor de gehele periode van de beleidsdoorlichting respectievelijk ongeveer € 13 miljoen en € 12 miljoen.

(On)gewenste neveneffecten

De invoering van het FPS heeft geen herkenbare neveneffecten veroorzaakt voor de doelstelling voortdurende talentontwikkeling.

72 Kamerstuk 31 200 X, nr. 9

5.6 Deelconclusie

De instrumenten ten behoeve van de doelstelling voortdurende talentontwikkeling zijn ingevoerd. Dit vond plaats in een periode waarin de laagconjunctuur en reorganisaties een grote rol speelden. In hoofdstuk 4 van dit rapport zijn deze ontwikkelingen beschreven. BBO is bijvoorbeeld hoofdzakelijk gericht geweest op het begeleiden en bemiddelen van herplaatsingskandidaten als gevolg van de reorganisatie. Daarnaast is een belangrijk deel van de periode waar de beleidsdoorlichting betrekking op heeft nodig geweest voor de implementatie van het FPS in wet- en regelgeving en de invoering van de verschillende instrumenten. De periode na deze wijzigingen is te kort geweest om de volledige effecten te kunnen bezien. Tot slot is het beleid in onvoldoende mate SMART gemaakt en is het gebruik en de ervaringen ten aanzien van het beleid en de instrumenten in onvoldoende mate structureel gemonitord. Hierdoor zijn de mogelijkheden beperkt om een uitspraak te kunnen doen over de doeltreffendheid van het beleid. Ook heeft hierdoor de internalisatie van het beleid en het instrumentarium door de organisatie en militair gericht op de talentontwikkeling nog niet voldoende kunnen plaatsvinden.

De instrumenten hebben een wisselend effect gehad op de doelstelling talentontwikkeling. Hieronder volgt per instrument een samenvattende deelconclusie.

Intensivering loopbaanbegeleiding

Het aantal loopbaanbegeleiders is toegenomen van 50 in 2008 naar ongeveer 200 in 2011 en vervolgens afgenomen naar ongeveer 150 per 1 januari 2014.

De signalen uit de IGK-jaarverslagen en de tussentijdse (interne) evaluatie FPS bij de defensieonderdelen wijzen uit dat de loopbaanbegeleider over onvoldoende inzicht in de loopbaanmogelijkheden beschikt. Dit gebrek aan inzicht wordt mogelijk (mede) veroorzaakt door de grote hoeveelheid aan functies en functiebeschrijvingen. Inzicht in de loopbaanmogelijkheden is een randvoorwaarde voor de loopbaanbegeleider om een gedegen loopbaanadvies te geven en voor de militair om de eigen loopbaan te registreren.

POP

Vanaf begin 2011 is het POP defensiebreed ingevoerd. Een onderzoek bij de staven van de defensieonderdelen wijst uit dat het POP voornamelijk in het teken staat van het aanvragen van opleidingen. Opleidingen staan doorgaans centraal in het POP ondanks dat bijvoorbeeld een coachingstraject of het opdoen van bepaalde werkervaring ook manieren kunnen zijn om een loopbaandoel te verwezenlijken.

EVC

Een EVC-procedure kan door individuele medewerkers worden aangevraagd. Door het waarderen en valideren van initiële opleidingen is inmiddels de groepsgewijze EVC-procedure ingebied. Hiertoe hebben reeds ruim 600 militairen na een kort aanvullende opleidingstraject een MBO-diploma ontvangen. De ervaringen van militairen met het EVC zijn onderzocht bij dienstverlaters. Ruim een derde deel van de dienstverlaters, dat heeft deelgenomen aan het dienstverlatingsonderzoek, heeft een civiel certificaat of diploma ontvangen. Van deze groep militairen heeft meer dan de helft tot bijna drie kwart deze ook bij sollicitaties gebruikt.

E-portfolio

Defensie heeft het e-portfolio ingevoerd en de militairen kunnen hiervan gebruik maken. De bekendheid met dit instrument is gaandeweg toegenomen. Een groot deel van de medewerkers gebruikt het e-portfolio echter niet, met als belangrijkste redenen dat er niet naar wordt gevraagd, dat men er geen tijd voor heeft gehad of dat men het nut hier niet van inzag. Deze informatie dateert echter uit 2010 en nadien is er geen onderzoek meer naar gedaan. Het gebruik van dit instrument is vrijblijvend en is niet geïntegreerd in de personeelsprocessen.

Stroomlijnen bemiddeling naar civiele arbeidsmarkt

Met de komst van het DC EBD en daaropvolgend de BBO, is de bemiddeling naar de civiele arbeidsmarkt gestroomlijnd. De BBO en externe partners hebben tot op heden een beperkte rol gespeeld in de (begeleiding en) bemiddeling van militairen met een negatief bevorderingsbesluit of een negatief doorstroombesluit. De (begeleiding en) bemiddeling van militairen is tot 2014 vooral gericht op herplaatsingskandidaten vanuit de reorganisatie. Wel is gebleken dat de militairen die zij

tot op heden hebben begeleid (dit zijn voornamelijk militairen die op grond van het sociaal beleidskader 2012 uitstromen) in 75 procent van de gevallen succesvol op de ontslagdatum waren (begeleid en) bemiddeld.

Samenhang rollen en instrumenten

De instrumenten die zijn ingevoerd ten behoeve van de voortdurende talentontwikkeling behoren geïntegreerd ingezet te worden ten behoeve van het realiseren van een voortdurende talentontwikkeling van de militair.

Militairen die een negatief doorstroombesluit hebben ontvangen, maar nog niet zijn aangemeld bij BBO, hebben niet aansluitend de beschikking over (begeleiding en) bemiddeling naar de externe arbeidsmarkt. Deze aanmelding volgt één jaar voor de ontslagdatum. Tevens is bekend dat de begeleiding door de loopbaanbegeleider en door BBO nog niet zijn geïntegreerd.

Daarnaast heeft de leidinggevende inzake de voortdurende talentontwikkeling van de militair met de invoering van het FPS een beperkte reikwijdte. Afstemming tussen de loopbaanbegeleider en de leidinggevende is derhalve van belang. Onduidelijk is of deze afstemming in voldoende mate plaatsvindt.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doordat de bijdragen van de instrumenten aan de doelstelling voortdurende talentontwikkeling niet SMART zijn geformuleerd, kan geen conclusie over de doeltreffendheid worden getrokken. Het is echter aannemelijk dat de verschillende instrumenten (in mindere of meerdere mate) hebben bijgedragen aan de talentontwikkeling van de militair. Zo lijkt het EVC het meest en het e-portfolio het minst bij te dragen aan de talentontwikkeling. De uitgaven voor de invoering van het FPS zijn niet volledig uit de financiële systemen te halen. De uitgaven die wel inzichtelijk zijn, zijn in verhouding tot de kosten ten behoeve van het personeelsbestand in 2013 relatief laag.

6 Doelstelling evenwichtige personeelsopbouw

Dit hoofdstuk gaat in op de uitvoering van de sturingsinstrumenten in relatie tot de evenwichtige personeelsopbouw. Centraal staat de beantwoording van de deelvraag: op welke wijze heeft het FPS bijgedragen aan het de evenwichtige personeelsopbouw en hoe zijn de middelen (maximum looptijd in rang en maximum aantal militairen per rang) hiertoe ingezet. Ook wordt gezien of er sprake is (on)bedoelde neveneffecten. Dit hoofdstuk sluit af met een deelconclusie.

6.1 Overgangsbeleid

Inzake de overgang van het personeelssysteem met de BBT- en BOT- aanstelling naar het FPS is overgangsbeleid vastgesteld. De militair met een BBT-aanstelling is vanaf 1 januari 2008 in beginsel⁷³ gelijkgesteld met de militair die zich in FPS fase 1 bevindt. De BOT-militair is vanaf 1 januari 2008 gelijk gesteld met de militair die zich in FPS fase 3 bevindt.

Het overgangsbeleid heeft ertoe geleid dat op 1 januari 2008 reeds 50 procent van de militairen een FPS fase 3-aanstelling had.

6.2 Nulmeting

In 2007⁷⁴ is een nulmeting FPS uitgevoerd en zijn diverse indicatoren geselecteerd en gemonitord die destijds als maatgevend werden beschouwd voor de doeltreffendheid van het FPS in het realiseren van een evenwichtige personeelsopbouw. Het gaat om de volgende indicatoren:

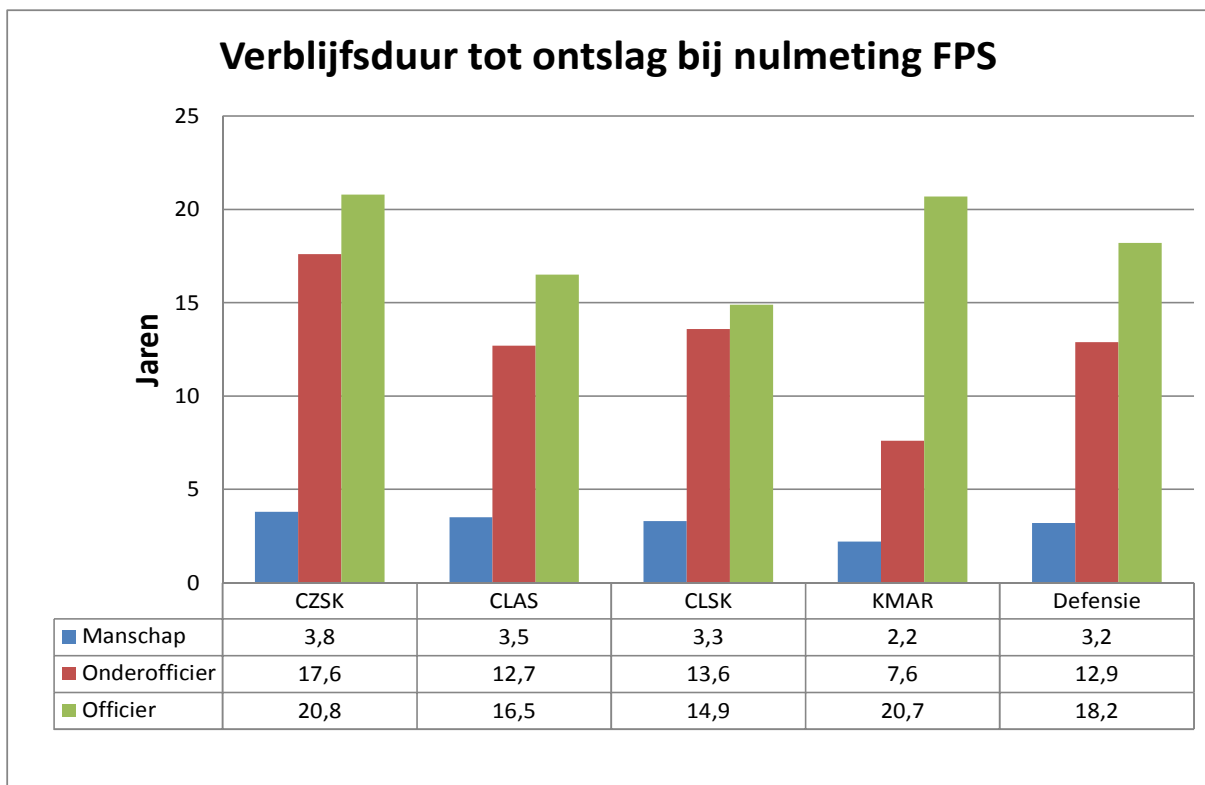
- Werving;
- In- en uitstroom;
- Vullingsgraad;
- Rangscategorie met verhouding man/vrouw;
- Verblijfsduur;
- Leeftijdsopbouw;
- Kwantitatieve *mismatch*.

Bovenstaande indicatoren geven niet allemaal inzicht in de doeltreffendheid van het FPS in het realiseren van de evenwichtige personeelsopbouw. De indicatoren die in onvoldoende mate een duiding geven over het FPS, betreffen werving, in- en uitstroom, vullingsgraad, rangscategorie en de kwantitatieve *mismatch*. Deze indicatoren scheppen een beeld van de in-, door- en uitstroomketen en niet specifiek over het FPS. Ook de verhouding man/vrouw vormt geen indicatoer om een uitspraak te doen over de doeltreffendheid van het FPS. Defensie stuurt immers niet op aantallen mannen of vrouwen.

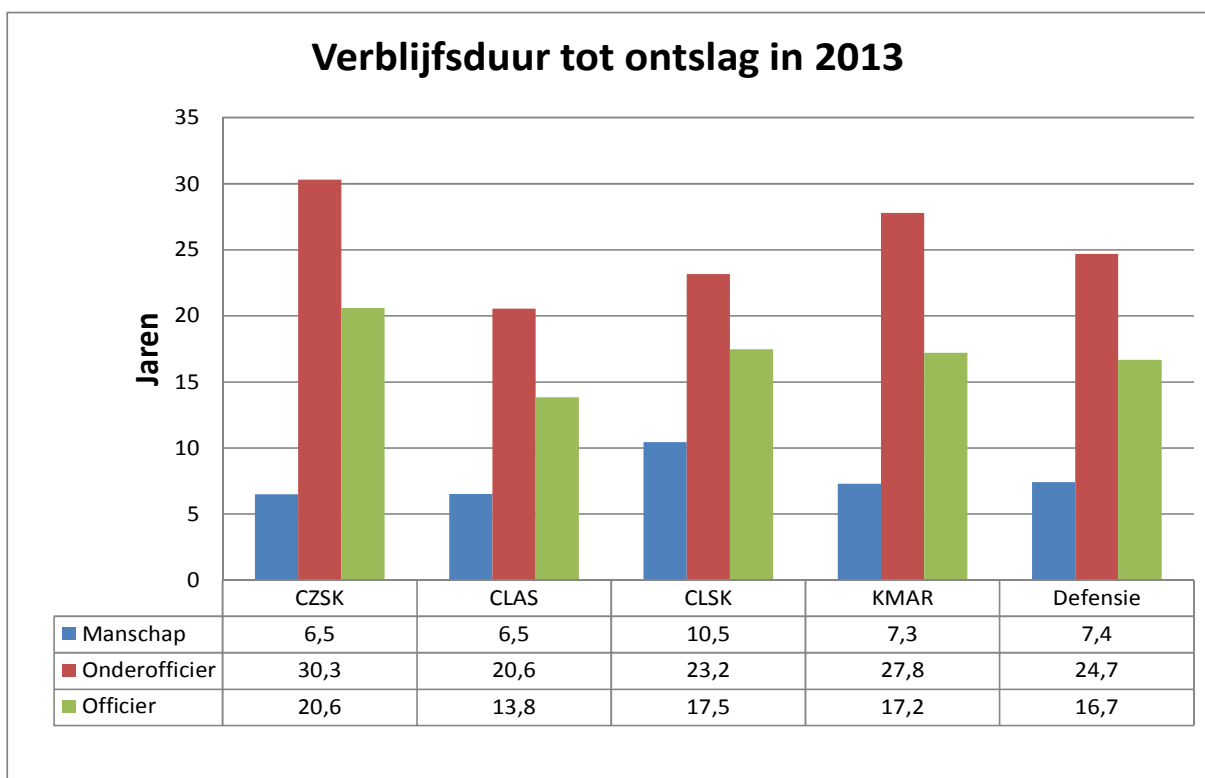
6.2.1 Verblijfsduur

De volgende twee grafieken laten de verandering in verblijfsduur zien.

⁷⁴ Kamerstuk 31200 X, nr. 9



Figuur 6: Verblijfsduur militairen per aanstellingsvorm over de eerste negen maanden van 2007



Figuur 7: Verblijfsduur militairen per aanstellingsvorm over 2013

De herhaalde meting laat zien dat in 2013 de gemiddelde verblijfsduur van manschappen is verdubbeld ten opzichte van de nulmeting in 2007. Voor de introductie van FPS verbleven

manschappen 3,2 jaar bij Defensie. In 2013 is dit gestegen naar 7,4 jaar. Ook de gemiddelde verblijfsduur voor onderofficieren is bijna verdubbeld.

De vraag is in hoeverre de verblijfsduur een indicator is voor het vaststellen van de doeltreffendheid van het FPS. De looptijden in rang kunnen een relatie hebben met de verhoging van de verblijfsduur. De verblijfsduur is ook beïnvloed door de volgende ontwikkelingen:

- de ophoging van de UKW-leeftijd;
- de effecten van de reorganisaties zoals de invoering van de ontslagbescherming;
- het overgangsbeleid, de feitelijk looptijd in rang is door het hanteren van de ondergrens (leeftijd) doorgaans hoger.

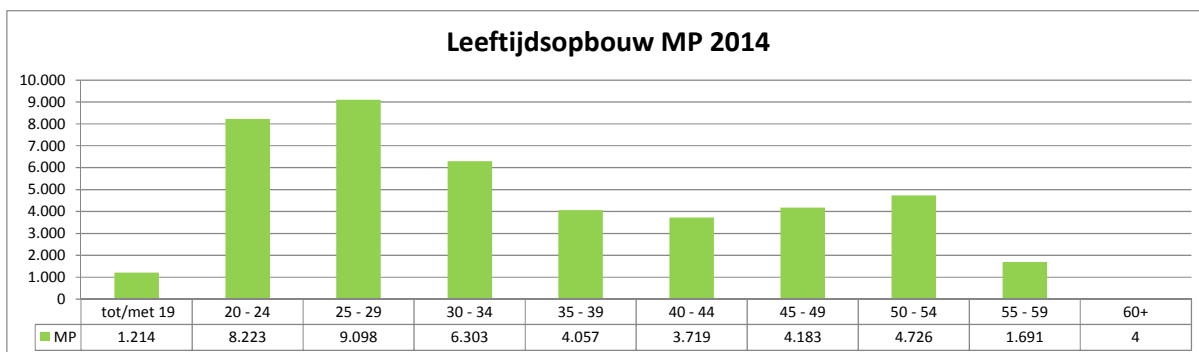
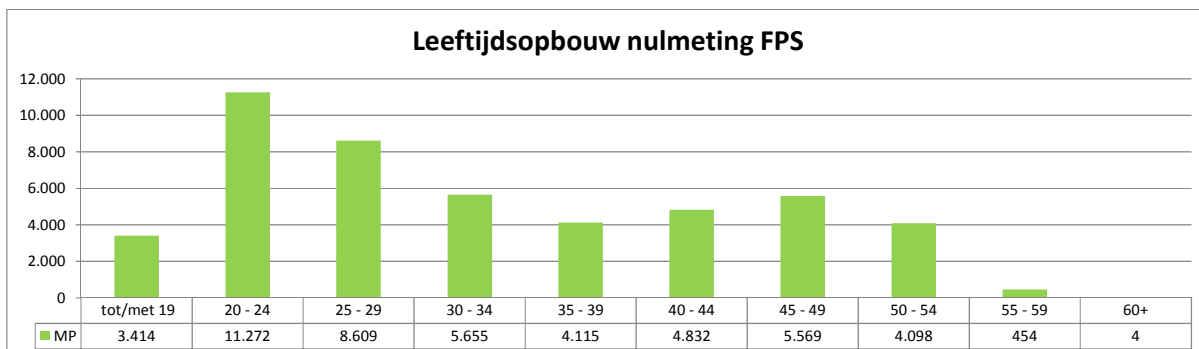
Het effect van het FPS op de verblijfsduur is hierdoor niet eenduidig vast te stellen.

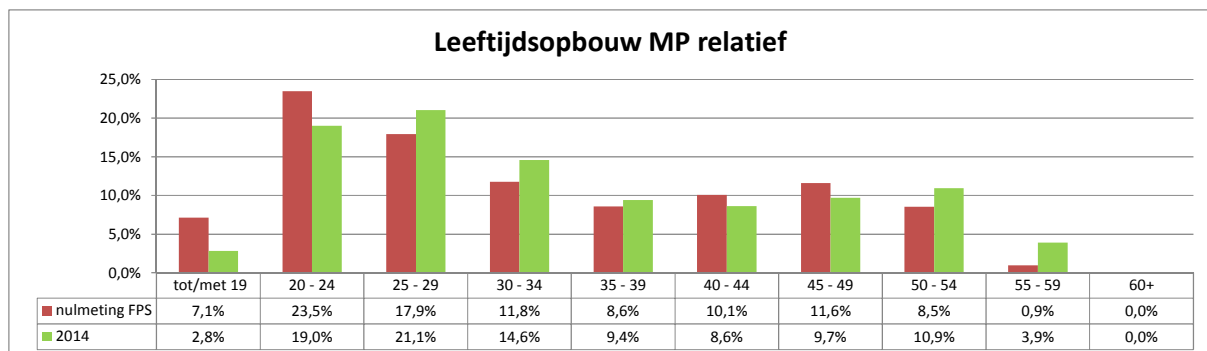
Opvallend is dat de gemiddelde verblijfsduur van de officieren juist licht is gedaald. Deze daling kan niet worden verklaard.

6.2.2 Verjonging

Voor de taakstelling van de krijgsmacht is het van belang dat de uitzendbelasting kan worden opgevangen en verwerkt. Hiervoor is het noodzakelijk dat het merendeel van het militaire bestand relatief jong is. Deze verjonging is ten tijde van het opstellen van het beleid rondom FPS niet geconcretiseerd naar een gewenste leeftijdsopbouw en naar een periode waarin het verjongingseffect gestalte zou moeten krijgen. Deze concretisering heeft indirect gestalte gekregen met de inwerkingstelling van de NF.

Onderstaand volgen de nulmeting en herhalingsmeting van 2014 van de leeftijdsopbouw.





Figuur 8: Nulmeting uit 2007 en herhalingsmeting over 2013 van de leeftijdsopbouw van het militaire personeelsbestand

Het zondermeer vergelijken van de leeftijdsbouw in aantallen tussen oktober 2007 en januari 2014 is niet mogelijk. Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat het aantal militairen in de periode tussen 2007 en 2014 met bijna 4.800 militairen is gedaald. Rekening houdend met de daling van het militaire personeelsbestand, bevestigt de relatieve vergelijking van de leeftijdsopbouw het geschetste beeld uit de personeelsrapportages. Het beoogde verjongingseffect heeft nog niet kunnen plaatsvinden. Het aantal jonge militairen neemt af door de verminderde instroom van de afgelopen jaren en de invoering van de VeVa-opleiding, waardoor militairen op een latere leeftijd worden aangesteld bij Defensie. Het aantal oudere militairen neemt toe door het verhogen van de ontslagleeftijd en de invoering van ontslagbescherming tijdens de reorganisaties van de afgelopen jaren. Wel is voor het militaire personeelsbestand in 2013 zichtbaar dat de leeftijd stabiliseert⁷⁵.

6.3 Ontwikkeling militaire personeelsbestand

In 2011 is met de beleidsbrief de NF vastgesteld. Dit betreft een verdere uitwerking van het sturingsinstrument maximum aantal militairen per rang. De personele omvang, zoals beschreven in de NF, moet per 1 januari 2016 zijn behaald⁷⁶. De NF geldt niet voor het hele militaire personeelsbestand. Militair personeel dat voor projecten, agentschappen en derden werkzaam is, valt niet onder de NF. Daarnaast valt personeel in een extern herplaatsingstraject of ontslag bescherming eveneens niet onder de NF.

In de periode van 2011 tot en met 2014 is het personeelsbestand relatief snel aangepast aan de gewenste rangsopbouw van de NF per 2016. Dit is echter niet toe te schrijven als effect aan het FPS, maar hoofdzakelijk aan de effecten van de reorganisatie.

In de hierna weergegeven tabel is de ontwikkeling van het militaire personeelsbestand voor de jaren 2008 tot 2014 weergegeven. Als peildatum voor een jaar is 1 januari van het betreffende jaar gehanteerd.

⁷⁵ Kamerstuk 33 763 X, nr. 43

⁷⁶ Inmiddels is de NF aangepast naar aanleiding van de nota *In het belang van Nederland* en moet deze geplande personeelsomvang per 1 januari 2019 zijn ingevoerd. Ook is de NF inmiddels opgegaan in het formatieplan.

Militair Personeel	Aantallen (VTE'n)						Formatie na reorganisatie (NF)
	1-1-2009	1-1-2010	1-1-2011	1-1-2012	1-1-2013	1-1-2014	2016
GEN	89	91	88	83	72	65	60
KOL	369	391	377	369	337	338	291
LKOL	1.523	1.544	1.557	1.540	1.374	1.315	1.275
MAJ	2.416	2.505	2.473	2.387	2.233	2.170	2.169
KAP	2.729	2.761	2.809	2.785	2.741	2.676	2.742
LNT	2.154	2.189	2.240	2.263	2.108	1.983	2.195
AOO	3.413	3.505	3.511	3.404	3.003	2.847	2.731
SM	4.686	4.753	4.684	4.641	4.496	4.354	4.394
SGT (1)	10.617	10.616	10.939	11.190	11.161	10.956	10.876
SLD / KPL	12.810	12.845	13.113	12.150	11.201	11.224	11.684
TOTAAL militairen op functie	40.806	41.200	41.791	40.812	38.726	37.928	38.417
Initiële opleidingen (NBOF)	5.439	6.546	5.886	3.829	3.346	3.350	2.777
TOTAAL militairen (inclusief NBOF)	46.245	47.746	47.677	44.641	42.072	41.278	41.194

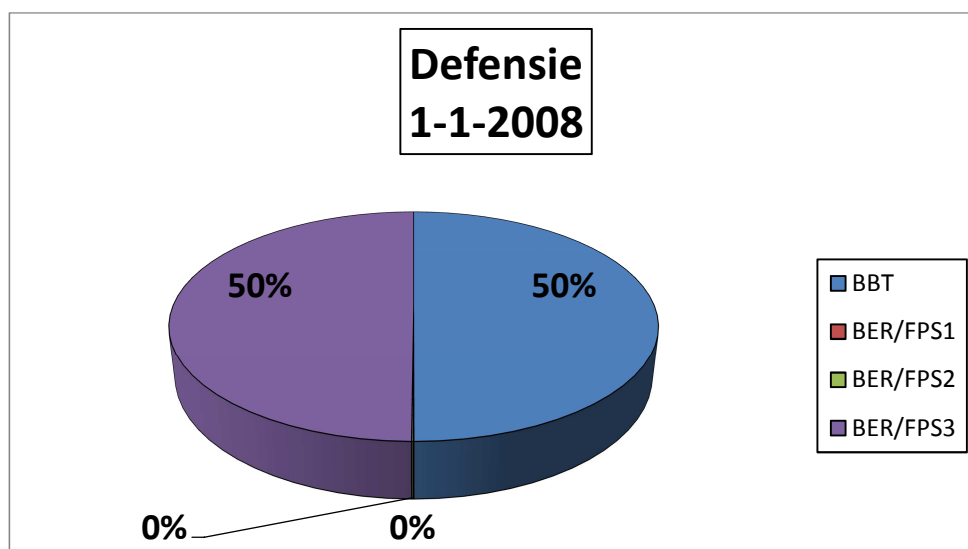
Figuur 9: Militair personeelsbestand van 2008 tot en met 2014 afgezet tegen de NF van 2016

N.B. De aantallen kunnen afwijken van eerdere rapportages door verwerking van administratieve wijzigingen en achterstanden.

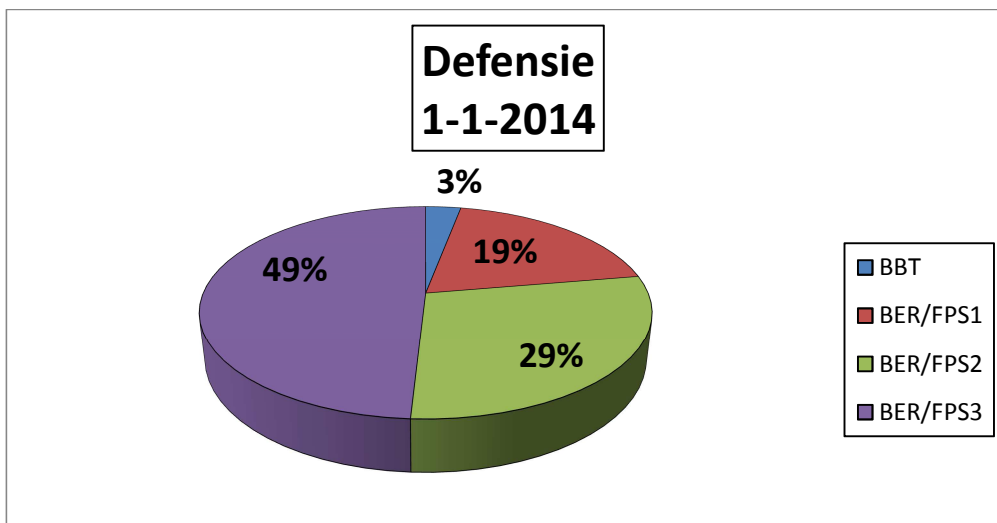
In de jaren 2008 tot 2014 is het militair personeel (vallend onder NF) in omvang gedaald. Het militaire personeelsbestand is van 46.245 naar 41.115 vte'n gedaald, wat neerkomt op een vermindering van het militaire personeelsbestand met ongeveer 11 procent. Dit is in lijn met de beoogde personele omvang zoals vastgesteld in de NF 2016.

Ontwikkeling aanstellingsvormen

Militairen met een BBT-aanstelling werden in beginsel in FPS fase 1-aangesteld. Militairen met een BOT-contract werden als militair met FPS fase 3 aangesteld. In onderstaande figuren is te zien welk percentage van het militaire personeelsbestand een BBT-, FPS fase 1-, FPS fase 2- en FPS fase 3-aanstelling had op 1 januari 2008 en op 1 januari 2014. Deze overzichten geven de indruk dat de verhouding in BBT-, FPS fase 1-, FPS fase 2-aanstelling en FPS fase 3-aanstellingen vergelijkbaar is met de verdeling in aanstellingsvormen op 1 januari 2008.



Figuur 10: Personele bezetting uitgesplitst naar aanstellingsvorm per 1 januari 2008



Figuur 11: Personele bezetting uitgesplitst naar aanstellingsvorm per 1 januari 2014

Het aantal BBT-aanstellingen wordt met het jaar kleiner, van ruim 23.000 naar ongeveer 1.200 per 1 januari 2014. Vanaf 2008 is het aantal FPS fase 1-militairen toegenomen tot 2011. Vanaf 2011 tot 2014 is het aantal militairen met een FPS 1-aanstelling gedaald. De instroom in FPS fase 1 hangt samen met de aanstellingsopdracht en de daadwerkelijke instroom van militairen bij Defensie. Het aantal FPS fase 2-militairen is in de jaren 2008 tot 2014 toegenomen.

Op 1 januari 2014 had 49 procent van het militaire bestand een FPS fase 3-aanstelling. De leeftijdsopbouw in relatie tot de aanstellingsvormen laten zien dat een aanzienlijk deel van de militairen in de leeftijdscategorie van 30 tot 34 jaar een FPS fase 3-aanstelling heeft. Hierdoor kan een aanzienlijk deel van deze militairen in beginsel tot het leeftijdsontslag in dienst blijven. Het is niet vast te stellen in welke mate dit in verband staat tot het toepassen van de sturingsinstrumenten van het FPS. Deze sturingsinstrumenten komen in paragraaf 6.4 aan de orde.

Gezien de NF gekoppeld aan de rang van sergeant-majoor en majoor (of overeenkomstige rangen) zijn verticale doorstroombmogelijkheden vanuit de rang van sergeant en kapitein (of overeenkomstige rangen) bij doorstroom naar FPS fase 3 aansluitend hierop vanuit bestandsmatig oogpunt niet aanwezig. Dit betekent dat wanneer de militair in de rang van sergeant en de rang van kapitein doorstroomt naar FPS fase 3 de loopbaan eerst een aanzienlijke tijd moet worden voortgezet in dezelfde rang. De ophoging van de UKW-leeftijd verhoogt eveneens de feitelijke looptijd in rang voor bijvoorbeeld de sergeant en de kapitein.

6.4 Doorstroom naar fase drie

Intentie

Bij de invoering van het FPS zijn voor diverse ranggroepen⁷⁷ verschillende maximum looptijden in rang in FPS fase 1 (na voltooiing van de initiële opleiding) en FPS fase 2 vastgesteld⁷⁸:

- voor soldaten der 1e, 2e en 3e klasse bij het CLAS en het CLSK bedraagt de looptijd in rang maximaal 8 jaren. Bij het CZSK en de KMar komen geen overeenkomstige rangen voor, waarbij de militair al een functie uitoefent;
- voor korporaals en overeenkomstige rangen bedraagt de looptijd in rang maximaal 8 jaren;
- voor sergeanten en sergeanten der 1e klasse en korporaals bij het CZSK bedraagt de looptijd in rang maximaal 10 jaren;
- voor kapiteins en overeenkomstige rangen bedraagt de looptijd in rang maximaal 9 jaren.

Voor de bovenstaande groepen wordt aan de hand van de criteria, zoals opgenomen in artikel 31 van het AMAR⁷⁹, per militair bepaald of deze in aanmerking komt voor bevordering of doorstroom naar

⁷⁷ Daarnaast is er voor specifieke functiegroepen een afwijkende looptijd in rang bepaald. Deze functiegroepen zijn opgenomen in de Voorlopige Voorziening URAMAR.

⁷⁸ Zoals gemeld in hoofdstuk 3, is het leeftijds criterium geschrapt en daarvoor is de maximum looptijd in rang opgenomen in het AMAR

FPS fase 3. De criteria betreffen enerzijds de geschiktheid en wensen van de militair en anderzijds de ruimte voor doorstroom in de organisatie (het aantal militairen dat een bepaalde rang mag bekleden en de beschikbare functies). Een besluit over doorstroom naar FPS fase 3 wordt genomen door het bevoegd gezag namens de minister van Defensie. Wanneer het bevorderings- of doorstroombesluit negatief uitvalt dan heeft de militair nog drie jaar om zich voor te bereiden op zijn ontslag en het vinden van een baan op de externe arbeidsmarkt. Het feitelijke ontslagmoment op basis van het negatieve bevorderingsbesluit of doorstroombesluit is gelijk aan de datum waarop de maximum looptijd in rang wordt bereikt of op grond van het overgangsbeleid de leeftijd van 30, 32 of 35 jaar. Eén jaar voor het ontslagmoment wordt de militair door BBO en externe partner(s) (begeleid en) bemiddeld van 'werk naar werk'.

De sturingsinstrumenten looptijd in rang en maximum aantal militairen per rang hebben tot doel:

- de militair tijdig duidelijkheid en zekerheid te geven over de (tijdelijke) voortzetting van de loopbaan binnen Defensie;
- en voldoende planbaarheid van het personeelslogistieke proces te realiseren.

Zonder de toepassing van deze instrumenten bestaat een risico op een scheefgroei in het personeelsbestand en wordt er onvoldoende recht gedaan aan het uitgangspunt dat de militair breed inzetbaar moet zijn. Dit kan leiden tot een verminderde operationele inzetbaarheid.

Implementatie

Zoals gemeld in hoofdstuk 3 heeft Defensie, na overleg met de bonden en de uitspraak van de Commissie Gelijke Behandeling, in 2010 het leeftijdscriterium als ontslaggrond laten vervallen. In de plaats daarvan is in 2011 de maximum looptijd in rang ingevoerd voor een aantal rangcategorieën militairen. Voor de FPS-militair in FPS fase 1 of 2, die op 1 februari 2011 een functie bekleedde is overgangsbeleid vastgesteld. Dit overgangsbeleid houdt in dat bij de bepaling van de feitelijke datum van ontslag, als bedoeld in artikel 39, tweede lid, onder i, van het AMAR, een ondergrens wordt vastgesteld op basis van de volgende leeftijden: 30 jaar voor soldaten, 32 jaar voor korporaals en overeenkomstige rangen en 35 jaar voor sergeanten en overeenkomstige rangen en kapiteins en overeenkomstige rangen. Voor een groot deel van de militairen heeft dit betekend dat zij op grond van deze ondergrens een langere periode in dienst konden blijven dan de looptijd in rang die afhankelijk van de rang acht, negen of tien jaren bedraagt.

Met ingang van 1 februari 2011 is in het AMAR het hoofdstuk 'doorstroom naar fase 3' opgenomen. In dit hoofdstuk zijn de criteria opgenomen die een rol spelen bij de besluitvorming over doorstroom naar FPS fase 3. Deze criteria zijn niet vastgesteld ten aanzien van het bevorderingsbesluit voor de soldaat en het bevorderingsbesluit voor de korporaal. Sinds augustus 2011 is er eveneens de NF 2016 op grond waarvan duidelijk is hoeveel militairen een bepaalde rang mogen bekleden.

Uitvoering

Niet concreet te maken is in hoeveel bevorderings- en doorstroombesluiten er in de periode van de beleidsdoorlichting zijn genomen. Het aantal militairen dat duidelijkheid diende te krijgen over doorstroom naar FPS fase 3 is in de periode van 2008 tot 2014 beperkt geweest. Dit heeft een relatie met:

- Het hanteren van een ondergrens ten aanzien van de feitelijke datum van ontslag voor de FPS-militair die op 1 februari 2011 een functie bekleedde van: 30 jaar voor soldaten, 32 jaar voor korporaals en overeenkomstige rangen en 35 jaar voor onderofficieren en officieren. Hierdoor was de feitelijke looptijd in rang in veel gevallen langer dan de maximum looptijden in rang zoals opgenomen in het AMAR.
- Het reguliere doorstroom- en ontslagregime in het AMAR. Voor de militair met een toegekende FPS-aanstelling op of na 1 februari 2011 en de FPS militair, die op 1 februari 2011 een initiële opleiding volgde, die in zijn totaliteit zes maanden of korter duurt, geldt onverkort het doorstroom- en ontslag regime van het nieuwe AMAR. Een deel van deze doelgroep dient vanaf 2017 uiterlijk duidelijkheid te krijgen over bevordering. Een ander deel van deze groep dient vanaf 2017 (sergeant) en 2018 (kapitein) uiterlijk duidelijkheid te krijgen over doorstroom naar FPS fase 3. Dit betekent dat de militair die op of na 1 februari

79 Artikel 31 geldt alleen voor doorstroom naar fase drie. In de praktijk worden de bedoelde bevorderingsbesluiten op een overeenkomstige wijze gekomen.

2011 is ingestroomd in de periode van de beleidsdoorlichting nog geen duidelijkheid diende te krijgen over doorstroom naar FPS fase 3.

Om een uitspraak te doen over de doorstroom van militairen in FPS fase 1 naar uiteindelijk FPS fase 3, is de tijdsduur vanaf de implementatie van het FPS sturingsinstrumentarium tot deze beleidsdoorlichting te kort geweest.

6.4.1 *Maximum aantal militairen per rang en maximum looptijd in rang*

Intentie

In wet- en regelgeving is in 2008 en 2011 in het kader van het FPS (zie hoofdstuk 3) de basis gelegd voor het sturingsinstrument maximum aantal militairen per rang. Met de beleidsbrief in 2011 is het per 2016 beoogde aantal militairen per rang geconcretiseerd via de NF.

Beleving

Begin 2014 zijn de staven van de defensieonderdelen in de gelegenheid gesteld toe te lichten op welke vlakken het FPS zou moeten worden doorontwikkeld. Gebleken is dat:

- De militair na de dienverplichting ontslag op eigen verzoek in kan dienen. Militairen met een FPS 3-aanstelling doen dit over het algemeen in mindere mate dan militairen in FPS fase 2. Dit betekent dat het langer behouden van militairen in FPS fase 2 een aandachtspunt is. Dit aandachtspunt is onderkend bij de invoering van het FPS en is derhalve geen onverwachte ontwikkeling.
- Er is meer behoefte aan flexibiliteit ten aanzien van het moment waarop iemand doorstroomt naar FPS fase 3.
 - o Er wordt verschillend omgegaan met het toekennen van een FPS fase 3-aanstelling aan schaarse categorieën personeel of personeel ten aanzien waarvan een grote opleidingsinvestering is gedaan.
 - o Het nemen van een bevorderingsbesluit en doorstroombesluit naar FPS fase 3 respectievelijk twee of drie jaar voor de maximum looptijd in rang is in de praktijk moeilijk omdat de doorstroommogelijkheden sterk worden beïnvloed door allerlei omgevingsontwikkelingen. Het is hierdoor in de praktijk voorgekomen dat militairen met het besluit 'u stroomt niet door naar FPS fase 3' op een later moment toch zijn doorgestroomd.

Daarnaast is het zo dat de looptijd in rang van respectievelijk acht, negen of tien jaar en de twee of drie jaar voor de maximum looptijd in rang waarop een besluit moet worden genomen over bevordering of doorstroom de feitelijke looptijd in rang verkort doordat de militair:

- eerder dan de maximum looptijd in rang wordt bevorderd of doorstroomt naar FPS fase 3;
- bij een negatief bevorderings- of doorstroombesluit veelal eerder op eigen initiatief de organisatie verlaat en niet in dienst blijft tot de ontslagdatum gekoppeld aan de einddatum in rang.

Doorstroombesluiten worden voornamelijk genomen op basis van de geschiktheid van de militair. De doorstroomruimte naar FPS fase 3 dient overeenkomstig artikel 31 van het AMAR ook een rol te spelen in de besluitvorming inzake doorstroom naar FPS fase 3. Dit criterium is vooralsnog niet geconcretiseerd.

Dit heeft tot gevolg dat de militair die doorstroomt naar FPS fase 3 in de praktijk nog een geruime periode werkzaam blijft in de huidige rang, terwijl hij al een FPS fase 3-aanstelling heeft. Dit heeft de volgende gevolgen voor (de planbaarheid van) het personeelslogistieke proces:

- De ruimte voor de doorstroom van FPS fase 2-militairen naar FPS fase 3 wordt hierdoor beperkt.
- De uiteindelijke instroom (in FPS fase 1) wordt hier eveneens door beperkt.

6.5 Overige kenmerken FPS met betrekking tot evenwichtige personeelsopbouw

6.5.1 *Aanstelling bij de krijgsmacht*

Sinds 2008 is de aanstelling bij de krijgsmacht geformaliseerd. Militairen worden aangesteld bij de krijgsmacht in plaats van bij de verschillende operationele commando's. Beoogd is om militairen, indien gewenst, eenvoudiger van indeling oftewel 'kleur pak' te laten wisselen. De IGK meldt in zijn jaarverslag van 2011⁸⁰ dat de uitwisseling van personeel tussen de defensieonderdelen echter in de regel nauwelijks plaatsvindt.

In de VV URAMAR is het proces wijzigen indeling niet geconcretiseerd. Wel is er met de OPCO's afgesproken dat het wijzigen van de OPCO-indeling maatwerk betreft. Er kan zich een situatie voordoen waarin een militair wil wijzigen van OPCO-indeling die beschikt over noodzakelijke kennis en vaardigheden die het ontvangend OPCO op dat moment nodig heeft. Het OPCO kan dan volgens artikel 20 van het AMAR (op grond van de noodzaak van een voortdurende taakvervulling) een functie toewijzen (daarbij kan worden afgesproken dat de OPCO-indeling wordt gewijzigd). Er zullen zich ook situaties voordoen waar niet direct kan worden vastgesteld of de militair die een rekest indient de meest geschikte kandidaat is voor een vacature en er meerdere belangstellenden zijn. In dit geval kan de militair (naast eventuele andere kandidaten) worden beschouwd voor de functietoewijzing. Dat er slechts in beperkte mate gebruik wordt gemaakt van het wijzigen van de OPCO-indeling komt voornamelijk door de afwijkende selectieprocedure die wordt gehanteerd tot 1 januari 2016, zie paragraaf 4.2.

6.6 Kosten invoering instrumenten FPS evenwichtige opbouw personeelsbestand

Met de implementatie van de instrumenten voor een evenwichtige personeelsopbouw zijn geen direct aanwijsbare kosten gemoeid.

Het FPS beoogde de instroom in de UKW en in pensioenen te beheersen door gericht te sturen op de militaire personeelsopbouw. De gefaseerde inwerkingtreding van het FPS, zoals beschreven in hoofdstuk 3, en de ontwikkelingen, zoals beschreven in hoofdstuk 4, hebben een sterke invloed gehad op de personeelsopbouw. Hierdoor is niet vast te stellen in hoeverre het FPS zorgdraagt voor het beheersen van de instroom in de UKW en in pensioenen en daarmee een vermindering van de lasten op deze twee gebieden.

6.7 Doeltreffendheid en doelmatigheid evenwichtige personeelsopbouw

Doeltreffendheid

In de jaren 2008 tot en met 2011 was het realiseren van een evenwichtige opbouw van het personeelsbestand op grond van het FPS nog onvoldoende realiseerbaar omdat de hiervoor noodzakelijke formele regelgeving ontbrak en het vereiste instrumentarium nog in ontwikkeling was. Zoals beschreven in paragraaf 5.2 zijn onder andere de reorganisatie, het overgangsbeleid, de ophoging van de UKW-leeftijd van invloed geweest op de ontwikkeling van de personeelsopbouw. De doorstroom naar FPS fase 3 is een belangrijk sturingsinstrument dat in de periode van de beleidsdoorlichting slechts in beperkte mate aan de orde is geweest. Een direct causaal verband tussen de invoering van het FPS en een evenwichtige personeelsopbouw is niet te leggen.

Daarnaast ontbreekt een effectmeting, waardoor er weinig inzicht is ontwikkeld op het gebied van doeltreffendheid van de instrumenten. De evenwichtige personeelsopbouw en de werking van de verschillende instrumenten die hieraan moeten bijdragen, zijn ook voor deze doelstelling niet SMART geformuleerd. Hierdoor wordt voor de doelstelling evenwichtige personeelsopbouw en het instrumentarium geen informatie geregistreerd in de systemen waaruit een conclusie over de doeltreffendheid kan worden getrokken. Ook is niet gestuurd op de effecten van het beleid. De verwachting is echter wel dat de verschillende instrumenten gedeeltelijk hebben bijgedragen aan de evenwichtige personeelsopbouw. In de komende periode zal door de toename van het aantal militairen dat duidelijkheid dient te krijgen over doorstroom naar FPS fase drie, de mogelijke invloed van deze sturingsinstrumenten op de evenwichtige personeelsopbouw verder worden vergroot. Door deze beperkingen over de doeltreffendheid zijn ook over de doelmatigheid weinig conclusies te trekken. Enkel dat, voor zover bekend, geen kosten gemoeid zijn met de invoering van de instrumenten ten behoeve van de doelstelling evenwichtige personeelsopbouw.

⁸⁰ Kamerstuk 33000 X, nr. 86

Hoewel geen direct causaal verband te leggen is tussen de invoering van het FPS en de doelstelling evenwichtige personeelsopbouw, is het wel aannemelijk dat de sturingsinstrumenten van het FPS hebben bijgedragen aan een evenwichtigere personeelsopbouw.

Doelmatigheid

Er zijn geen direct aanwijsbare kosten voor de invoering van de instrumenten ten behoeve van de evenwichtige personeelsopbouw uit de systemen te achterhalen.

(On)gewenste neveneffecten

De invoering van het FPS heeft geen herkenbare neveneffecten veroorzaakt voor de doelstelling voortdurende talentontwikkeling.

6.8 Deelconclusie

In de periode van 2008 tot en met 2013 hebben opgelegde taakstellingen geleid tot ingrijpende bezuinigingen en reducties bij Defensie. Eenheden zijn opgeheven en kazernes zijn gesloten. Door het FPS was het mogelijk om vrij snel de NF in te voeren, welke kwantitatief per 1 januari 2014 al is bereikt. Deze ingrijpende ontwikkelingen zijn direct van invloed geweest op de omvang en opbouw van het personeelsbestand. Dit zorgt ervoor dat er geen direct verband kan worden gelegd tussen de sturingsinstrumenten die in het kader van het FPS zijn ingevoerd en de ontwikkeling in de personeelsopbouw.

De verblijfsduur van militairen is onder andere door de overgang van BBT- en BOT-aanstellingen naar FPS-aanstellingen wel gestegen. De helft van het militaire personeelsbestand bestaat per 1 januari 2008 uit militairen met een FPS fase 3-aanstelling. Per 1 januari 2014 is het relatieve aantal militairen met een FPS 3-aanstelling met 49 procent vrijwel gelijk gebleven. Deze militairen blijven nog geruime tijd in dienst voordat ze uitstromen. Ook heeft het overgangsbeleid in het kader van het FPS de directe sturingsmogelijkheden beperkt. Een aanzienlijk deel van de militairen in de leeftijdscategorie van 30 tot 34 jaar heeft een FPS fase 3-aanstelling. Deze militairen zijn nog een geruime tijd werkzaam zijn in de huidige rang en dit heeft negatieve consequenties voor de planbaarheid van het personeelslogistieke proces en de in- en doorstroomruimte. Gezien de beperkte aantallen doorstroom- en bevorderingsbesluiten was de invloed van de sturingsinstrumenten in dit kader beperkt. Het aantal militairen met een FPS fase 2-aanstellingen neemt de komende jaren toe. Hierdoor zal het bevorderingsbesluit naar de rang van korporaal en de rang van sergeant en het doorstroombesluit naar FPS fase 3 in de nabije toekomst belangrijkere sturingsinstrumenten worden om het personeel in de lagere rangen relatief jong te houden en de personele kosten verbonden aan de uitvoering van de defensietaken te beheersen.

Vanaf 2011 is de NF ingevoerd. Door de instrumenten maximum looptijd in rang en maximum aantal militairen per rang, werd de invoering van de NF vergemakkelijkt. Per 1 januari 2014 voldoet het personeelsbestand van Defensie aan de kwantitatieve omvang van de NF die per 1 januari 2016 moet zijn bereikt⁸¹.

De gemiddelde verblijfsduur van manschappen en onderofficieren is gedurende de periode waar de beleidsdoorlichting op toeziet bijna verdubbeld. Voor officieren is de gemiddelde verblijfsduur licht gedaald. Niet duidelijk is welke exacte bijdrage het FPS heeft geleverd aan de stijging van de verblijfsduur. Het verjongingseffect heeft zich in de periode van de beleidsdoorlichting nog niet kunnen manifesteren.

Een effectmeting ontbreekt op het gebied van evenwichtige personeelsopbouw, waardoor er weinig inzicht is ontwikkeld op het gebied van doeltreffendheid van de instrumenten. De reorganisatie en de ophoging van de UKW-leeftijd hebben ook een belangrijke rol gespeeld in het toewerken van een personeelsopbouw die in lijn is met de NF. De verwachting is echter wel dat de verschillende instrumenten gedeeltelijk hebben bijgedragen aan het kunnen werken naar een evenwichtige personeelsopbouw. Door de beperkingen op de doeltreffendheid zijn ook over de doelmatigheid weinig conclusies te trekken. Er zijn, voor zover bekend, geen direct aanwijsbare kosten gemoeid met de invoering van deze doelstelling.

⁸¹ Kamerstuk 33 763 X, nr. 43

7 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk start met de conclusies over het FPS. Vervolgens gaat dit hoofdstuk in op de aanbevelingen ten aanzien van het FPS.

6.9 Conclusies

In dit rapport is overeenkomstig het gekozen onderzoeksmodel het beleid in kaart gebracht: eerst het beoogde beleid, vervolgens hoe dit beleid is uitgevoerd, daarna de beleving (internalisatie) van het beleid en tot slot de effecten (uitkomsten) van het beleid. De conclusies richten zich op de uitvoering, de beleving en de uitkomsten van het beleid.

De hoofdvraag van de beleidsdoorlichting is: hoe doeltreffend en doelmatig is het FPS geweest in de onderzoeksperiode van 1 januari 2008 tot 1 januari 2014. Om hier antwoord op te geven, wordt separaat ingegaan op de invloed van het FPS (en het bijbehorende instrumentarium) op de voortdurende talentontwikkeling en de evenwichtige personeelsopbouw (de twee deelvragen).

6.9.1 Voortdurende talentontwikkeling

Uitvoering. De instrumenten ten behoeve van de doelstelling voortdurende talentontwikkeling (intensivering loopbaanbegeleiding, POP, EVC, e-portfolio en stroomlijnen van de begeleiding en bemiddeling naar civiele arbeidsmarkt) zijn in de periode van 2008 tot 2014 stapsgewijs geïmplementeerd. Militairen zijn grotendeels bekend met de instrumenten. Het gebruik van de instrumenten verschilt. Dit is mogelijk een gevolg van het vrijblijvende karakter van de toepassing van de instrumenten.

Beleving. Er is een divers beeld over het gebruik van en de ervaring met de instrumenten. Instrumenten zijn voornamelijk separaat en op verschillende momenten geïmplementeerd en nog in beperkte mate geïntegreerd. Er zijn twijfels over het nut en de noodzaak van het e-portfolio, terwijl andere instrumenten zoals het waarderen en valideren over het algemeen als waardevol worden beschouwd. Met de invoering van de instrumenten heeft de betrokkenheid van de direct leidinggevende bij de talentontwikkeling van de militair een beperkte reikwijdte. Vanwege de sturing op de implementatie van de instrumenten, heeft de internalisatie van het beleid in relatie tot de talentontwikkeling bij zowel de organisatie als de militair nog niet voldoende kunnen plaatsvinden.

Uitkomst. De doelstelling voortdurende talentontwikkeling is niet SMART gedefinieerd. De sturing heeft zich in de periode van 2008 tot en met 2013 vooral geconcentreerd op de implementatie van de verschillende instrumenten.

De implementatie van de instrumenten heeft plaatsgevonden in een periode waarin medewerkers vanwege de reorganisatie veel toekomstonzekerheid hebben ervaren. De laatste instrumenten en randvoorwaarden zijn in 2012 ingevoerd. Hierdoor zijn geen harde uitspraken te doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de voortdurende talentontwikkeling. Het EVC (en het waarderen en valideren) lijkt de meest positieve bijdrage te hebben geleverd aan het stimuleren van de talentontwikkeling en het e-portfolio het minst. Een integratie van de verschillende instrumenten en inbedding in de personeelsprocessen is nog onvoldoende bereikt.

6.9.2 Evenwichtige personeelsopbouw

Uitvoering. Ten behoeve van het realiseren van een evenwichtige personeelsopbouw zijn in 2011 twee sturingsinstrumenten geïmplementeerd: de maximum looptijd in rang en het maximum aantal militairen per rang. In de beleidsbrief 2011 is de NF vastgesteld. Dit betreft een verdere uitwerking van het maximum aantal militairen per rang. Inmiddels is de NF verwerkt in het formatieplan. De realisatie wordt gemonitord via de managementrapportage en maakt sinds 2013 onderdeel uit van de begroting.

De looptijd in rang geldt voor FPS fase 1 en 2-militairen. Drie jaar voor de einddatum in rang wordt er een besluit genomen over doorstroom naar FPS fase 3. Het aantal genomen doorstroombesluiten naar FPS fase 3 is beperkt geweest. Dit is te verklaren doordat de militairen die in de periode van 2008 tot 2014 zijn ingestroomd en direct te maken hebben gekregen met het nieuwe personeelssysteem (het FPS) over het algemeen nog geen duidelijkheid behoeften te krijgen over

doorstroom naar FPS fase 3. Een andere reden hiervoor is het gehanteerde overgangsbeleid. Dit overgangsbeleid heeft negatieve consequenties voor de planbaarheid van het personeelslogistieke proces en de in- en doorstroomruimte. Het aantal FPS militairen in FPS fase 2 is de afgelopen periode aanzienlijk toegenomen, wat betekent dat het doorstroombesluit de komende jaren een aanzienlijk belangrijkere rol gaat spelen.

Eind 2013 heeft in totaal 49 procent van het militaire personeelsbestand een FPS fase 3-aanstelling, voor deze populatie geldt het sturingsinstrument looptijd in rang niet (langer). Het percentage van 49 procent is hoofdzakelijk te verklaren op grond van het gevoerde overgangsbeleid. Opvallend is tevens dat militairen in FPS fase 2 hun eigen uitstroommoment kiezen, dat veelal niet overeenkomt met de door Defensie geplande uitstroommomenten. Bij een negatief doorstroombesluit besluiten militairen bijvoorbeeld regelmatig eerder dan de einddatum in rang om ontslag op eigen verzoek in te dienen.

De beleving is voor deze doelstelling niet aan bod gekomen.

Uitkomst. In 2011 is op grond van de reorganisatie de NF ingesteld. Eind 2013 is de omvang van het personeelsbestand bijna volgens de in 2016 geldende NF en is daarmee grotendeels voldaan aan de gewenste personeelsopbouw. De verblijfsduur is in 2013 ten opzichte van eind 2007 aanzienlijk gestegen. Gezien diverse ontwikkelingen, zoals de kansen op de arbeidsmarkt, de ophoging van de UKW-leeftijd, de invoering van ontslagbescherming en het overgangsbeleid is niet eenduidig vast te stellen in welke mate het FPS van invloed is geweest op de verhoging van de verblijfsduur. De verwachting is dat het FPS wel een bijdrage heeft geleverd aan de verhoging van de verblijfsduur. Het verjongingseffect heeft, onder andere door de ophoging van de UKW-leeftijd en het invoeren van de ontslagbescherming, nog niet plaats kunnen vinden. Het merendeel van de gekozen indicatoren voor de nulmeting FPS blijken bij nader inzien onvoldoende geschikt om te gebruiken voor een uitspraak over de doeltreffendheid van het FPS.

6.9.3 *Hoofdvraag*

De hoofdvraag van de beleidsdoorlichting is: hoe doeltreffend en doelmatig is het FPS geweest in de onderzoeksperiode van 1 januari 2008 tot 1 januari 2014. Gelet op de beschreven ontwikkelingen en de gefaseerde invoering van het FPS zijn, van 2008 tot en met 2013, nog geen directe conclusies over doelmatigheid en doeltreffendheid van het FPS te trekken. In deze periode is vooral gestuurd op de invoering van de instrumenten en niet op de integratie van de instrumenten en de internalisatie van het FPS. Ondanks deze beperkende factoren, is het aannemelijk dat de instrumenten in verschillende mate positief hebben bijgedragen aan de doelstellingen van het FPS.

6.10 **Aanbevelingen**

De belangrijkste, doelstelling overstijgende aanbevelingen uit deze beleidsdoorlichting zijn:

1. Verleg de focus naar het doorontwikkelen van het FPS en de internalisatie van het beleid. Op deze wijze kan het FPS verder tot wasdom komen en het beleid door zowel de militair, de loopbaanbegeleider, de leidinggevende en P&O adviseur verder worden eigen gemaakt.
 - o Geef leidinggevers meer verantwoordelijkheid op het gebied van talentontwikkeling. (Direct) leidinggevers spelen een cruciale rol in het vormgeven van de talentontwikkeling.
2. Formuleer de indicatoren voor het FPS SMART.
 - o Bezie met welke indicatoren de doeltreffendheid van beleid in de toekomst kan worden gemonitord en borg dit, waar mogelijk, in de management rapportage. Hier is bijvoorbeeld te denken aan het registreren van het opleidingsniveau van militairen. Een ander voorbeeld is de gemiddelde periode om militairen te (begeleiden) en bemiddelen naar de externe arbeidsmarkt en of de deze periode en de begeleidings- en bemiddelingsinspanning middels het FPS is verkort. Het van belang te onderzoeken of er een systeemaanpassing nodig is om de indicatoren te monitoren en wanneer deze systeemaanpassing kan worden gerealiseerd.
 - o Onderzoek in hoeverre uitgaven in het kader van beleid in de toekomst concreet kunnen worden gemaakt, zodat in de toekomst uitspraken kunnen worden gedaan over de doelmatigheid van het beleid.
3. Houd bij het evalueren van beleid meer rekening met het feit dat het zeker drie tot vijf jaar duurt voordat geïmplementeerd beleid effect heeft. Met een dergelijke periode kan, mits

SMART gedefinieerd, meer informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid worden gegenereerd.

Daarnaast zijn drie aanvullende aanbevelingen voor de specifieke doelstellingen gedefinieerd:

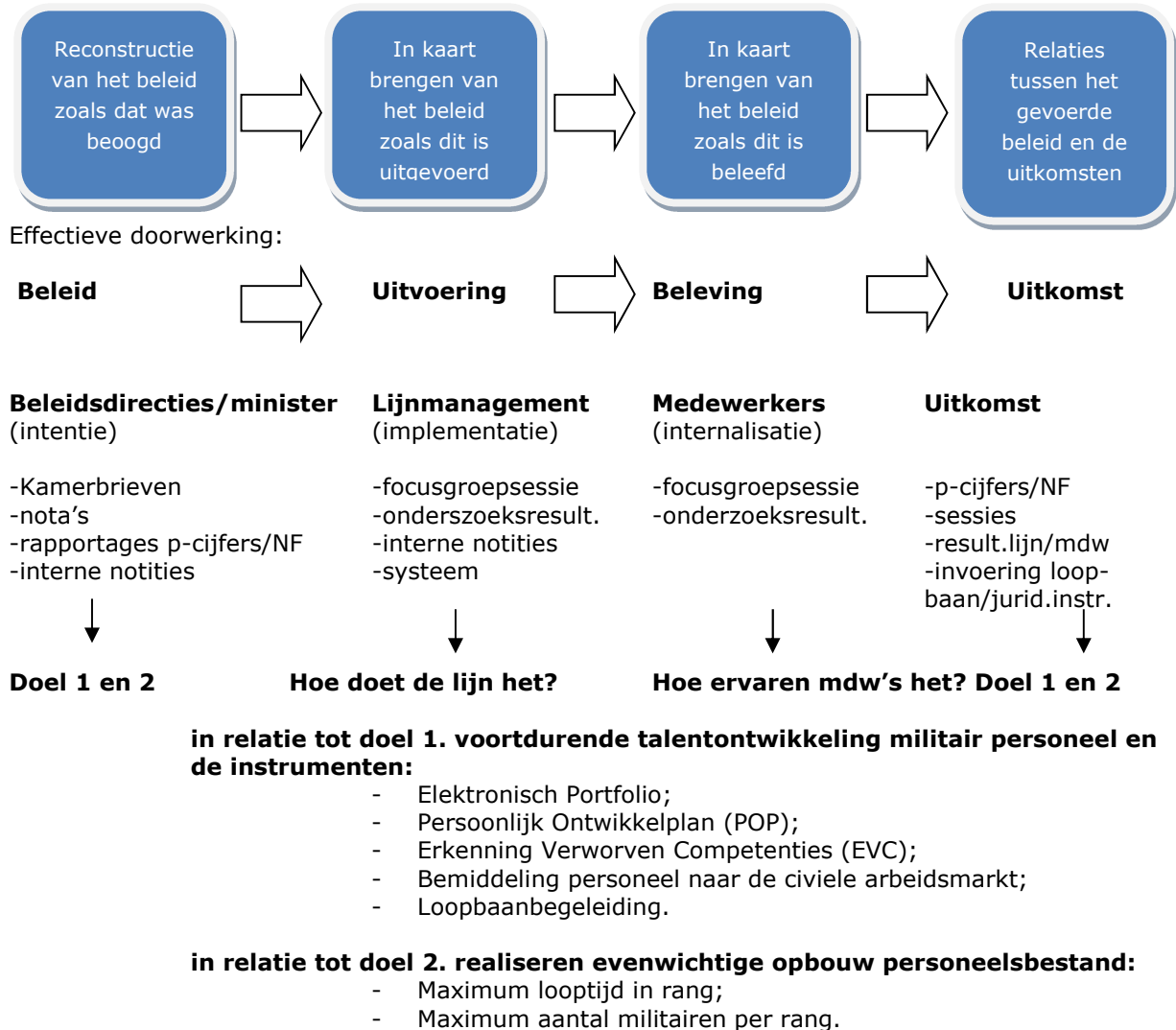
Voortdurende talentontwikkeling:

4. Benader de instrumenten integraal en veranker deze in de personeelsprocessen. Stem de instrumenten meer op elkaar af om een groter effect op de doelstellingen te bereiken. Bezie hierbij integraal nut en noodzaak van de verschillende instrumenten. Verhoog daarbij waar mogelijk de gebruikersvriendelijkheid.
5. Vereenvoudig het functielandschap binnen Defensie en zorg, waar mogelijk, voor aansluiting op functies buiten Defensie. Minder en ook defensiebrede functiegroepen biedt de militair en de loopbaanbegeleider meer inzicht in loopbaanmogelijkheden en is gericht advies mogelijk over opleidingen en loopbaanmogelijkheden.

Evenwichtige personeelsopbouw:

6. Bezie hoe de instroom in FPS fase 3 wordt vormgegeven. Het aantal te nemen bevorderings- en doorstroombesluiten verschilt aanzienlijk per jaar en zal de komende jaren in aantal verder toenemen. Omdat 49 procent van de militairen een FPS fase 3 aanstelling heeft (peildatum 1 januari 2014), is het nodig om op een evenwichtige personeelsopbouw te blijven sturen via onder andere de doorstroom naar FPS fase 3. Een integraal beeld op de instroom in FPS fase 3 is derhalve benodigd.

Bijlagen

1. Volledig onderzoeksmodel Beleidsdoorlichting⁸²

⁸² Literatuur ter onderbouwing van het model:

- Bos-Nehles, A. (2010) The line makes the difference: line managers as effective HR partners. PhD thesis, Enschede: Twente University.
 - Guest, D., & Bos-Nehles, A. (2013). HRM and performance: The role of effective implementation, in J Paauwe, D Guest, & P - Wright (eds), HRM and performance: Achievements and challenges, Chichester: John Wiley and Sons Ltd.
 - Knies, E. (2012) Balanced value creation: a longitudinal study of the antecedents and effects of people management. PhD thesis, Utrecht: Utrecht University.
 - Wright, P., & Nishii, L. (2013). Strategic HRM and organizational behavior: Integrating multiple levels of analysis, in J Paauwe, D - Guest, D. & Wright P. (eds), HRM and performance: Achievements and challenges, Chichester: John Wiley and Sons Ltd.

2. Afkortingenlijst

AMAR	Algemeen militair ambtenarenreglement
BBO	Begeleidings- en Bemiddelingsorganisatie
BBT	Beroepspersoneel voor Bepaalde Tijd (de BBT- aanstelling)
BOT	Beroepspersoneel voor Onbepaalde Tijd (de BOT-aanstelling)
(B)WW	(Bovenwettelijke) Werkeloosheidsuitkering
CLAS	Commando Landstrijdkrachten
CLSK	Commando Luchstrijdkrachten
CZSK	Commando Zeestrijdkrachten
DC EBD	Dienstencentrum Externe Bemiddeling Defensie
E-portfolio	Elektronisch portfolio
EVC	Erkenning Verworven Competenties
FPS	Flexibel Personeelssysteem
IGK	Inspecteur Generaal der Krijgsmacht
KMar	Koninklijke Marechaussee
KMS	Koninklijke Militaire School
NBOF	Niet Beschikbaarheid op Functie
NF	Numerus Fixus
OEX	Officiëren uit het ex-schepelingen
OPCO	Operationeel Commando
POP	Persoonlijk ontwikkelplan
SBK	Sociaal beleidskader
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Resultaatgericht, Tijdsgebonden
UKW	Uitkeringswet (gewezen militairen)
VEVA	Veiligheid en Vakmanschap
VTE	Voltijdsequivalent
VV URAMAR	Voorlopige Voorziening Uitvoeringsregeling AMAR
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB-niveau)
WUL	Wet Uniformering Loonbegrip

3. Beoordeling beleidsdoorlichting door Prof. dr. J.P.P.E.F. Boselie

Zie bijgevoegde brief van de externe deskundige.

4. Vergelijking nulmeting FPS en meting 1 januari 2014

Inleiding:

In onderstaande grafieken en tabellen wordt de nulmeting FPS van 1 oktober 2007 vergeleken met een herhaalde meting van 1 januari 2014. Het één op één vergelijken van de resultaten is niet mogelijk vanwege het feit dat de nulmeting in 2007 betrekking heeft op een meetperiode van 1 januari 2007 tot 1 oktober 2007 (negen maanden). De herhaalde nulmeting heeft betrekking op de periode van 1 januari 2013 tot 1 januari 2014 (12 maanden). Dit betekent dat gegevens over omvang of hoeveelheid, zoals belangstellenden en instroom niet 1-op-1 vergelijkbaar zijn.

Een tweede reden waarom resultaten niet direct vergelijkbaar zijn is het wijzigen van de omvang van de krijgsmacht. Door de reducties van het aantal arbeidsplaatsen en van personeel is een vergelijking van bijvoorbeeld leeftijdsopbouw niet zondermeer mogelijk. Indien dit het geval is een vergelijking in percentages gemaakt.

Een derde factor die een vergelijking moeilijk maakt is dat een aantal definities van de gepresenteerde meetwaarden in de loop van de jaren is aangepast. Dit is niet ongebruikelijk want de bedrijfsvoering ontwikkelt zich continue om aan de veranderingen binnen en buiten Defensie tegemoet te kunnen komen. Bij het vergelijken van de grafieken en tabellen is waar nodig aangegeven hoe een definitie is aangepast.

Per tabel en/of grafiek is tevens een korte analyse opgenomen. In deze analyse wordt ingegaan op de (mogelijke) effecten van de invoering van het FPS op de gepresenteerde meetwaarden.

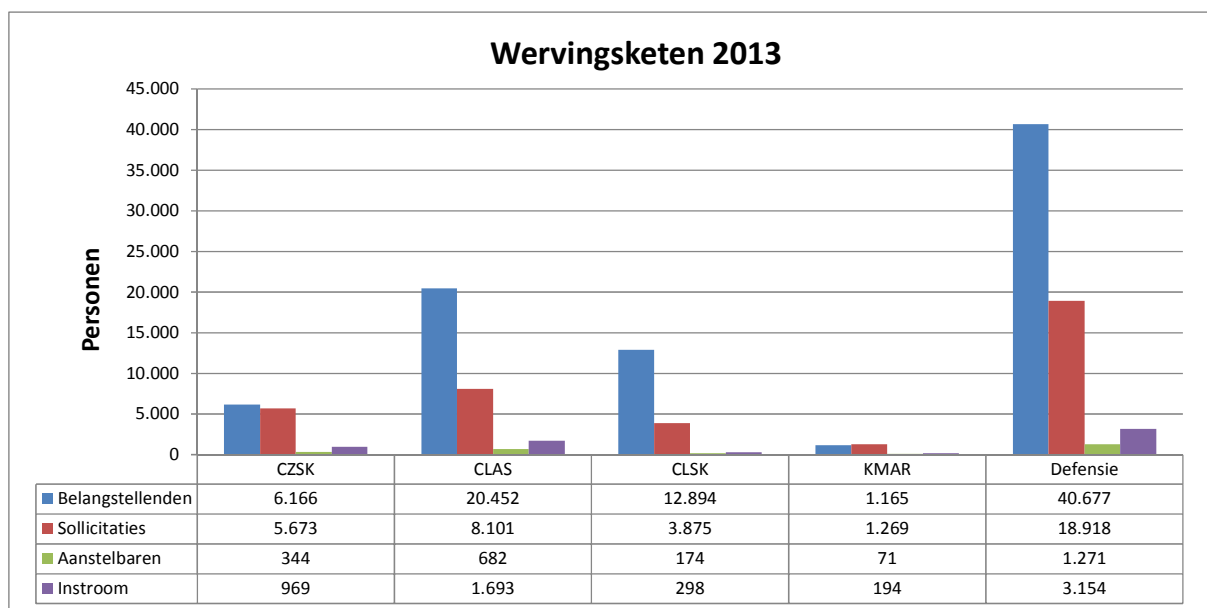
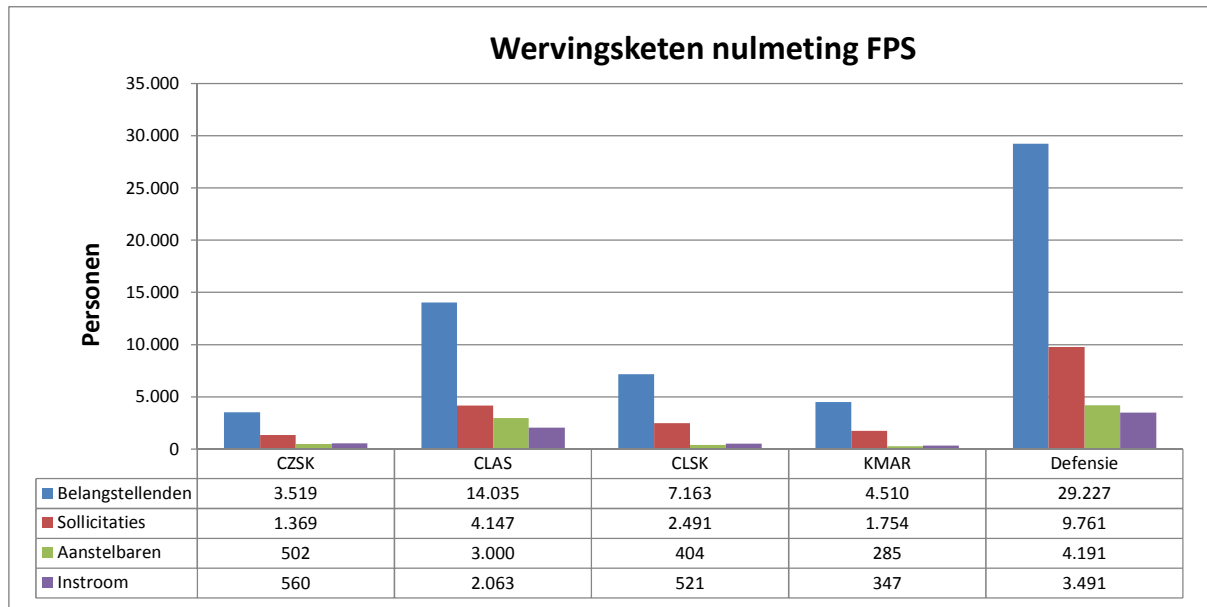
Algemeen:

Bij de vergelijking van de nulmetingen FPS uit 2007 en 2014 gelden de volgende meetperiodes en meetmomenten:

	Nulmeting FPS in 2007	Nulmeting FPS in 2014
Meetmoment	1 oktober 2007	1 januari 2014
Meetperiode	1 januari 2007 tot 1 oktober 2007 (9 maanden)	1 januari 2013 tot 1 januari 2014 (12 maanden)

Werving:

In de onderstaande grafieken wordt de wervingsketen van Defensie voor beide nulmetingen weergegeven.



Een directe vergelijking tussen de gepresenteerde wervingsketen is niet mogelijk door het verschil in meetperiode, de gehanteerde definities, de in dat jaar geplande doelstellingen en externe omstandigheden, zoals de arbeidsmarkt.

Voorschakeltrajecten Defensie versus VeVa opleidingen:**OVERZICHT Voorschakeltrajecten Defensie - Nulmeting FPS**

SCHOOLJAAR	Opleiding	Aantal beschikbare opleidingsplaatsen	Aantal leerlingen opgekomen
2007/2008	Orientatiejaar KL	1.050	425
	Opleiding Vrede en Veiligheid	1.350	1.089
	SUBTOTAAL	2.400	1.514

OVERZICHT VeVa-Opleidingen per schooljaar - 1 januari 2014

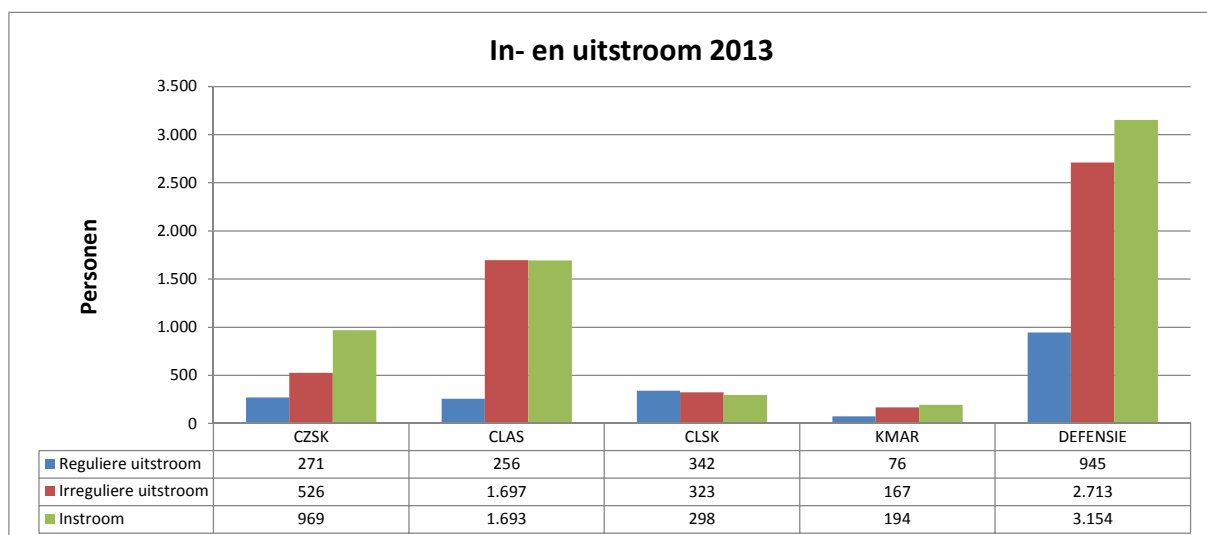
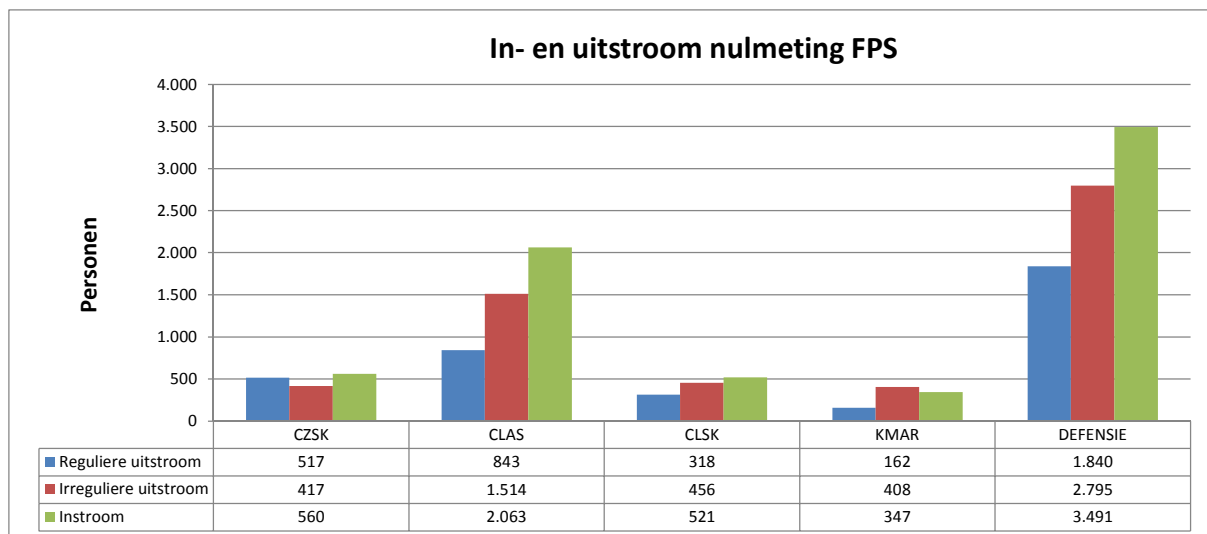
SCHOOLJAAR	Niveau van opleiding	Aantal beschikbare opleidingsplaatsen op ROCa	Aantal leerlingen opgekomen op ROCa
2009/2010	2 (Manshappen)	660	630
	3 (Onderofficier)	440	410
	SUBTOTAAL	1.100	1.040
2010/2011	2 (Manshappen)	1.400	1.360
	3 (Onderofficier)	850	819
	SUBTOTAAL	2.250	2.179
2011/2012	2 (Manshappen)	1.500	1.449
	3 (Onderofficier)	800	779
	SUBTOTAAL	2.300	2.228
2012/2013	2 (Manshappen)	1.750	1.695
	3 (Onderofficier)	750	817
	SUBTOTAAL	2.500	2.512
2013/2014	2 (Manshappen)	2.500	1.162
	3 (Onderofficier)	900	481
	4 (Officier)	60	18
	SUBTOTAAL	3.460	1.661
TOTAAL over alle schooljaren		11.610	9.620

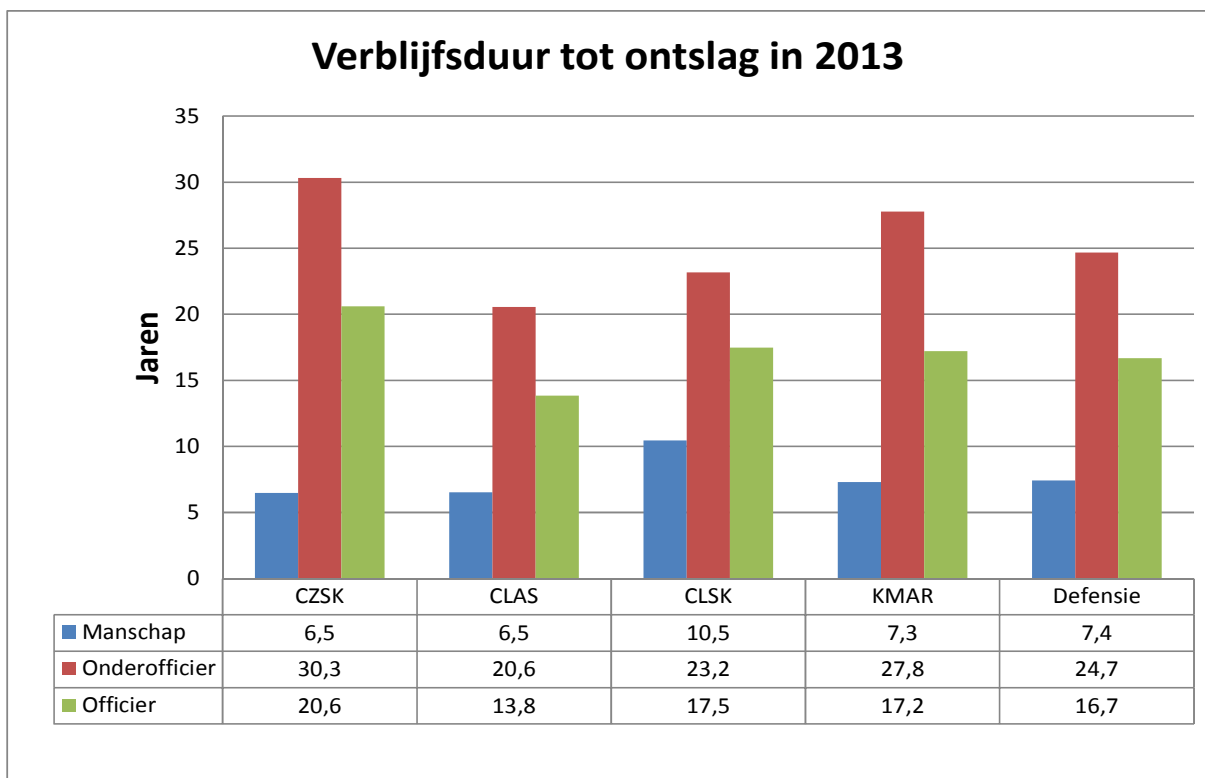
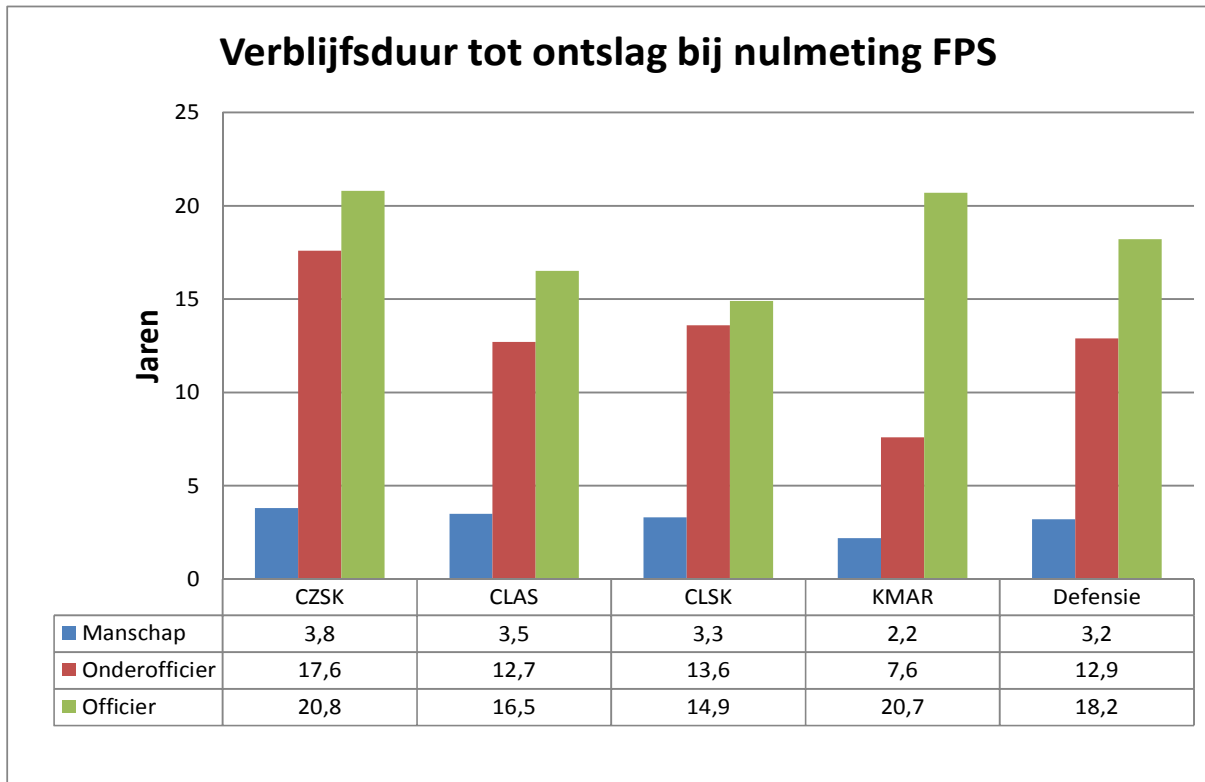
Een vergelijking van de huidige VeVa-opleidingen op 30 ROCa is niet te vergelijken met de opleidingen in 2007.

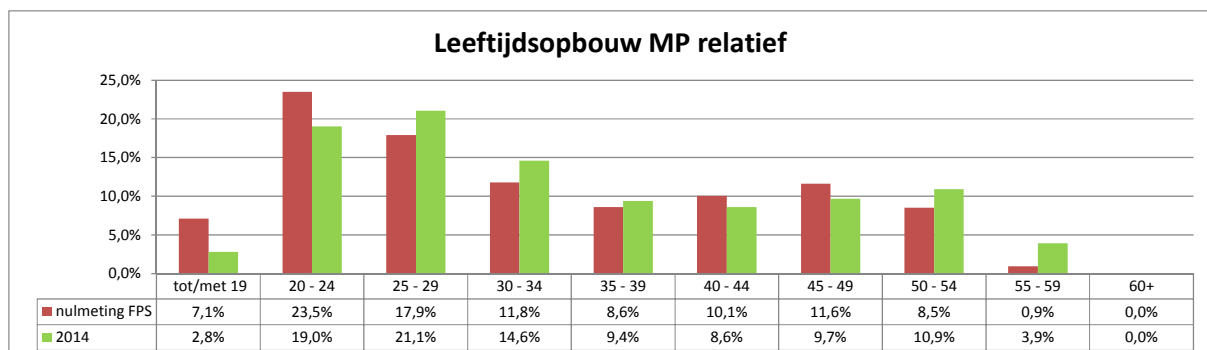
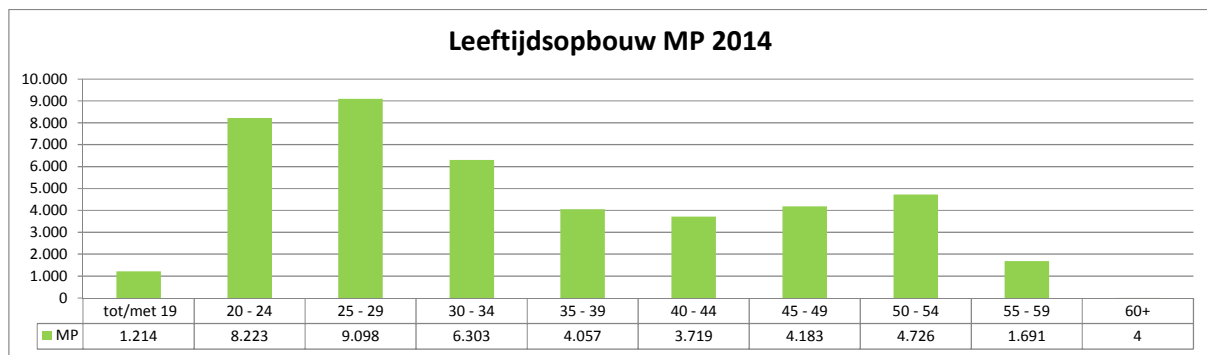
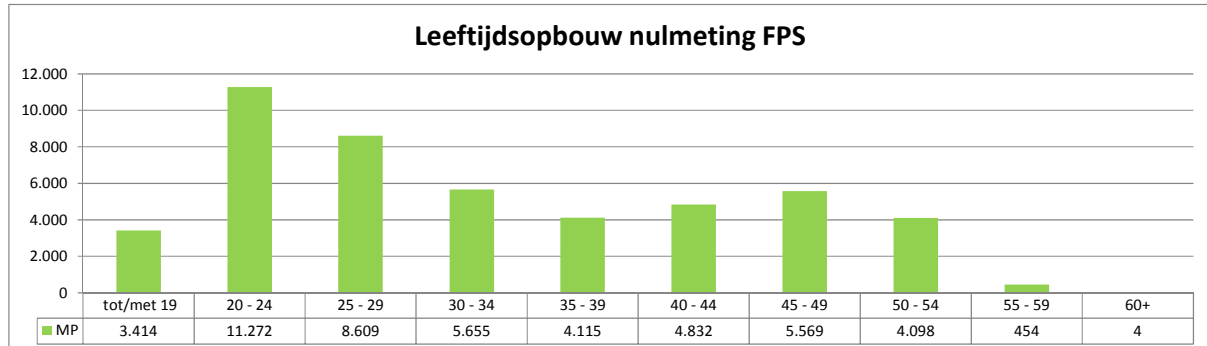
Opmerking:

De bovenstaande punten zijn de argumenten geweest om de VeVa-opleidingen te starten. Op dit moment wordt VeVa intern Defensie geëvalueerd. Hierbij wordt onder andere de conversie van VeVa onderzocht: het aantal leerlingen dat start versus het aantal leerlingen dat bij een eenheid begint. Het melden van deze evaluatie in dit rapport zal wellicht tot vervolgvragen leiden.

In- en uitstroom Defensie:



Verblijfsduur:

Leeftijdsopbouw:

Het zondermeer vergelijken van de leeftijdsbouw in aantallen tussen oktober 2007 en januari 2014 is niet mogelijk. Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat het aantal militairen in de periode tussen 2007 en 2014 met bijna 4.800 militairen is gedaald.

Kwantitatieve mismatch: