



Ministerie van Defensie

Beleidsdoorlichting

Informatiegestuurd optreden
bij de Koninklijke Marechaussee



Colofon

	Ministerie van Defensie Directoraat-generaal Beleid (DGB) Directie Strategie en Kennis
Locatie	Den Haag - Plein-Kalvermarktcomplex Kalvermarkt 32 's-Gravenhage
Postadres	Postbus 20701 2500 ES 'S-Gravenhage MPC 58B
Versie	1.0 (vastgesteld)
Datum	oktober 2022
Termijn rubricering	Rubricering is ONGERUBRICEERD, termijn n.v.t.
Vastgesteld door	Minister van Defensie

Beleidsdoorlichting

Informatiegestuurd optreden
bij de Koninklijke Marechaussee

..... Data en gegevens vormen niet meer dan rudimentaire informatiebouwstenen en bestaan meestal uit enkelvoudige feiten en statistieken. Door aan data betekenis toe te kennen en ze te plaatsen in een bepaalde context, wat gedaan kan worden door de mens of door een geautomatiseerd systeem, ontstaat informatie. Door de data en informatie in relatie te brengen met de actoren en factoren die van invloed zijn (op de uitvoering van een opdracht) in een specifieke operationele omgeving, ontstaan inlichtingen.....¹

¹ Joint Doctrine Publicatie 2 (Inlichtingen), pagina 35

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Informatiegestuurd optreden (IGO)	5
1.2	Aanleiding beleidsdoorlichting	6
1.3	Onderzoeksvragen	6
1.4	Afbakening beleidsdoorlichting	7
1.5	Uitvoering beleidsdoorlichting	7
1.6	Opbouw van het rapport	9
2	Beleidstheorie	10
2.1	Aanleiding beleid	10
2.2	Doel van het beleid	10
2.2.1	Invoering concept IGO	11
2.2.2	Oprichting LTC	12
2.2.3	IT	13
2.2.4	Vastgoed	14
2.3	Toelichting van het beleid	14
2.3.1	Invoering concept IGO	14
2.3.2	Oprichting LTC	17
2.3.3	IT	18
2.3.4	Vastgoed	19
2.4	Samenvatting en beoogd effect	19
3	Beleidswijzigingen en ontwikkelingen	21
3.1	Defensie na de kredietcrisis, en verder...	21
3.2	Wettelijke verplichtingen	22
3.3	Analyse van de consequenties voor het beleid	23
4	Het beleid in de praktijk	25
4.1	Uitvoering van het beleid - Invoering concept IGO	25
4.1.1	Informatie	25
4.1.2	Sturing	26
4.1.3	Operationele concepten & optreden	28
4.1.4	Personeel	30
4.2	Uitvoering van het beleid - Oprichting LTC	35
4.2.1	Oprichting LTC	35
4.2.2	Informatie	36
4.2.3	Sturing	38
4.2.4	Operationele concepten & optreden	39
4.2.5	Veiligheid	41

4.3	Uitvoering van het beleid – Realisatie programmaplan IT-IGO	42
4.3.1	Aannames	42
4.3.2	Randvoorwaarden	43
4.3.3	Koersvastheid	43
4.3.4	Aanpak, planning en business change	43
4.3.5	Projecten	44
4.3.6	Subconclusie	44
4.4	Uitvoering van het beleid – Realisatie vastgoedplan	45
4.5	Uitvoering van het beleid - Financieel raamwerk	47
5	Conclusies en aanbevelingen	49
	Bijlagen	55
	Bijlage A Beantwoording van de onderzoeksvragen	56
	Bijlage B Overzicht van belangrijkste interventies gericht op bereiken beleidsdoelstellingen	64
	Bijlage C Naleving AVG/Wpg	68
	Bijlage D Afkortingenlijst	71
	Bijlage E Geraadpleegde literatuur	72
	Bijlage F Overzicht van geïnterviewde functionarissen, in alfabetische volgorde	74
	Bijlage G Beschrijving programma Grenade-29)	75

1 Inleiding

Dit hoofdstuk legt uit wat onder informatiegestuurd optreden (IGO) wordt verstaan, gaat in op de aanleiding van de beleidsdoorlichting, de centrale onderzoeksvraag en de deelonderzoeksvragen, de bij de beleidsdoorlichting gehanteerde afbakening en de uitvoering van het onderzoek. Tot slot volgt een korte uiteenzetting van de opbouw van het rapport.

1.1 Informatiegestuurd optreden (IGO)

De Koninklijke Marechaussee (KMar) levert een bijdrage aan de veiligheid van Nederland en het Caribisch gedeelte van het Koninkrijk der Nederlanden en voert daartoe drie hoofdtaken uit, ten eerste de grenspolitietaken, daarnaast het bewaken en beveiligen van objecten, personen en diensten met een hoog risicoprofiel en ten slotte de uitvoering van de internationale en militaire politietaken. In 2008 is de KMar gestart met een programmatische invoering van het concept van Informatiegestuurd Optreden (IGO).

Er is sprake van IGO, of informatiegestuurd werken zoals het in civiele organisaties ook wordt genoemd, indien in een organisatie relevante gegevens uit de bedrijfsprocessen worden verzameld, geanalyseerd en verwerkt tot bruikbare informatie die vervolgens weer in de bedrijfsprocessen wordt ingevoerd. De informatie kan op verschillende manieren worden ingevoerd, zoals bijv. in de vorm van een rapportage, een analyse, een dashboard of een (operatie)plan. Het doel van de invoer van de informatie is om de uitvoering van die bedrijfsprocessen verder te ondersteunen. In 2021 werd binnen Defensie een aanvang gemaakt met het opstellen van een IGO-beleidsvisie. Het oogmerk voor de invoering van IGO binnen Defensie werd daarin omschreven als dat het 'Defensie in staat stelt om alle relevante informatie op elk gewenst niveau tijdig te verwerven, te verwerken, te verspreiden en in te zetten. Dit is nodig voor snellere en kwalitatief hoogwaardiger besluitvorming, waardoor de juiste middelen, op het juiste moment en op de juiste plaats kunnen worden ingezet, teneinde de gewenste effecten te bereiken om daarmee het gedrag of de omgeving van onze opponenten te beïnvloeden met daarbij zo min mogelijk nevenschade.'

Binnen de KMar ondersteunt IGO de besluitvorming met name op operationeel en tactisch niveau. De KMar wil haar operationele taken op basis van een uitstekende informatiepositie uitvoeren. Informatie en inlichtingen worden daarbij op een professionele wijze verwerkt, zodat deze de besluitvorming ondersteunen. IGO moet de stuwende kracht achter de operaties zijn, waarbij de medewerkers op straat tijdens hun optreden worden voorzien van de juiste informatie. Bovendien fungeren ze daarbij zelf als sensor, dat wil zeggen dat ze zijn gericht op het inwinnen en verwerken van de benodigde informatie.

De informatieorganisatie die nodig is om IGO mogelijk te maken, dient te voorzien in de vooraf door de lijncommandanten geformuleerde informatiebehoefte met behulp van de informatieproducten die zijn vereist om de hoofdprocessen te kunnen ondersteunen. Daarvoor moeten de analisten niet alleen informatieverzoeken uitzetten (informatie push-model), maar dienen ze zelf ook actief informatie te onttrekken uit bestaande netwerken en bronnen (informatie pull-model). Bovendien wordt een deel van de informatie geproduceerd door de operatie zelf². Het uiteindelijke doel van IGO is om een te nemen besluit op basis van beschikbare informatie beter te kunnen onderbouwen en de inzet van schaars beschikbare middelen in tijd en plaats te optimaliseren. Informatie moet met de invoering van IGO, naast het personeel, het wapen worden voor de operationele uitvoering van taken door de KMar³.

² Leijtsens, JAJ (2008) *De rol van het Informatiehuis KMar in het sturingsconcept, beleidsnota nr. DOO/2008/52341*, 7 november, p.2

³ Ontwikkelagenda KMar 2012, para 4.4.1, p. 39

1.2 Aanleiding beleidsdoorlichting

Volgens de Comptabiliteitswet 2016 wordt beleid gericht op de realisatie van beleidsdoelstellingen periodiek door middel van een beleidsdoorlichting geëvalueerd. De Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2019 (RBV 2019) en de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2018 (RPE 2018) bevatten richtlijnen voor de wijze waarop een beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd. Een beleidsdoorlichting wordt vastgelegd in een eindrapport dat ter beoordeling aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

In de memorie van toelichting van de Defensiebegroting 2019 is toegezegd dat in 2021 een beleidsdoorlichting van artikel 5 'Koninklijke Marechaussee' (KMar) wordt uitgevoerd. Binnen dit artikel wordt de invoering van Informatiegestuurd Optreden bij de Koninklijke Marechaussee (IGO KMar) middels een beleidsdoorlichting nader onderzocht. In dit geval betreft het een ex-post evaluatie, waarbij wordt gekeken naar de uitkomsten van het gevoerde beleid.

De minister van Defensie heeft de Tweede Kamer met Kamerbrief 31 516, nr. 31 van 11 september 2020 geïnformeerd over de opzet en de vraagstelling van de beleidsdoorlichting. Daarmee handelt ze in lijn met de motie Harbers (2014)⁴ waarin de regering wordt verzocht de Tweede Kamer voorafgaande aan de uitvoering van een beleidsdoorlichting te informeren over de centrale onderzoeksvraag. De Vaste Commissie voor Defensie (VCD) heeft de kamerbrief in het kader van het Wetgevingsoverleg van 30 november 2020 ter kennisgeving aangenomen⁵. In de aan de Tweede Kamer toegezonden stukken ter voorbereiding op Prinsjesdag 2021⁶ wordt een aanpassing van de tijdsplanning van deze beleidsdoorlichting aangekondigd. De uitkomsten van de beleidsdoorlichting worden in 2022 aan het Parlement aangeboden en met de aanbidding van onderliggend document doet de minister haar toezegging gestand.

1.3 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag⁷ van deze beleidsdoorlichting luidt:

Wat is de opzet van het programma Informatiegestuurd Optreden van de Koninklijke Marechaussee (IGO KMar)? Welke onderdelen uit het programma werden reeds gerealiseerd en welke beoogde effecten werden daarmee bereikt, welke niet en welke oorzaken liggen hieraan ten grondslag?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Wat wordt precies onder IGO KMar verstaan? Op welke informatie vindt welke sturing plaats en (hoe) beïnvloedt dat de organisatie? Wat was de aanleiding voor deze werkwijze?
- Wat was het beoogde effect van IGO KMar bij de start van het programma?
- Welke beleidswijzigingen en ontwikkelingen met betrekking tot IGO KMar hebben zich gedurende de onderzoeksperiode⁸ voorgedaan en welke invloed had dit op het beoogde effect van het beleid?
- Wat zijn de bereikte effecten van IGO KMar en het optreden van de Koninklijke Marechaussee, zowel bekeken vanuit de start van het programma als na bijstelling gedurende het traject?
- Hoe doeltreffend en doelmatig is het gevoerde beleid geweest?
- Zijn er positieve of negatieve neveneffecten? Is het mogelijk om de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen?
- In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-20%) dan de reeds toegekende middelen, welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

⁴ Kamerstuk 34 000, nr. 36.

⁵ Kamerstuk 35 570 X, nr. 72.

⁶ Kamerbrief BS2021014233.

⁷ Kamerbrief nr. 31 516, nr. 31 van 11 september 2020.

⁸ Bedoeld wordt de periode juli 2008 - december 2021.

1.4 Afbakening beleidsdoorlichting

Binnen de Rijksoverheid zijn de meeste departementen georganiseerd op basis van specifieke beleidsonderwerpen en wordt een begrotingsindeling gehanteerd die is gebaseerd op die beleidsonderwerpen. Omdat het ministerie van Defensie een uitvoerend departement is, wordt de begrotingsindeling niet gebaseerd op beleidsonderwerpen, maar op de inrichting van de organisatie. Periodiek wordt elk van de organisatieonderdelen (defensieonderdelen) onderworpen aan een beleidsdoorlichting. Deze beleidsdoorlichting heeft daarom geen betrekking op een beleidsonderwerp van de begroting, maar richt zich op de Koninklijke marechaussee en op de invoering van IGO binnen de KMar in het bijzonder.

De beleidsdoorlichting omvat de periode van juli 2008, toen het programma Informatiegestuurd Optreden werd gestart, tot eind 2021. De invoering van IGO KMar behelst naast een centrale aansturing van de operaties tevens een versterking van de informatie-inwinning en van de analysecapaciteit. Om een centrale aansturing en de vereiste ondersteuning op het gebied van informatievoorziening mogelijk te maken, zijn organisatiewijzigingen doorgevoerd en werden investeringen gedaan. Zo werd bijvoorbeeld het Landelijk Tactisch Commando (LTC) opgericht en gehuisvest, en is ter ondersteuning van IGO een aantal nieuwe IT-diensten ontwikkeld en in gebruik genomen. De beleidsdoorlichting zal daarom naast de invoering van IGO, ook de oprichting van het LTC en de besteding van de toegewezen budgetten voor vastgoed en IT in beschouwing nemen.

De invoering van IGO KMar vergt dat gegevens systematisch worden verzameld, opgeslagen en geanalyseerd. Alhoewel niet specifiek genoemd in de Kamerbrief over de opzet en de vraagstelling van de beleidsdoorlichting, zal in een bijlage worden beschreven op welke wijze (opzet en bestaan) met de invoering van IGO naleving van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Wet politiegegevens (Wpg) wordt geborgd. In hoeverre de maatregelen ook daadwerkelijk tot het gewenste resultaat leiden (werking) zal via apart uit te voeren audits door de Auditdienst Rijk (ADR) en de Functionaris gegevensbescherming (FG) worden onderzocht.

De technische maatregelen die in het kader van informatiebeveiliging bij de ontwikkeling van de IT-diensten zijn getroffen, vallen buiten de scope van deze beschrijving. Die maatregelen worden als onderdeel van het accreditatieproces door de Beveiligingsautoriteit (BA) beoordeeld.

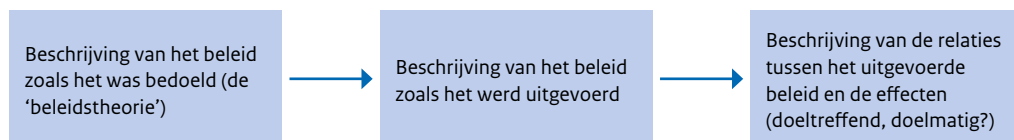
Het IGO-concept is ingevoerd ter ondersteuning van de taakuitvoering van de KMar. Eén van de taken van de KMar is deelname aan internationale crisis- en humanitaire operaties. Die operaties worden niet door de KMar aangestuurd maar door de internationale operationele commandant in het missiegebied. Deze beleidsdoorlichting neemt de uitvoering van die taak niet in beschouwing, omdat er geen directe relatie is met de invoering van IGO bij de KMar.

1.5 Uitvoering beleidsdoorlichting

Deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd op basis van in de archieven opgeslagen beleidsdocumenten (synthesestudie). In aanvulling daarop is vakliteratuur bestudeerd en zijn interviews afgenomen, onder meer ter onderbouwing en toetsing van tussentijdse bevindingen en om benodigde kennis en informatie aan te vullen. Er is ook gebruik gemaakt van een in het verleden uitgevoerde evaluatie, te weten de eigen, interne evaluatie van het verloop van het programma IT IGO, die eind 2021 door de programmamanager is opgesteld.

Naast deze kwalitatieve onderzoeksmethode is ook een kwantitatieve analyse uitgevoerd. Het betreft een beknopte business case over het voor IGO gerealiseerde vastgoed. De keuze voor een centrale aansturing en diensgevolge het samenbrengen van de daartoe geformeerde staf op een centrale locatie in het land en de bouw van de infrastructuur om die staf in te huisvesten, bood de mogelijkheid om decentrale locaties af te stoten. De investeringen voor de infrastructuur op deze centrale locatie kunnen worden afgezet tegen de (verwachte) opbrengsten van de verkoop van de decentrale locaties en de besparingen op de instandhoudingskosten van die locaties. De voor de uitvoering van de business case benodigde financiële gegevens zijn afgestemd met het Rijksvastgoedbedrijf. Daarnaast wordt in de beleidsdoorlichting een uitspraak gedaan over de besteding van het budget voor IT en over de totale kosten van de invoering van IGO KMar, afgezet tegen het voor het programma vastgestelde financiële kader.

De beleidsdoorlichting werd in de volgende stappen uitgevoerd:



De onderzoeksstappen werden uitgevoerd voor elk van de deelaspecten waarover de beleidsdoorlichting een uitspraak zal doen, te weten over de invoering van IGO, over de oprichting van het LTC en over de investeringen in IT en vastgoed. Ten aanzien van de naleving van de AVG/Wpg werden de eerste twee stappen uitgevoerd.

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek vraagt om het uitgevoerde beleid te beoordelen in termen van effectiviteit en doelmatigheid, en om die beoordeling zo mogelijk te onderbouwen met data. Het bleek een uitdaging om relevante data te verzamelen. In de eerste plaats betreft de beleidsdoorlichting een relatief lange periode, te weten van 2008-2021. Documenten uit de beginperiode van de invoering van IGO zijn slechts in geringe aantallen beschikbaar. Dat komt mogelijk omdat een deel van de documenten werd vernietigd omdat de verplichte bewaartermijn was verlopen, of omdat indertijd niet alle documenten werden geregistreerd. Een tweede reden is dat prestatiemeting voor een publieke organisatie ingewikkeld is, omdat de beoordeling van het geleverde product of bereikte effect (in het geval van de KMar is dat de geleverde bijdrage aan de veiligheid van Nederland) niet objectief hard te maken is. Daarbij is het niet altijd mogelijk om een directe relatie te leggen tussen de als gevolg van IGO uitgevoerde interventie en het bereikte effect. Als het te bereiken effect bijvoorbeeld wordt gedefinieerd als het verminderen van illegale migratie en er is sprake van een afnemend aantal aanhoudingen in een zeehaven bij een toename van uitgevoerde controles, is het afnemend aantal aanhoudingen dan het gevolg van de effectiviteit van IGO en de uitgevoerde controles, hebben die controles ertoe geleid dat de illegale migranten hun werkwijze hebben aangepast en gebruik zijn gaan maken van andere zeehavens waar minder wordt gecontroleerd of zijn er nog andere oorzaken, zoals bijvoorbeeld een afgenomen migratiestroom?

Voor de verzameling van data over de met de invoering van IGO beoogde effecten (de beleidsdoelstellingen) is een beknopte vragenlijst voorgelegd aan alle brigadecommandanten van de KMar. Zij geven dagelijks leiding aan de operationele teams en hebben relevante ervaring in de praktijk opgebouwd met IGO. Het betreft een populatie van in totaal negentien commandanten, waarvan er achttien hebben gereageerd. De negentiende brigadecommandant werd eerder uitgebreid geïnterviewd. De antwoorden op de vragen zijn gebruikt om uitspraken over de realisatie van de beleidsdoelstellingen verder te onderbouwen.

1.6 Opbouw van het rapport

Het rapport bestaat uit vijf hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk beschrijft de opzet, vraagstelling en uitvoering van de beleidsdoorlichting. In hoofdstuk twee wordt beschreven wat werd beoogd met de invoering van IGO (de beleidsdoelstellingen) en welke randvoorwaarden op het gebied van IT en vastgoed daarvoor nodig waren. Hoofdstuk drie beschrijft de beleidswijzigingen en de externe ontwikkelingen die zich tijdens de implementatie van het beleid hebben voorgedaan en wat daarvan de consequenties waren voor het beoogde beleid. In het vierde hoofdstuk wordt meer in detail beschreven hoe het beleid werd geïmplementeerd en wordt voor elk van de geïdentificeerde beleidsonderwerpen aangegeven wat de effecten waren voor de doeltreffendheid en doelmatigheid. In hoofdstuk vijf wordt een aantal conclusies getrokken en worden aanbevelingen geformuleerd. Daarin zijn de relevante aspecten uit de beantwoording van de onderzoeksvragen meegenomen. De volledige antwoorden op de onderzoeksvragen zijn verwerkt in een aparte bijlage om onnodige duplicatie met de tekst uit de hoofdstukken twee, vier en vijf te vermijden. De beleidsdoorlichting bevat in totaal zeven bijlagen die als doel hebben om de tekst in het rompdocument te onderbouwen en verder te verduidelijken.

2 Beleidstheorie

In dit hoofdstuk wordt het beoogde beleid beschreven. Eerst wordt uitgelegd waarom IGO werd ingevoerd. Vervolgens wat met de invoering van IGO moest worden bereikt en hoe dat te bereiken. Daarbij komen vier elementen aan de orde: de invoering van het IGO concept, de oprichting van het Landelijk Tactische Commando en de voor het werkend krijgen van het concept benodigde randvoorwaarden op het gebied van IT en vastgoed.

2.1 Aanleiding beleid

Een belangrijke reden voor de invoering van IGO is dat de bestrijding van de groeiende en complexere criminaliteit om een andere aanpak vroeg. Reactief optreden naar aanleiding van geconstateerde criminaliteit werd niet langer voldoende geacht om de samenleving te beschermen. Bij de politie werd, in navolging van ontwikkelingen in het buitenland, het concept van Intelligence Led Policing (ILP) geïntroduceerd. Dat werd mede mogelijk doordat technische ontwikkelingen het op grote schaal verzamelen van data, analyseren daarvan en snel weer verspreiden, ondersteunden. De KMar volgde die ontwikkeling bij de politie en besloot IGO ook zelf in te voeren, als een 'enabler' voor de operationele taakuitvoering. De invoering van IGO moest de informatiepositie van de KMar verbeteren.

Een tweede belangrijke reden was de gevoelde noodzaak af te stappen van het gebiedsgebonden optreden, waarbij Nederland verdeeld was in een aantal districten, waardoor er feitelijk sprake was van suboptimalisatie van de inzet van middelen in elk van die districten. IGO zorgt voor een landelijk beeld. Door de centrale aansturing kunnen prioriteiten worden gesteld voor de inzet van de beschikbare middelen. De invoering van IGO moest de effectiviteit en doelmatigheid van het optreden van de KMar verhogen.

Een derde reden voor de invoering van IGO is gelegen in het feit dat het in het verleden steeds lastiger bleek om een betrouwbare uitspraak te doen over de resultaten van de jaarlijkse inzet van de KMar, bijvoorbeeld op het gebied van opsporing of vreemdelingtoezicht. Hierdoor was het moeilijk om afspraken te maken met het gezag over de bijdrage van de KMar aan de veiligheidsdoelstellingen van de regering. De invoering van IGO zou de output van de KMar beter voorspelbaar maken. En daarmee zou tevens een meer betrouwbare onderbouwing mogelijk zijn van de voor de inzet van de KMar benodigde middelen.

2.2 Doel van het beleid

In 2008 werd een programma-initiatiedocument (PID) voor de invoering van IGO bij de KMar opgesteld. Dit document beschrijft het doel van het programma IGO als volgt: 'De Koninklijke Marechaussee leert in de sturing en in de uitvoering van het optreden veel beter met informatie en intelligence te werken en daarmee effectiever te worden. Door de informatieorganisatie van de KMar moeten verbanden tussen gebeurtenissen en ontwikkelingen op (inter)lokaal, (boven)regionaal en (inter)nationaal niveau binnen de primaire processen van de KMar sneller en beter gelegd worden. Afgesproken resultaten met Gezag en Beheer zullen in toenemende mate behaald worden door doelgerichte inzet van operationele capaciteit aan de hand van inzicht door analyses en actuele informatie.'⁹

⁹ Lettink, A en Meinsma, RR (2008) *Programma Initiatie Document (PID)*, versie 1.1. 10 juli, p. 6

Op basis van bovenstaande zijn de volgende beleidsdoelstellingen geformuleerd:

- IGO draagt bij aan een verbetering van de informatiepositie van de KMar;
- IGO draagt bij aan de verhoging van de effectiviteit van het optreden van de KMar;
- IGO draagt bij aan de verhoging van de doelmatigheid van het optreden van de KMar.

In geen van de beleidsdocumenten is nader gekwantificeerd hoeveel die verbetering of verhoging zou moeten zijn. Ook staat nergens beschreven op welke wijze de realisatie van de beleidsdoelstellingen wordt gemeten.

Naderhand is een tweetal doelstellingen toegevoegd. Die worden genoemd in de business case voor de oprichting van het Profiling Targeting Tasking Center (PTTC, 2012). De oprichting van het PTTC wordt verderop in dit rapport beschreven. Het betreft afgeleide doelstellingen die niet direct te maken hebben met de invoering van de met IGO beoogde werkwijze, te weten:

- IGO draagt bij aan (het gevoel van) zingeving van de medewerkers, en
- IGO draagt bij aan de veiligheid van de medewerkers.

Het bevorderen van het gevoel van zingeving was voor de KMar van bijzonder belang omdat de commissie Vliegenthart in haar in 2009 uitgevoerde evaluatie van het Beleidsplan KMar 2010 en het rapport Cultuur en Integriteit bij de KMar constateerde dat op het gebied van werkbeleving en zingeving verdere verbeteringen mogelijk waren¹⁰. In welke mate IGO moest bijdragen aan zingeving en veiligheid werd niet verduidelijkt. Ook is nergens beschreven hoe het bereiken van deze doelstellingen wordt gemeten.

2.2.1 Invoering concept IGO

Met de invoering van IGO werd een andere werkwijze binnen de KMar geïntroduceerd. In plaats van de inzet te baseren op beschikbare capaciteit en de verantwoording van uren, beoogt IGO om personeel alleen in te zetten als er adequate informatie is die inzet rechtvaardigt. Daarbij is informatie-inwinning tenminste zo belangrijk als daadwerkelijke interventie. In het verleden beschreef het gezag de door de KMar te behalen resultaten eenvoudigweg als bijvoorbeeld het aantal te verrichten aanhoudingen of het aantal uit te schrijven processen-verbaal. Met de invoering van IGO staan met het gezag afgestemde maatschappelijke en operationele effecten centraal. De door de KMar te leveren bijdrage aan die maatschappelijke en operationele effecten moet worden vertaald in met de operationele inzet te behalen resultaten. Die resultaten komen tot stand door de uitvoering van activiteiten. En voor de uitvoering van die activiteiten zijn capaciteiten nodig. De commandant van de KMar bepaalt welke activiteiten hij laat uitvoeren teneinde resultaten te bereiken die bijdragen aan de te behalen effecten. Dat wordt niet, zoals vroeger wel het geval was, door het gezag bepaald. De uit te voeren activiteiten worden (mede) bepaald door de opgebouwde informatiepositie. Een logische en navolgbare vertaling van Effecten naar Resultaten naar Activiteiten naar Capaciteiten (ERAC) draagt bij aan de interne sturing van de KMar, aan ondersteuning van de besluitvorming over de inzet en aan de voorspelbaarheid van de met het gezag overeengekomen bijdrage aan de veiligheidsdoelstellingen van de regering. In een in 2013 door C-KMar uitgegeven beleidsdocument met als titel 'De 8 van IGO'¹¹ beschrijft hij een achttal uitgangspunten voor de invoering van IGO bij de KMar. Eén van die uitgangspunten is dat 'het gaat om het te behalen effect'. Daarmee bedoelde hij dat het te behalen effect centraal staat voor de sturing en dat de werkvoorraad aan opdrachten aan de operationele teams moet bijdragen aan het behalen van het effect. In hoofdstuk 4 dat gaat over de implementatie van het beleid, wordt de invoering van (een aantal van) die uitgangspunten nader beschreven.

¹⁰ Kamerstuk 30 176 , nr. 19

¹¹ Koninklijke Marechaussee. (2013). *De 8 van IGO*. De door C-KMar geformuleerde uitgangspunten voor de invoering van IGO bij de KMar hadden betrekking op de overgang van gebiedsgebonden naar informatiegestuurd optreden, de rol van de teams in hun regio, de taken van de brigadecommandant, de oprichting van het LTC, het te behalen effect als uitgangspunt voor de sturing, verdwijnen van de districtsstaven, vakmanschap en de voor de invoering van IGO benodigde randvoorwaarden.

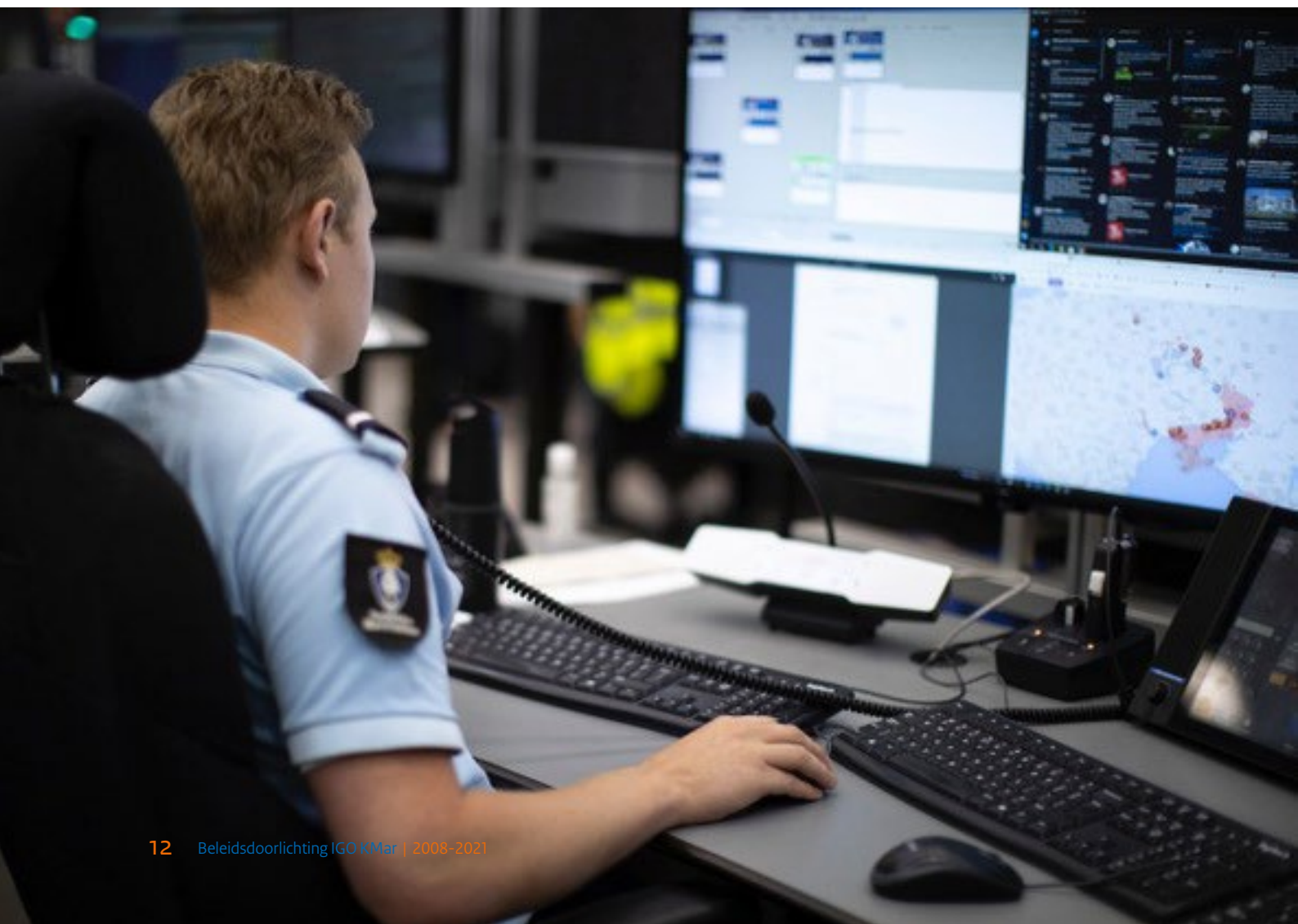
Zoals al aangegeven, beoogt de KMar door de invoering van IGO haar informatiepositie en de effectiviteit en doelmatigheid van het optreden te verhogen¹². Behalve een aanpassing in de informatiehuishouding vereiste de beoogde werkwijze ook dat de operationele aansturing werd gecentraliseerd, zodat gegevens en informatie op één punt worden verzameld en geanalyseerd, en vervolgens worden vertaald in opdrachten voor de operationele eenheden (de brigades). Voor de gecentraliseerde aansturing was oorspronkelijk een Profiling Tasking Targeting Center (PTTC) voorzien, maar dat werd mettertijd uitgebouwd tot een OPSCENT als onderdeel van het Landelijk Tactisch Commando.

2.2.2 Oprichting LTC

De oprichting van het LTC was een belangrijke maatregel als onderdeel van de invoering van IGO. C-KMar had, zoals hierboven al beschreven, in december 2013 acht uitgangspunten geformuleerd voor de transformatie naar informatiegestuurd optreden. Vier belangrijke uitgangspunten rechtstreeks gerelateerd aan de oprichting van het LTC als onderdeel van de invoering van IGO, zijn:

- een Landelijk Tactisch Commando is opgericht;
- de Commandant van het Landelijke Tactisch Commando stuurt;
- de districtsstaven verdwijnen;
- de brigadecommandanten zijn niet langer verantwoordelijk voor de operationele aansturing.

¹² Programma Initiatie Document (PID) voor het programma Informatiegestuurd optreden KMar, versie 1.1. van 10 juli 2008.



In het beleidsvoornemen ‘Oprichting LTC binnen de KMar’ staat beschreven dat de toenmalige organisatie-inrichting en wijze van aansturen niet aansluiten bij IGO. Er was een te grote versnippering in aansturing en informatiedeling. Om deze reden werd een nieuw sturingsconcept geïntroduceerd, waarbij alle informatie samenkomt op een centrale locatie.

Met de oprichting van het LTC werd bijgedragen aan de in hoofdstuk 2.2 reeds geïntroduceerde vijf beleidsdoelstellingen, te weten verbetering van de informatiepositie, verhoging van de effectiviteit en doelmatigheid van het optreden, verhogen van de veiligheid van de medewerkers en verbeteren van de zingeving.

Het LTC is een doorontwikkeling van het PTTC. Voor de oprichting van het PTTC golden dezelfde principes als voor het LTC, te weten centrale aansturing van de operatie en een directe aansturing van de operationele teams. Om IGO volledig tot zijn recht te laten komen was ondersteuning van de operatie nodig die verder ging dan alleen de centrale aansturing die vanuit het PTTC zou plaatsvinden, maar ook expertise op de gebieden inlichtingen, operationele planning en ondersteuning van de dagelijkse bedrijfsvoering behelst. Bij de doorontwikkeling naar het LTC werden vooraf geen richtlijnen verstrekt over de uiteindelijk te bereiken maximale personele omvang. Het uitgangspunt was dat alle noodzakelijke functionaliteiten in het LTC moesten worden ondergebracht. De oprichting van het LTC werd ondersteund door een programmaplan voor IT en een vastgoedplan om het hoofdkwartier te kunnen huisvesten. Deze plannen worden hierna kort toegelicht.

2.2.3 IT

De doelstellingen van de invoering van IGO waren gericht op effectiviteit en doelmatigheid van het optreden van de KMar. De invoering van IGO zou ook bijdragen aan de veiligheid van het personeel en aan het gevoel van zingeving. Het verhogen van de informatiepositie, die aan de basis ligt van de operationele taakuitvoering, moest daarvoor worden verbeterd. De IT was daarvoor een belangrijk instrument. Zonder moderne IT zou het niet mogelijk zijn IGO en de daarbij behorende nieuwe werkwijze, sterk leunend op een betrouwbare informatiepositie, effectief in te voeren. Tevens zou de IT bijdragen aan efficiëntere planning van personeel, optimale samenstelling van teams, gericht op hun taak.

De belangrijke ondersteunende rol van IT voor het invoeren van IGO heeft geresulteerd in een apart programma om de IT te ontwikkelen. Daartoe werd een programmaplan IT-IGO KMar¹³ opgesteld. Het programma IT-IGO KMar had als doelstelling de aanpassing van de informatiehuishouding ‘om gespecificeerde functionaliteiten en IT-middelen te leveren om informatie gestuurd op te kunnen treden, waarbij gebruik wordt gemaakt van hedendaagse technieken en IT-middelen’. Het programma diende volgens de planning in 2020 te worden afgerond. De opdrachtgever voor dit programma was C-KMar. Door DMO/JIVC is dit programma uitgewerkt en onderverdeeld in vijf blokken: (1) Informatie opslag, (2) Informatie verrijken en veredelen, (3) C2 (operationeel en tactisch), (4) Informatiebronnen, sensoren en tools, en (5) Integratie en architectuur.

Volgens een prognose van DMO/JIVC was voor de additionele IT-voorzieningen ten behoeve van het LTC een bedrag benodigd van € 51,1 miljoen (gebaseerd op de beschrijving in het DMP-A behoeftestellingsdocument, inclusief een risicoreservering van 10%). Dit werd bekostigd uit het Defensie Investeringsplan (DIP). De extra exploitatiekosten worden geraamd op € 6,5 miljoen per jaar. Dit bedrag zou door het uitzetten van legacy- en andere systemen structureel met € 3,7 miljoen kunnen worden verlaagd, waardoor de extra exploitatiekosten € 2,8 miljoen zouden bedragen. De toenemende exploitatie bij IT zou deels worden gecompenseerd door een geschatte besparing van € 1,62 miljoen per jaar op de exploitatie van vastgoed.

¹³ Programmaplan IT IGO, versie 1.0 van februari 2016.

2.2.4 Vastgoed

Op basis van de business case PTTC en de IGO-studie uit 2014 werd in 2015 een behoeftestelling voor vastgoed opgesteld die, kort samengevat, neerkwam op huisvesting van het LTC, op een centrale locatie in het land, voor een totale personele omvang van 452 vte'n. Het LTC zou worden gebouwd in drie fases, te weten een operatiecentrum (fase 1), een gebouw voor opslag en stalling (fase 2) en een verzamelgebouw met werkplekken en kantoorruimte (fase 3). De oplevering van fase 1 was voorzien voor december 2017 en fases 2 en 3 in december 2018. Voor de realisatie van fases 1, 2 en 3 werd initieel een bedrag van € 28,9 miljoen beschikbaar gesteld. Dat bedrag zou als gevolg van aanvullende behoeftes toenemen (zie paragraaf 4.5 – Uitvoering van het beleid: Financieel raamwerk). In dit bedrag was de huisvesting van een aantal andere eenheden in het verzamelgebouw inbegrepen. Het project moest worden gefinancierd door de verkoop van af te stoten objecten en besparingen in de exploitatiekosten.

In 2015 werd op basis van een locatiestudie besloten het LTC op Camp New Amsterdam (CNA) te Huis ter Heide te vestigen omdat het een centraal in het land gelegen defensielocatie is. Op CNA werd een gebouw gevonden dat beschikbaar zou komen en dat qua bouwvolume voldeed voor het realiseren van het operatiecentrum (OPSCENT). Daarmee kon tijd worden gewonnen, omdat verbouw sneller te realiseren is dan nieuwbouw. Tevens bood het CNA voldoende mogelijkheden om ook fase 2 en 3 in de directe omgeving van het OPSCENT te bouwen. In het verzamelgebouw zou behalve personeel van het LTC ook personeel worden tewerkgesteld van andere eenheden. Bij aanvang van het project waren de reorganisatie van de KMar en de oprichting van het LTC nog niet uitgekristalliseerd en waren de consequenties voor huisvesting nog niet in detail te overzien. Om die reden werd vastgesteld dat er gedurende het project zo nodig ruimte moest zijn voor bijstelling van de huisvestingsbehoefte. In de tijd daarna hebben zich inderdaad ontwikkelingen voorgedaan die gevolgen hadden voor de totale omvang van het aantal te realiseren werkplekken in het verzamelgebouw (fase 3). Dat zal worden toegelicht in hoofdstuk vier, over het beleid in de praktijk.

2.3 Toelichting van het beleid

2.3.1 Invoering concept IGO

Het in 2008 opgesteld Programma Initiatie Document (PID) beschreef een alomvattende aanpak om IGO bij de KMar in te voeren. Daartoe introduceerde het PID een drietal te bereiken IGO ontwikkelniveaus (plateaus)¹⁴. Ten behoeve van de implementatie van die plateaus werd een twintigtal te bereiken effecten beschreven. De effecten moesten in de praktijk zichtbaar worden na uitvoering van een bijbehorend pakket van in totaal circa 150 activiteiten. Die aanpak moest leiden tot het beoogde eindeffect, namelijk een verbetering van de informatiepositie van de KMar en een verhoging van de effectiviteit en efficiency van haar optreden. De effecten waren kwalitatief van aard, en er was geen systematiek voor effectmeting aan gekoppeld. Het PID stelde dat 'een kwantitatieve onderbouwing van de baten van het programma niet reëel is. In kwalitatieve zin zal IGO een impuls geven aan het efficiënter en effectiever aansturen van de beschikbare capaciteit van de KMar. Het resultaat zal in steeds mindere mate gebaseerd zijn op toeval'.¹⁵

Behalve de in het programma geïntroduceerde drie IGO plateaus, was er een tweetal ondersteunende projecten dat van belang was voor het welslagen van het programma. Het eerste was een project dat zich richtte op de informatiehuishouding en dat diende om de ter ondersteuning van de operaties benodigde (informatie)producten en diensten te identificeren en om de informatieprocessen met de gebruikers af te stemmen. Ten tweede was er een project met als doel om een cultuurverandering bij

¹⁴ De onderkende IGO-ontwikkelniveaus waren Minimalistisch IGO (plateau 0), Beperkt IGO (plateau 1) en Basis IGO (plateau 2).

¹⁵ Idem, p. 9

het KMar personeel te bewerkstelligen van incident gestuurde handelen naar proces gestuurd werken, om de medewerkers binnen de KMar vertrouwd te maken met de IGO procedures en om ze beter om te laten gaan met het opslaan en verwerken van gegevens.

In het PID wordt een aantal aspecten genoemd dat van belang is om IGO werkend te krijgen. Ten eerste moest er tijdig informatie worden gegenereerd die besluitvorming op strategisch, tactisch en operationeel niveau (door respectievelijk de korpsleiding, de districts- en brigadecommandanten) ondersteunt. Ten tweede diende er een sturingsconcept te zijn waarin beschreven stond wat de rolverdeling was tussen de bij IGO betrokken organisatieonderdelen en wat de uitgangspunten waren voor de inrichting van de sturings- en informatieprocessen. En ten derde diende de organisatie te beschikken over uitgewerkte operationele concepten, gericht op een effectieve en efficiënte inzet van middelen, de samenwerking met ketenpartners en de opbouw van een adequate informatiepositie. Deze drie aspecten zullen in de beleidsdoorlichting worden gebruikt als leidraad om een uitspraak te kunnen doen of, en de mate waarin, de invoering van informatiegestuurd optreden bij de KMar succesvol is.

Met het aantreden van de nieuwe C-KMar in 2012 werd de in het PID beschreven aanpak voor de invoering van IGO deels bijgestuurd. Het karakter van het IGO programma veranderde van een zeer gedetailleerd implementatieplan waar veel druk op stond omdat het in korte tijd moest worden uitgevoerd en bovendien in een periode waarin de operaties doorgingen en tegelijkertijd aanpassingen op het gebied van leiderschap en cultuur moesten worden geïmplementeerd, in een programma dat bestond uit experimenteren, leren en implementeren en waarvan het te bereiken einddoel niet altijd duidelijk kon worden omschreven in verband met het voor de KMar (en Defensie) innovatieve karakter van het te ontwikkelen concept.

Informatie. Het eerder genoemde project Informatiehuis diende een geaccordeerde visie op het Informatiehuis op te leveren en de operationalisering van die visie zodat leidinggevend in het Informatiehuis zouden kunnen sturen op te behalen doelen. Er werd in eerste instantie besloten dat er geen informatiehuis als afzonderlijke organisatie-eenheid zou worden opgericht. De informatie-elementen moesten op strategisch, tactisch en operationeel niveau binnen de bestaande lijnorganisatie worden ondergebracht. Deze informatie-elementen moesten via processen met elkaar in verbinding worden gebracht. Er werd met andere woorden gekozen voor herinrichting van de bestaande informatiehuishouding, in plaats van oprichting van een nieuw informatiehuis. Het gevolg van die keuze was dat de decentrale informatie-organisatie werd aangestuurd door een groot aantal verschillende lijnchefs, met als risico dat de werkzaamheden niet op uniforme wijze werden uitgevoerd en dat de informatieorganisatie niet die producten zou opleveren die nodig waren voor een professionele, landelijke opbouw van het omgevingsbeeld. Het besluit om de informatieorganisatie alsnog te centraliseren en onder eenhoofdige leiding te plaatsen, werd pas in 2012 genomen. De in 2012 nieuw aangestelde commandant van de KMar was, onder meer op basis van zijn eigen ervaringen als districtscommandant, tot de conclusie gekomen dat een centrale informatie-organisatie een belangrijke voorwaarde was voor het slagen van IGO.

Sturing. Het te bereiken effect op het gebied van sturing werd in het PID gedefinieerd als 'het lijnmanagement maakt voor de sturing van de organisatie gebruik van strategische en tactische informatieproducten'. Om dat mogelijk te maken, zou eerst een aantal belangrijke activiteiten moeten worden uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling en implementatie van een sturingsconcept, de integratie van IGO in de planning- en controlcyclus en het geven van opleiding aan leidinggevend in het IGO sturingsconcept. Aanvankelijk werd vastgehouden aan de bestaande organisatiestructuur binnen de KMar, waarbij de sturing vanuit de staf richting de districten en vervolgens naar de brigades plaats vond.

In 2013 werd het sturingsconcept voor IGO opgesteld. De grondgedachte achter IGO is incrementeel ontwikkeld, waarbij niet alleen de medewerkers uit de staf maar ook van de onderliggende bevelsniveaus (de brigades en districten) werden gevraagd mee te denken over de wijze waarop de nieuwe organisatie en de wijze van aansturing er uit zouden moeten zien. Voorstellen werden vervolgens ter besluitvorming voorgelegd aan de Marechausseeraad. Om dit proces te begeleiden, is Twynstra Gudde als externe partij betrokken. Het sturingsconcept¹⁶ beschrijft met name het operationele domein en daarbinnen de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen het strategische, het tactische en het operationele niveau. De keuze werd gemaakt voor centralisatie, waarbij het districtsniveau werd opgeheven. Daardoor werd de organisatiestructuur platter waardoor informatie sneller zou kunnen worden gedeeld. Een centrale aansturing van de operaties zou de KMar tevens in staat stellen snel en adequaat te reageren op aanvullende wensen van het gezag.

Operationele concepten & optreden. De uitvoering van de taken van de KMar zou moeten geschieden volgens vastgestelde concepten, waarbij het gebruik van informatie ter voorbereiding en uitvoering van de operatie de informatiepositie zodanig verbetert dat de inzet op een meer doeltreffende en doelmatige wijze zou plaatsvinden. Om dat mogelijk te maken, moest eerst een aantal belangrijke activiteiten worden uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld de beschrijving en implementatie van de operationele processen, de opleiding van de medewerkers binnen de organisatie in het gebruik van die processen en de inrichting van de kwaliteitsbewaking op het primaire proces. Om de operationele processen te kunnen beschrijven was opbouw van expertise nodig. De verantwoordelijkheid daarvoor lag formeel bij C-KMar maar de uitvoering daarvan was praktisch gezien nog niet verder binnen de KMar organisatie belegd.

Behalve de drie in het PID benoemde factoren informatie, sturing en operationele concepten die van belang waren voor het slagen van de invoering van IGO is er een vierde factor die ook bepalend is voor een succesvolle implementatie van het concept. En dat is de factor personeel. De medewerkers zijn het kostbaarste deel van iedere organisatie. Daar komt bij dat in het kader van IGO de medewerkers op straat een belangrijke rol vervullen als 'sensor'. Zij zijn het die eventuele afwijkingen van het normale moeten opmerken. Zij zijn het die relevante gegevens en informatie moeten vastleggen. De uitvoering van IGO begint immers met het stellen van een startmutatie in de bronsystemen.

Personeel. De invoering van IGO vraagt veel van de kwalificaties van het personeel dat het concept moet uitvoeren. De overgang van een gebiedsbedekkende taakuitvoering naar informatiegestuurd optreden, waarbij op voorhand niet altijd te voorspellen is welke opdrachten, wanneer en waar moeten worden uitgevoerd, vraagt veel van de flexibiliteit en loyaliteit van de medewerkers. Het verzamelen, opslaan, verrijken, verwerken en distribueren van informatie stelt eisen aan het analytisch vermogen en de computervaardigheid van het personeel en het vereist een toenemend besef van het belang van informatie.

Gegevens en informatie die zijn verzameld moeten op een zorgvuldige wijze in de respectieve bronsystemen worden ingevoerd, zodat die bruikbaar zijn voor toekomstige analyse en ter ondersteuning van te nemen besluiten. IGO vergt daarom ook een cultuurverandering. De medewerkers moeten bijvoorbeeld beseffen dat gegevens verzamelen misschien wel net zo belangrijk is als de interventie die mogelijk wordt op basis van die verzamelde informatie.

De landelijke tactische commandant verstrekt de opdrachten rechtstreeks aan de teams (het 'wat'), maar de teams moeten een plan maken op welke wijze de opdracht het beste valt uit te voeren (het 'hoe'). Daar waar medewerkers in het verleden veelal vast omschreven taken hadden en ook werden opgeleid om die taken zo nauwgezet mogelijk uit te voeren, wordt nu een beroep gedaan op de zelfstandigheid van die medewerkers voor het bedenken op welke wijze de opdracht, gegeven de

¹⁶ Twynstra Gudde (i.e. Jansen, M e.a.) (2013) Toelichting op schematic Koninklijke Marechaussee, concept-rapport, 28 november.

beschikbare informatie, het meest effectief en efficiënt kan worden uitgevoerd (de zogenaamde 'opdrachtgerichte commandovoering').

In het PID werd geïnventariseerd welke middelen en budget nodig waren voor de vaststelling van het vereiste IGO kennisniveau van de medewerkers en de ontwikkeling van de benodigde initiële en carrièreopleidingen. Er werden mogelijke producten genoemd voor het bewerkstelligen van die cultuurverandering, zoals een kwaliteitsmonitor gegevensbeheer en gegevensgebruik, een IGO monitor en een opwerkprogramma voor leidinggevend en op brigadeniveau. Met het voorstel om een (virtuele) IGO-academie te introduceren bevestigt ook de studie Informatiegestuurd optreden uit 2014 het belang van verdere ontwikkeling van de medewerkers. Doel van de IGO-academie was niet alleen om hen inhoudelijk in IGO op te leiden, maar ook om de eerder genoemde cultuurverandering te realiseren.

2.3.2 Oprichting LTC

Begin 2014 werd gestart met de ontwikkeling van het LTC. Op dat moment bestond het PTTC al. Door het PTTC werd 24 uur per dag, zeven dagen per week overzicht gehouden en een solide informatieverwerking, -distributie en -sturing gerealiseerd. Het fungeerde daarmee als 'motor' voor het operationele optreden van de KMar. De in het PTTC opgebouwde kennis en ervaring werd in feite doorontwikkeld tot het LTC, teneinde de operatie met aanvullende functionaliteiten te kunnen ondersteunen. Met name bij het opstellen van de eerste plannen van het LTC is gekeken naar de in dat operationele centrum uit te voeren processen, zonder dat bij het ontwerpen van de structuur van het LTC rekening werd gehouden met een opgedragen formatieplafond. De € 4,5 miljoen taakstelling op de personele exploitatie uit de beleidsbrief In het belang van Nederland was wel een harde randvoorwaarde. Gedurende de ontwerpfase werd duidelijk dat door de inrichting van het LTC te baseren op de uit te voeren processen, de opgedragen taakstelling niet zou kunnen worden gerealiseerd. De financiële besparing werd echter wel in mindering gebracht op het exploitatiebudget van de KMar. Een meerbehoefte aan personeel voor de oprichting van het LTC moest dus worden gecompenseerd door elders in de organisatie formatieplaatsen in te leveren.

Zoals gesteld, was om te komen tot een volledig operationeel LTC een aantal reorganisaties noodzakelijk. De KMar had de oprichting van het LTC onderverdeeld in een drietal stappen:

- Stap 1: Formele oprichting van een LTC;
- Stap 2: Operations Center KMar (OPCENT);
- Stap 3: De inrichting van het LTC naar de definitieve structuur, organisatie en werkwijze (dit betrof de staf van het LTC, zonder de brigades).

Al snel werd duidelijk dat er nog een vierde stap zou moeten volgen waarin de herindeling en de toedeling van capaciteit aan elk van de brigades centraal staat. Dit bleek noodzakelijk omdat de span of control voor C-LTC te groot was. In deze stap wordt ook de evaluatie van stap 3 meegenomen.

- Stap 4: Verwerken evaluatie stap 3 en herindeling van de brigades.

Van deze reorganisaties vallen de stappen 2, 3 en 4 onder de Uitvoeringsregeling Reorganisaties Defensie (URD), aangezien het reorganisaties waren waarbij vijf vte'n of meer zijn betrokken. Reorganisaties conform het URD vereisen nauwe afspraken met de betrokken medezeggenschapscommissies (MC) en vakbonden. In hoofdstuk vier wordt een beknopt feitenrelaas gegeven van de drie reorganisaties. Over LTC stap 4 – waaraan nu wordt gewerkt – zijn op dit moment nog geen vastgestelde documenten naar buiten gebracht. Deze reorganisatie bevindt zich nog in de ontwerpfase. LTC stap 4 maakt, conform de kamerbrief over de opzet en vraagstelling, geen onderdeel uit van deze beleidsdoorlichting.

2.3.3 IT

In het Programma Initiatie Document voor de invoering van IGO bij de KMar wordt het ambitieniveau stapsgewijze opgebouwd. Om de implementatie van IGO op beheerste wijze uit te voeren, werden verschillende IGO-ontwikkelstadia (plateau's) onderkend:

- Plateau 0, minimalistisch IGO, omvatte de situatie waarin IGO op minimalistische wijze in de praktijk werd gebracht. Dit plateau moest zijn bereikt in september 2008.
- Plateau 1, beperkt IGO, was het ontwikkelniveau waarin IGO zo goed mogelijk werd ingericht met de op dat moment en op korte termijn beschikbare middelen. In dit plateau, met beoogde realisatie in oktober 2009, werden onder andere de benodigde informatieproducten uitgewerkt en de IGO-processen in kaart gebracht en op uniforme wijze geïmplementeerd.
- Plateau 2, basis IGO, kenmerkte zich door het feit dat op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau gestuurd werd op basis van kwalitatief goede informatieproducten, waardoor solide resultaten werden geboekt in de uitvoering. Er moesten adequate middelen zijn voor het ondersteunen, structureren en veredelen van gegevens, het uitvoeren van analyses, rapportage en verstrekking. Operationeel leidinggevenden zouden moeten sturen op correcte gegevensinvoer, en het gegevensbeheer moest op orde zijn. De informatieproducten werden zoveel mogelijk gebaseerd op de door proceseigenaren aangedragen specificaties. De vakkennis zou bij leidinggevenden en medewerkers op het gewenste niveau moeten zijn. De verdere ontwikkeling van IGO (nieuwe informatieproducten, informatiesystemen, nieuwe samenwerkingsprocessen met ketenpartners etc.) was geborgd in de staande organisatie. Realisatie van dit niveau was voorzien voor juni 2011.

De IT behoefte ontwikkelde mettertijd omdat het PID nog uitging van de bestaande, decentrale informatiehuishouding terwijl in de business case PTTC het besluit werd genomen om de informatiehuishouding te centraliseren. Het PTTC werd verbonden met netwerken van sensoren en informatievoorziening van relevante partners in de veiligheidsketen. De verzamelde informatie werd verwerkt tot informatieproducten ter ondersteuning van de besluitvorming.

Daarnaast kregen de medewerkers in de uitvoering de beschikking over een mobiel device waardoor plaats-, tijd- en afstand onafhankelijk opdrachten, relevante informatie en kennis kunnen worden verstrekt en opgevraagd. Op deze wijze wordt de beschikbare capaciteit optimaal en flexibel ingezet, waardoor het optreden effectiever en efficiënter werd. Om effectief en efficiënt te kunnen opereren is een uitstekende informatiepositie vereist. Dit vraagt om additionele IT-voorzieningen, die in het in december 2014 opgesteld DMP-A behoeftestellingsdocument nader werden uitgewerkt. Dit document beantwoorde de volgende centrale vraag: 'Welke IT-voorzieningen en infrastructuur zijn nodig om vanuit één centrale locatie in Nederland, het operationeel optreden van de KMar aan te sturen en met real-time informatie te ondersteunen?'

Door het Joint IV Commando is deze vraag uitgewerkt en onderverdeeld in vijf blokken die elk specifieke functionaliteiten beschrijven:

- Informatie opslag, zoals: dataopslag van sensordata, procesdata en voor specifieke toepassingen;
- Informatie verrijken en veredelen, zoals: dynamische dataopslag, analysetooling en matchingtooling;
- C2 (operationeel en tactisch), zoals: Geo presentatie Common Operational Picture (COP);
- Informatiebronnen, sensoren en tools, zoals: persoonsgebonden devices, locatie-identificatie service en camera's;
- Integratie en architectuur, zoals: beschrijving start- en integratie architectuur.

Het programmaplan IT-IGO is het vervolg op het eerder genoemde DMP-A document IT voorzieningen voor KMar. Het programmaplan beschrijft de gekozen werkwijze en de governance op de aspecten product, tijd en geld. In het plan is als programmadefinitie gesteld: '... om gespecificeerde functionaliteiten en IT-middelen te leveren om informatiegestuurd op te kunnen treden, waarbij gebruik wordt gemaakt van hedendaagse technieken en IT-middelen'. Hierbij werd opgemerkt dat de

uit te voeren projecten om IGO te bereiken nog niet waren gespecificeerd. Het specificeren zou gedurende het programma, fasegewijs, geschieden. Om de informatiepositie te kunnen verbeteren, moesten met de IT-middelen onder meer persoons- en politiegegevens kunnen worden verzameld, opgeslagen, geanalyseerd en weer worden verspreid. Behalve dat dit technisch mogelijk moest zijn, moesten ook procedures worden ingevoerd om dat te doen binnen de door de wet (AVG en Wpg) gestelde regels.

Het programmaplan was opgesteld onder verantwoordelijkheid van C-KMar, als regievoerder voor het gehele traject IGO, en na departementale goedkeuring door de CIO afgestemd met Bureau IT Toetsing (BIT) van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

2.3.4 Vastgoed

Zoals al aangegeven, moest het vastgoedproject worden gefinancierd uit de opbrengsten van de verkoop van de overtollige objecten en besparingen op de exploitatiekosten. De wijze waarop daaraan invulling is gegeven, wordt beschreven in hoofdstuk 4. Behalve huisvesting voor het LTC, werd in de plannen ook meegenomen dat vier brigades van de KMar die tot dan toe gebruik maakten van verschillende locaties in het land, zouden verhuizen en op CNA worden geherhuisvest. Door te kiezen voor de bestaande defensielocatie CNA worden schaalvergrotingsvoordelen behaald omdat op die locatie reeds aanwezige ondersteunende diensten en faciliteiten kunnen worden benut, zoals bewaking, catering, sportvoorzieningen en legering.

Bij de ontwikkeling van de infrastructuur is uitgegaan van de bestaande huisvestingsnormen binnen Defensie, maar het totaal aantal op te leveren vierkante meters kantoorruimte is minder dan de kantoorruimte die op de oude locaties wordt verlaten. Bovendien worden de nieuwe gebouwen bijna energieneutraal gebouwd (BENG-norm). En verder hoeft een deel van de ontruimde gebouwen, namelijk dat deel dat in de toekomst niet meer zal worden gebruikt, niet langer in stand te worden gehouden. Dit zal een structurele besparing opleveren voor de exploitatie. Ten slotte zullen de af te stoten objecten bij verkoop voor een eenmalige opbrengst zorgen.

Zoals al beschreven, wordt het voor de huisvesting van het LTC benodigde vastgoed in drie fases gerealiseerd:

- Fase 1: Operatiecentrum (OPSCENT);
- Fase 2: Stalling en opslagruimte;
- Fase 3: Verzamelgebouw met kantoorvoorzieningen.

Deze indeling zorgt ervoor dat de huisvesting aansluit bij de organisatie en werkprocessen van het LTC.

2.4 Samenvatting en beoogd effect

Voor het laten slagen van de invoering van IGO werd een aantal beleidsdoelstellingen en uitgangspunten geformuleerd. De beleidsdoelstellingen beschreven het beoogde beleid, te weten verbetering van de informatiepositie en verhoging van de effectiviteit en doelmatigheid van het optreden van de KMar. En daarnaast twee afgeleide doelstellingen om de veiligheid van en de zingeving bij de medewerkers te verhogen. De uitgangspunten werden geformuleerd in 'De 8 van IGO', hadden vooral betrekking op het 'hoe' en gingen bijvoorbeeld in op de transitie van gebiedsgebonden naar informatiegestuurd optreden, op het centraal stellen van het te behalen effect, op de positie van de districten en het LTC en de rol van de brigadecommandant daarbinnen, maar ook op het belang van nieuw vakmanschap en de benodigde randvoorwaarden voor de invoering van IGO. Bij dat laatste valt te denken aan technische randvoorwaarden, zoals IT, maar ook aan vastgoed, aan goede afspraken over de rechtspositie en aan naleving van wet- en regelgeving.

De invoering van IGO vergt een andere werkwijze binnen de KMar, namelijk dat besluitvorming centraal plaats vindt en wordt ondersteund door informatieproducten op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Hiertoe wordt een sturingsconcept ingevoerd en een reorganisatie uitgevoerd. Het betreft de aanstelling van een landelijk tactisch commandant die de operaties rechtstreeks aanstuurt en de oprichting van zijn hoofdkwartier, het Landelijk Tactisch Commando (LTC). Binnen dat hoofdkwartier worden de benodigde informatieproducten ontwikkeld en operaties gepland op basis waarvan de commandant, maar ook zijn ondercommandanten, besluiten kunnen nemen. Het hoofdkwartier moet worden ondergebracht op een centrale, goed toegankelijke locatie in het land met voldoende werkplekken om alle voor de aansturing en ondersteuning van de operaties benodigde functionarissen te kunnen huisvesten. Daartoe is een vastgoedplan ontwikkeld. Om de benodigde informatieproducten te kunnen opleveren, moet de informatiepositie verbeteren. Daarvoor is ondersteuning nodig van IT. Het programmaplan IT-IGO voorziet in de stapsgewijze ontwikkeling en invoering van de benodigde IT functionaliteiten. Doordat commandanten de juiste informatie op de juiste tijd ontvangen, zal de kwaliteit van hun beslissingen toenemen. En betere besluiten zullen leiden tot een verhoging van de effectiviteit en de doelmatigheid van het optreden. Omdat voor de opbouw van een informatiepositie veelal gebruik moet worden gemaakt van persoonsgegevens en politiegegevens, dient het verzamelen, opslaan en analyseren van gegevens te geschieden volgens de daartoe in de wet (AVG en Wpg) gestelde normen. De mate waarin bovenstaande beleidsdoelstellingen werden bereikt en de bijbehorende randvoorwaarden werden gerealiseerd, zal worden beschreven in hoofdstuk vier.



3 Beleidswijzigingen en ontwikkelingen

Dit hoofdstuk beschrijft een aantal relevante ontwikkelingen die een effect hebben gehad op (de uitvoering van) het beleid, te weten de invoering van IGO. Het betreft met name de (directe en indirecte) gevolgen van de rijksbrede bezuinigingen als gevolg van de kredietcrisis, de consequenties van het programma Grensverleggende IT (2015) en (veranderende) wetgeving over de omgang met persoons- en politiegegevens.

3.1 Defensie na de kredietcrisis, en verder...

- **De bezuinigingen.** Als gevolg van de internationale kredietcrisis die in de zomer van 2007 ontstond en de effecten daarvan op de rijksbegroting, alsmede het op orde brengen van de eigen financiële huishouding en benodigde extra financiële ruimte voor innovaties moest het ministerie van Defensie voor in totaal bijna een miljard euro bezuinigen. In de beleidsbrief Defensie na de kredietcrisis (2011) werd besloten om de noodzakelijke bezuinigingsmaatregelen waar mogelijk uit te voeren in het bestuur en de bedrijfsvoering teneinde operationele capaciteiten in stand te kunnen houden. Daartoe kwam een op drie functies in de bestuursstaven te vervallen, en in de totale defensieorganisatie ruim een op zes. In de beleidsbrief was ook een taakstelling opgenomen voor huisvesting die resulteerde in een jaarlijkse besparing van € 61 miljoen op de exploitatie van huisvesting (onderhoud, beveiliging, energie en schoonmaak). Deze bezuiniging kan onder meer worden behaald door centralisatie en sloop of verkoop van niet gebruikte gebouwen.

Met het uitbrengen in 2013 van de beleidsnota 'In het belang van Nederland' beschreef de toenmalige minister van Defensie de contouren van een krijgsmacht na de kredietcrisis die zowel operationeel als financieel duurzaam moest zijn. Daarvoor was het noodzakelijk het ambitieniveau van de krijgsmacht te verlagen. De defensieonderdelen werden in omvang verkleind en kregen de opdracht bezuinigingen door te voeren. De taken van de KMar bleven ongewijzigd, maar de manier waarop die taken werden uitgevoerd, veranderde wel. De territoriale indeling van capaciteiten was niet langer dominant. In plaats daarvan zou er sprake zijn van een mobiele en flexibele benadering die beruiste op een centrale aansturing en informatiegestuurd optreden. Door de maatregelen bij de operationele commando's en de reductie van het aantal legeringslocaties nam de militaire politietask af. De KMar kreeg als opdracht om 120 vte'n te bezuinigen. Daartoe werd een structurele besparing van € 4,5 miljoen ingeboekt. Tegelijkertijd werd eenmalig € 50 miljoen toegewezen voor verdere automatisering, waarmee budget beschikbaar kwam voor een investering in de voor IGO benodigde IT.

Ook werd een aantal reorganisaties uitgevoerd met als doel te bezuinigen en de bedrijfsvoering doelmatiger te maken. Zo werd binnen Defensie het Joint IV Commando (JIVC) opgericht, dat als opdracht kreeg om de IT-voorzieningen binnen Defensie te verzorgen. Het JIVC kwam in de plaats van IVENT, dat tot dan toe de informatievoorziening en -technologie binnen Defensie verzorgde. De oprichting van het JIVC ging gepaard met een verkleining van de personele omvang van de bestaande IT-organisatie en een vermindering van het beschikbare IT-budget, waardoor het realisatievermogen van het JIVC in belangrijke mate afnam ten opzichte van dat van de oude

organisatie¹⁷. Voor de invoering van IGO werd de KMar meer afhankelijk van de ontwikkeling en instandhouding van IT terwijl de organisatie die daarvoor verantwoordelijk was, werd afgeslankt.

Binnen de Rijksoverheid werd het Rijksvastgoedbedrijf opgericht. Dit betrof een samenvoeging van vier vastgoedonderdelen binnen de rijksoverheid, waaronder de eigen bouwdienst van Defensie, de Dienst Vastgoed Defensie (DVD). Het RVB werd verantwoordelijk voor het beheer en de instandhouding van vastgoedobjecten in gebruik door de Nederlandse staat. Hieronder vallen onder meer kazernes en andere defensie terreinen. Door het overdragen van de eigen vastgoeddienst werd Defensie voor de planning en realisatie van de vastgoedbehoefte afhankelijk van een derde partij. De oprichting van het RVB ging gepaard met verlies van specifieke Defensie expertise.

- **Het programma Grensverleggende IT (GrIT).** Defensie heeft behoefte aan een robuuste IT-infrastructuur, die inspeelt op de ontwikkelingen en trends, nieuwe en snellere applicatieontwikkeling mogelijk maakt en invulling geeft aan de eisen vanuit de business, zoals deze in het High Level Ontwerp (HLO) in 2015 zijn beschreven. Defensie wil een slimme, technologisch hoogwaardige organisatie zijn, met een groot vermogen om zich aan te passen aan snel wisselende situaties en een organisatie die handelt op basis van de beste informatie. Dit vergt in de komende jaren een digitale transformatie van Defensie waarvoor het programma GrIT het fundament vormt. GrIT voorziet in de behoefte aan een robuuste IT-infrastructuur. De gehele IT behoefte kan alleen dan succesvol gerealiseerd worden als de basis, de zogenaamde Netwerk Informatie Infrastructuur (NII), beter bekend als MULAN, op orde is. Bij de uitvoering van het programmaplan IT IGO was ervan uitgegaan dat de IT-infrastructuur zou zijn gemoderniseerd. De uitvoering van GrIT heeft om een aantal redenen vertraging opgelopen. Dat had als consequentie dat de IT-infrastructuur nog niet geschikt was voor de invoering van de voor IGO beoogde applicaties. Om die reden moest de KMar een tijdelijke oplossing vinden om de IT-infrastructuur voldoende robuust te maken zodat de uitvoering van het programma IT IGO doorgang kon vinden.

3.2 Wettelijke verplichtingen

Naleving AVG/Wpg. De implementatie van IGO betekent dat de KMar in toenemende mate gebruik maakt van technologische ontwikkelingen. Daarbij wordt de samenwerking gezocht met (internationale) partners en ontstaat een steeds verdergaande gegevensuitwisseling binnen het veiligheidsdomein. De analyse-omgeving moet in staat zijn de zeer grote hoeveelheid beschikbare data van eigen bronnen, bronnen van (keten)partners en publiek toegankelijke bronnen snel te analyseren. De KMar maakt gebruik van een verscheidenheid aan applicaties, IT-diensten en sensoren om de eigen informatiepositie te ontwikkelen, waarbij indien nodig ook persoonsgegevens worden geraadpleegd en opgeslagen. Door al deze ontwikkelingen worden nog intensiever dan voorheen persoonsgegevens verwerkt, zowel van de eigen medewerkers als van burgers.

Bij het verwerken van persoonsgegevens moet de naleving van de Wet politiegegevens (Wpg) en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) geborgd zijn. Sinds 25 mei 2016 is AVG in werking getreden en, na afloop van de implementatietermijn van 2 jaar, vanaf 25 mei 2018 van kracht geworden. De AVG vervangt de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) die sinds 2001 van kracht was. De AVG is niet van toepassing op verwerkingen door politie en justitie voor zover het gaat over de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Hierop is de Wpg, in werking getreden op 1 januari 2008, van toepassing.

¹⁷ De opgelegde bezuiniging bedroeg een bedrag van € 55 miljoen structureel per jaar, te realiseren vanaf 2014. Dit werd ingevuld door een besparing van € 33 miljoen op werkplekdiensten en infra, € 10 miljoen op applicaties en € 13 miljoen op personele exploitatie (te weten 255 vte'n, wat 16% van het totaal bedroeg).

De Wpg is vanaf 2008 een aantal keren aangepast, onder meer door het Kaderbesluit 2008/977 JBZ en de staatskundige Koninkrijk hervormingen (BES wetgeving). Daarnaast heeft de aangepaste Europese richtlijn EU 2016/680¹⁸ geleid tot een gewijzigde Wpg die op 1 januari 2019 in werking is getreden. De Wpg is van toepassing op de verwerking van politiegegevens in het kader van de uitoefening van de politietaken bedoeld in de Politiewet 2012¹⁹ maar met uitzondering van de bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000²⁰ opgedragen taken. Door de wijzigingen kwamen de processen in de vreemdelingenketen die voorheen nog onder de Wpg vielen, te vallen onder de AVG.

De Wpg zorgt voor een evenwicht tussen de bescherming van de privacy van de burger enerzijds en het belang van de rechtshandhaving anderzijds. Voor het waarborgen van dit evenwicht stelt de Wpg voorwaarden aan onder andere de toegang, de verwerking, de verstrekking, de kwaliteit, de opslag, de bewaartermijnen en verstrekking van politiegegevens. Ook stellen zowel de AVG als de Wpg (verantwoordings-)verplichtingen, zoals het bijhouden van een register van verwerkingsactiviteiten, het melden van datalekken, het uitvoeren van data protection impact assessments (DPIA's) en invulling geven aan rechten van betrokkenen. Het verwerken van persoonsgegevens is alleen toegestaan indien er een legitiem doel is en een wettelijke grondslag. Voor verwerkingen van persoonsgegevens dienen doel en grondslag bepaald, onderbouwd en vastgelegd te worden.

De wet stelt eisen aan het werken met politiegegevens wat betekent dat borging van de naleving een harde randvoorwaarde is voor het informatiegestuurd optreden. Verder heeft de Wpg een organisatorische impact (gevolgen voor competenties, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de medewerkers en de processen) binnen de organisatie en een technische impact (gevolgen voor beveiliging, software, hardware en infrastructuur).

Zoals aangegeven in paragraaf 1.4 is, alhoewel niet specifiek genoemd in de Kamerbrief over de opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichting, in bijlage C van dit rapport beschreven op welke wijze de opzet en het bestaan van de AVG en de Wpg zijn geborgd met de invoering van IGO. Of de maatregelen ook daadwerkelijk de naleving van de betreffende wetgeving borgen, is onderwerp van het beoogde stelsel van interne en externe audits alsmede het toezicht van de Functionaris gegevensbescherming (FG) en wordt niet in dit rapport behandeld.

3.3 Analyse van de consequenties voor het beleid

In de periode dat IGO bij de KMar werd ingevoerd, heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan dat daar directe of indirecte invloed op heeft gehad. In de eerste plaats werd de KMar als gevolg van de financiële consequenties van de kredietcrisis op de defensiebegroting geconfronteerd met een opdracht om € 4,5 miljoen structureel op de personele exploitatie te bezuinigen. Dat kwam overeen met een equivalent van 120 vte'n. De KMar besloot die bezuiniging te verwerken via de invoering van IGO. Ten tweede werd (ter compensatie daarvan) eenmalig een bedrag vrijgemaakt van € 50 miljoen voor de ontwikkeling en invoering van de voor IGO benodigde IT. En ten derde diende de KMar rekening te houden met de binnen Defensie doorgevoerde jaarlijkse besparing van ruim € 60 miljoen op de exploitatie van de huisvesting. Hieraan leverde de KMar een bijdrage door het besluit eenheden waar mogelijk te huisvesten op een centrale locatie en daardoor vrijvallende objecten op splinterlocaties af te stoten.

¹⁸ EU 2016/680 (Richtlijn EU betreffende bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens) 27 april 2016

¹⁹ Artikelen 2 en 6, eerste lid van de Politiewet 1993 / Artikelen 3 en 4 van de Politiewet 2012

²⁰ Vreemdelingenwet 2000 opgedragen taken, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel i, onder 10 en artikel 4, eerste lid, onderdeel f, van de Politiewet 2012.

De oprichting van het JIVC ging gepaard met een substantiële vermindering van de personele capaciteit waardoor het realisatievermogen afnam, terwijl de KMar voor de uitvoering van IGO juist meer afhankelijk werd van de kwaliteit en omvang van de Defensie IT-organisatie. Toen er voor de uitvoering van het programmaplan IT IGO behoefte was aan ondersteuning uit het JIVC, bleek die capaciteit niet meer voorhanden en moest personeel worden ingehuurd op de markt. Deze ongeplande uitgaven werden voldaan uit het programmabudget voor IT IGO. Dit had, zo bleek achteraf, invloed op de uitvoering van het geformuleerde beleid. Niet alle beoogde functionaliteit kon namelijk worden ontwikkeld en geïmplementeerd omdat het budget daarvoor door de onvoorziene uitgaven voor inhuur tekort schoot.

De oprichting van het RVB had geen invloed op het beoogde beleid, maar wel op de uitvoering daarvan. De dienst was nog in oprichting ten tijde van de start van het project voor de huisvesting van het LTC. Als gevolg van de fusie werden nieuwe procedures ontwikkeld en medewerkers aangesteld op nieuwe functies, inbegrepen functionarissen die nog onbekend waren met de defensienormeringen en over weinig kennis beschikten van de specifieke KMar problematiek. Dit resulteerde in onjuiste aannames in de voorbereiding en kostbare tijd en herstelkosten tijdens de realisatie van het voor IGO benodigde vastgoed. Daardoor zal de oplevering van een deel van de voor het LTC bestemde gebouwen bijna twee jaar later plaatsvinden. Overigens was dat niet de enige reden van vertraging. Verdere vertraging ontstond door aanpassing van het aantal te realiseren werkplekken in het verzamelgebouw (fase 3).

Het programmaplan IT-IGO ging ervan uit dat de modernisering van de IT-infrastructuur van Defensie zou zijn gerealiseerd zodat de IGO applicaties door die IT-infrastructuur konden worden ondersteund. Toen bleek dat de aanpak van de oude onderliggende infrastructuur vertraging op liep, heeft de KMar besloten om een eigen platform, genaamd KMar Dynamische Infra 2.0 (KDI) door een externe partij te laten ontwikkelen, met het oogmerk om KDI later in te schuiven in de gemoderniseerde IT-infrastructuur van Defensie. De ontwikkeling en invoering van KDI is gefinancierd uit het programmabudget voor IT-IGO. Onder meer door deze onvoorziene uitgave resteerde er onvoldoende budget om alle geplande activiteiten uit het programmaplan IT-IGO te realiseren en kon het beoogde beleid derhalve maar ten dele worden uitgevoerd.

De inwerkingtreding en de wijziging van de Wpg heeft een direct effect op de primaire processen van de KMar. Een groot deel van de gegevens die de KMar verwerkt betreft immers politiegegevens. De naleving van de Wpg en AVG is randvoorwaardelijk voor IGO. Persoonsgegevens dienen rechtmatig en betrouwbaar te zijn en niet te worden misbruikt. De informatiehuishouding dient ingericht te zijn conform de eisen gesteld in de Wpg of de AVG met betrekking tot de toegang, beveiliging, bewaren, ter beschikking stellen, doorgifte enzovoort van persoonsgegevens ter bescherming van betrokkenen en het kunnen voldoen aan de verantwoordingsplicht. In het IGO beleid is de randvoorwaardelijkheid van de Wpg en de AVG onderkend. Uit de beschikbare IGO documentatie kan niet worden opgemaakt welke directe effecten de wijzigingen in de wetgeving hebben gehad op de IGO doelstellingen.

4 Het beleid in de praktijk

In hoofdstuk vier wordt beschreven op welke wijze uitvoering werd gegeven aan het beoogde beleid. Daarbij wordt ook een relatie gelegd met de in het vorige hoofdstuk beschreven ontwikkelingen, voor zover die van invloed waren op de beleidsimplementatie.

4.1 Uitvoering van het beleid - Invoering concept IGO

In hoofdstuk twee is een viertal factoren benoemd dat van belang was voor het slagen van IGO. Het betreft de factoren informatie, sturing, operationele concepten & optreden en personeel. Hieronder volgt een beschrijving van de implementatie van deze factoren.

4.1.1 Informatie

Eén van die voorwaarden om IGO werkend te krijgen, was dat er tijdig informatie moest worden gegenereerd die besluitvorming op strategisch, tactisch en operationeel niveau ondersteunt. Om dat mogelijk te maken, is onder meer besloten om de informatie-organisatie binnen de KMar te centraliseren en onder eenhoofdige leiding te plaatsen. Die informatie-organisatie is de afdeling Intelligence van het LTC en deze levert informatieproducten op ter ondersteuning van de sturing en besluitvorming op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau. De inrichting van de intelligenceketen binnen het LTC is een belangrijke verandering geweest om de kwaliteit van de intelligence op een hoger niveau te brengen. De reorganisatie als zodanig heeft een vertragend effect gehad op de kwalitatieve groei van de intelligence in de eerste twee jaren. Positionering kost immers enige tijd.

Een van de informatieproducten die de afdeling Intelligence (twee)jaarlijks opstelt, is de Strategische Monitor (SM). Deze monitor beschrijft en analyseert de strategisch relevante ontwikkelingen op de vijf door de KMar gehanteerde kernthema's²¹ en biedt een doorkijk naar de komende vijf jaar. Verder wordt op strategisch niveau door de Directie Strategie, Kennis en Innovatie van de staf van C-KMar een zgn. Strategische Radar (SR) opgesteld. Dit document biedt een overzicht van de drijvende krachten die naar verwachting een belangrijke rol spelen in hoe de toekomst er uit gaat zien. Die drijvende krachten werken in op de omgeving van de KMar en op basis van de SR worden onderwerpen geïdentificeerd die nader onderzoek behoeven.

Op tactisch niveau levert de afdeling Intelligence ter ondersteuning van de operationele planning maandelijks overzichten met de belangrijkste ontwikkelingen en analyses in relatie tot de vijf kernthema's van de KMar. Daarnaast geeft de afdeling antwoord op de vragen die de operationele planners in het kader van het planproces in hun inlichtingen-verzamelpunten stellen. De eerder genoemde SM heeft niet alleen een rol op strategisch niveau, zoals hierboven beschreven, maar wordt op tactisch niveau ook gebruikt door C-LTC als input bij het opstellen van zijn operatieplannen. Op tactisch en operationeel niveau wordt de sturing en besluitvorming onder meer ondersteund door een omgevingsbeeld (Common Operational Picture) en een inlichtingenbeeld (Common Intelligence Picture) die beiden nagenoeg real-time informatie ter ondersteuning van de operaties opleveren. Die beelden worden gevoed door mutaties van de medewerkers op straat in het Bedrijfsprocessen Systeem (BPS). Maar informatie komt ook beschikbaar via eigen sensoren, zoals camera's, luchtwoarneming, drone detectie, verkenningen, maar ook door bronsystemen zoals API en ZUIS, open-source informatie (bijv. van internet) en informatie uit de bronsystemen van ketenpartners.

²¹ De vijf kernthema's zijn (1) contra-terrorisme, extremisme en radicalisering (CTER), (2) cybersecurity, (3) irreguliere migratie en mensensmokkel, (4) georganiseerde misdaad en (5) integriteit van de krijgsmacht

Op operationeel niveau verzorgen de bij de brigades ingedeelde vooruitgeschoven LTC-medewerkers van de sectie operationele inlichtingen de informatiebehoefte van de teams en voeden ze het tactische niveau met informatie en relevante analyses uit de operaties.

Het is voor het slagen van IGO belangrijk dat de gegevens die in de bronsystemen worden opgeslagen, kwalitatief op orde zijn. Uit gehouden interviews komt het beeld naar voren dat de kwaliteit van de ingevoerde data in de loop der tijd weliswaar is verbeterd, maar dat er nog ruimte is voor verdere verbetering. Zonder goede data is er geen goede informatie. Indien een organisatie wordt aangestuurd op basis van slechte informatie, zal dat ten koste gaan van de effectiviteit van het optreden en dus van de door de organisatie behaalde resultaten. Behalve de kwaliteit van de ingevoerde data is het ook van belang dat de in de bronsystemen ingevoerde data actueel worden gehouden en toegankelijk zijn voor daartoe geautoriseerd personeel. Om dat goed te regelen, heeft de KMar in 2021 een data(governance)-strategie opgesteld. De ontwikkeling van een professionele data-analyseomgeving en de inrichting van een datamanagement-organisatie zullen naar verwachting de komende twee tot drie jaar plaats vinden.

Subconclusie. De staf van de KMar en van het LTC leveren tijdig en gestructureerd gegevens, informatie en inlichtingen aan die bijdragen aan de ondersteuning van de besluitvorming op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een verscheidenheid aan eigen sensoren en bronsystemen, maar daarnaast heeft de KMar ook toegang tot data en bronsystemen van nationale en internationale ketenpartners. De totale inlichtingencapaciteit is in één organisatie ondergebracht en staat onder eenhoofdige leiding. De werkprocessen zijn grotendeels gedocumenteerd. Dit alles is in lijn met de beleidstheorie in het PID, de business case PTTC, de Ontwikkelagenda en de IGO studie. Voor het slagen van IGO is het van belang dat de invoer van data kwalitatief op orde is. Alhoewel de kwaliteit en kwantiteit van de ingevoerde data toenemen, is er ook ruimte voor verdere verbetering. De informatiepositie van de KMar is met het beschikbaar komen van inlichtingenproducten op alle niveaus binnen de organisatie, alsmede door de ondersteuning van een verscheidenheid aan IT-diensten ontegenzeggelijk verbeterd. Dat is ook de mening van bijna 90% van de brigadecommandanten. De IT-omgeving kan echter met name op het gebied van het beheer en de (tijdige) analyse van data nog niet aan de gestelde eisen voldoen en moet daar verder worden opgebouwd en geprofessionaliseerd.

Op basis van bestudeerde documentatie en afgenomen interviews valt vast te stellen dat de informatiepositie van de KMar door de invoering van IGO significant en structureel is verbeterd. Dat levert een belangrijke bijdrage aan de verhoging van de effectiviteit en doelmatigheid van het optreden. Maar die bijdrage valt niet te kwantificeren en evenmin valt te kwantificeren hoeveel effectiever en doelmatiger het optreden van de KMar is geworden als gevolg van die verbeterde informatiepositie.

4.1.2 Sturing

Een tweede randvoorwaarde voor een succesvolle invoering van IGO betreft de implementatie van een sturingsconcept met een duidelijke rolverdeling tussen de betrokken organisatieonderdelen.

Het IGO-concept (te weten in de in hoofdstuk 2 genoemde uitgangspunten uit 'De 8 van IGO') stelt dat het bereiken van het effect centraal staat. Om de invoering van IGO toekomstbestendig te maken, dient dat principe te zijn verankerd op het strategische niveau omdat de te bereiken effecten waaraan de operationele eenheden middels de uitvoering van hun opdrachten moeten bijdragen, op dat niveau worden geformuleerd. Binnen de staf van de marechaussee heeft die constatering geleid tot een aanpassing van de wijze van aansturing²² die vanaf 2018 gezamenlijk met de beheerder en gezagsdragers in gang is gezet, maar nog niet is afgerond. De KMar krijgt de opdrachten van het gezag

²² Besluit aansturing en bekostiging Koninklijke Marechaussee, vastgesteld in het Nationaal Taakveld Beraad van 25 mei 2018

via de jaarlijks uitgegeven Aanwijzing Gereedstelling Defensie (AGDEF, opgesteld door het ministerie van Defensie) en de Prioriteitenbrief (PB, opgesteld door het ministerie van Justitie en Veiligheid). In de PB, met een zgn. Kadernota (KN) als bijlage, staan respectievelijk de te bereiken maatschappelijke en operationele effecten waaraan de KMar een bijdrage dient te leveren. C-KMar adviseert voorafgaande aan vaststelling van PB en KN, op basis van een eigenstandig uit te voeren analyse van zijn strategische omgeving, onder meer over de formulering van die te bereiken effecten. Die analyse wordt gevoed door de al eerder genoemde Strategische Radar, Strategische Monitor en andere strategische inlichtingenproducten.

Het denken in effecten voorkomt dat de gesprekken tussen de KMar en het gezag zich uitsluitend richten op uit te voeren activiteiten, aantal vte'n en toe te wijzen budget. Dat was vroeger wel het geval, toen werd gestuurd op de inzet van capaciteit en de verantwoording van uren. Door met elkaar over de te bereiken effecten in gesprek te gaan, wordt meer duidelijk over de aannames die het gezag hanteert over realisatie van die effecten. Binnen de staf van de KMar wordt op basis van de AGDEF en de PB/KN een Jaarplan KMar opgesteld. Daarin moeten de te behalen effecten en resultaten worden beschreven. En op basis hiervan stelt het LTC een eigen Meerjarenplan op (een 'rolling plan', dat een periode van vier jaar beslaat).

In de PB en KN worden geen resultaatafspraken tussen het gezag en de KMar gemaakt. Het Meerjarenplan moet daarom een uitspraak doen over het ambitieniveau van C-KMar, of C-LTC krijgt de vrijheid om dat ambitieniveau zelf te formuleren. Dat ambitieniveau vertaalt zich in meetbare resultaten. Om die resultaten te kunnen beoordelen, worden prestatie-indicatoren opgesteld. De prestatie-indicatoren hebben in de eerste plaats een signaalfunctie. Als de resultaten op enig moment significant zouden afwijken van de voor de indicatoren vastgestelde grenswaarden, zal dat leiden tot nader onderzoek naar de oorzaken, en als die bekend zijn, tot een gesprek met C-LTC, met C-KMar en zo nodig uiteindelijk met het gezag. De uitkomst van het onderzoek of van het gesprek dient als input voor de volgende beleidscyclus of als basis voor bijsturing in de lopende cyclus.

Zoals reeds in paragraaf 1.5 werd toegelicht, is het niet eenvoudig om vast te stellen of, en in welke mate behaalde resultaten bijdragen aan een te bereiken effect. De prestatiemeting voor een publieke organisatie is ingewikkeld, omdat de beoordeling van het geleverde product (de outcome, in het geval van de KMar is dat de geleverde bijdrage aan de veiligheid van Nederland) niet altijd objectief hard te maken valt. Een (theoretische) mogelijkheid om een beeld te krijgen van de effectiviteit van IGO is om de binnen een bepaalde periode behaalde resultaten voordat het IGO-concept werd ingevoerd, te leggen naast de resultaten die in een vergelijkbare periode zijn behaald nadat het concept is geïmplementeerd. De voorwaarde daarbij is dat de omstandigheden in beide periodes waaronder de resultaten werden behaald, vergelijkbaar zijn. In de periode tijdens en na invoering van IGO heeft een aantal externe factoren het optreden van de KMar zodanig beïnvloed, dat een vergelijking van de resultaten uit een eerdere periode geen indicatie kan zijn voor het effect van de invoering van IGO. Als gevolg van de terroristische aanslagen in Parijs en Brussel (2015/2016), de toename van de passagiersaantallen op de vliegvelden Schiphol en Eindhoven en de migratiecrisis is de bewaking van de EU-buitengrenzen sterk geïntensiveerd ten koste van de uitvoering van andere taken zoals het mobiele toezicht veiligheid en de militaire politiezorg. Daarna is de bewaking van de buitengrenzen als gevolg van de corona-pandemie en de opgelegde reisbeperkingen juist weer sterk verminderd en kon meer aandacht worden besteed aan de andere taken. Deze gewijzigde omstandigheden maken een vergelijking van behaalde resultaten niet representatief om een uitspraak te doen over het effect van de invoering van IGO op de behaalde resultaten.

Zoals reeds aangegeven in de inleiding, blijkt uit de beschikbare documentatie dat de invoering van IGO zich voornamelijk heeft gericht op het operationele functiegebied, te weten de aansturing en uitvoering van de operationele taken van de KMar. IGO ondersteunt nog niet de integrale bedrijfsvoering van de KMar, waarbinnen de uitvoering van operaties weliswaar de kerntaak is maar waartoe ook andere functiegebieden behoren die randvoorwaardelijk zijn voor de uitvoering van de operaties, zoals

bijvoorbeeld personeelsbeleid en materieelbeleid. Een paar jaar geleden is er weliswaar een eerste begin gemaakt met de invoering van IGO binnen de staf van de KMar, maar dat heeft nog niet tot definitieve resultaten geleid. De sturing in de bedrijfsvoering²³ vindt veelal plaats op basis van verschillende periodieke rapportages maar er is nog geen automatisering die alle elementen in één applicatie samenbrengt. Op dit moment ondersteunen de IT-systemen de bedrijfsvoering (nog) niet volledig.

Subconclusie. Een van de kenmerken van IGO is dat het te bereiken effect centraal wordt gesteld. Ter optimalisatie van het functioneren van een organisatie is het van belang dat er vooraf een gemeenschappelijk beeld bestaat van de (eventueel met partnerorganisaties) te bereiken effecten (de 'outcome') en de bijdrage (de 'output') die door de eigen organisatie moet worden geleverd aan de realisatie van die effecten. Om de effecten te genereren, moeten resultaten worden geformuleerd. De uitvoering van activiteiten kan leiden tot die resultaten. En voor de uitvoering van activiteiten dienen capaciteiten te worden toegewezen. Deze methodiek (ERAC²⁴) van denken was binnen de KMar niet wijd verbreid en niet vastgelegd, maar met de ontwikkeling daarvan werd een drietal jaar geleden een aanvang gemaakt.

Het is niet eenvoudig om vast te stellen of, en in welke mate behaalde resultaten bijdragen aan een te bereiken effect. Het denken in effecten dient in de eerste plaats om met het gezag het gesprek aan te gaan over de van de KMar verwachte output, in plaats van het gesprek over de taakuitvoering van de KMar in enge zin te voeren en dat gesprek slechts te beperken tot aantal vte'n en toe te wijzen budget, zoals in het verleden het geval was. Deze systematiek is nog volop in ontwikkeling, zowel bij het gezag als bij de KMar. Over de ontwikkeling en invoering daarvan wordt periodiek aan C-KMar gerapporteerd in de Change Board van diens Virtual Management Room.

Het sturingsproces laat een duidelijke rolverdeling zien tussen het strategische (staf KMar), tactische (LTC) en operationele (brigades) niveau. De tactische en operationele sturing wordt zichtbaar vorm gegeven door de oprichting van het LTC, de werkwijze van de planningstafels en de dagelijkse aansturing van de teams. Maar het sturingsproces moet verder worden ontwikkeld zodat de op het strategische niveau verzamelde sturingsinformatie op een logische en navolgbare wijze wordt doorvertaald naar opdrachten aan en te bereiken resultaten door de operationele teams. De ondersteuning vanuit IGO aan de KMar-brede bedrijfsvoering, zoals de ondersteuning van de PIOFACH-factoren, staat nog in de kinderschoenen. De sturing in de bedrijfsvoering vindt veelal plaats op basis van schriftelijke rapportages en wordt maar deels ondersteund door IT.

4.1.3 Operationele concepten & optreden

Volgens het PID diende de organisatie te beschikken over uitgewerkte operationele concepten, gericht op een effectieve en efficiënte inzet van middelen, de samenwerking met ketenpartners en de opbouw van een adequate informatiepositie. Verder werd in de Ontwikkelagenda 2012, in de actielijnen van de driver voor Informatiegestuurd optreden²⁵, aangekondigd dat een doctrine 'Informatiegestuurd optreden bij de KMar' zou worden opgesteld. Het doel van het opstellen van een doctrine en operationele concepten is het vastleggen van stellingen en procedures die niet ter discussie staan. Doctrines en concepten dragen bij aan duidelijkheid over de wijze waarop een organisatie functioneert en zorgen voor eenheid van opvatting. Om de operationele processen te kunnen beschrijven is opbouw van expertise nodig. Met de aanstelling van portefeuillehouders (kennisexperts voor elk van de door de KMar uit te voeren specifieke taken) werd de verantwoordelijkheid voor die kennisopbouw duidelijk belegd. De portefeuillehouders werden daarnaast ook verantwoordelijk voor het beheer van de operationele processen en voor kwaliteitsbewaking.

²³ Het betreft onder meer de functiegebieden Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting (PIOFACH).

²⁴ ERAC: effect-resultaat-activiteit-capaciteit

²⁵ Ontwikkelagenda 2012-2014, paragraaf 5.6, p. 57

Gedurende de beginperiode van de invoering van IGO is een verscheidenheid aan documenten opgesteld waarin te lezen valt op welke wijze informatiegestuurd optreden het functioneren van de KMar en de samenwerking met de ketenpartners zou vorm geven. De belangrijkste daarvan zijn de Ontwikkelagenda 2012, de Business case PTTC (2012), De kenmerken van het informatiegestuurd optreden (2013), het Operationeel concept Informatiegestuurd optreden (2013), de schematic van het sturingsconcept (Twynstra Gudde, 2013) en de studie Informatiegestuurd optreden (2014). Daarnaast zijn er verschillende nota's opgesteld, onder meer over de consequenties van IGO voor de informatievoorziening en de informatiehuishouding van de KMar. Al deze documenten geven vanuit verschillende invalshoeken aan wat de invoering van informatiegestuurd optreden voor invloed heeft op de organisatie en de wijze van optreden van de KMar. De documenten zijn in verschillende delen van de organisatie opgesteld en inmiddels bijna acht tot tien jaar oud, terwijl de kennis en ervaringsopbouw over IGO zich de afgelopen jaren verder heeft ontwikkeld. Bovendien ontbreekt een beschrijving van de samenhang tussen de documenten. Dit is evenwel onderkend, en in september 2020 heeft de Marechausseeraad de opdracht verstrekt om een overkoepelende IGO-doctrine op te stellen. De doctrine wordt naar verwachting in 2023 gepubliceerd. Onderliggend aan de doctrine zijn door het LTC inmiddels operationele concepten opgesteld waarin de werkwijze is beschreven voor de uitvoering van alle hoofdtaken, zoals bijv. de grensbewaking, het mobiel toezicht veiligheid, de beveiliging van objecten en de militaire politiezorg.

Subconclusie. De combinatie van een (nog vast te stellen en te publiceren) doctrine en (uitgewerkte en afgestemde) operationele concepten en werkprocesbeschrijvingen biedt de randvoorwaarde voor eenheid van opvatting, een standaard wijze van optreden en daarmee een meer effectieve, doelmatige en voorspelbare inzet van middelen. Daarmee wordt voldaan aan één van de indertijd in het PID gestelde randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie van IGO.

Over de als gevolg van de invoering van IGO te bereiken verhoging van de effectiviteit en doelmatigheid is enige nuancering op zijn plaats. Behalve de uitvoering van activiteiten en toewijzing van capaciteit die voortvloeien uit het opgebouwde omgevingsbeeld (in feite de toepassing van IGO in de meest zuivere vorm), voert de KMar ook een aantal zogenaamde 'moet'-taken uit. Dit zijn taken die te allen tijde moeten worden uitgevoerd met een daartoe vooraf vastgestelde hoeveelheid personeel en middelen. Het betreft bijvoorbeeld de 100% controles op de luchthavens en zeehavens van passagiers die de buitengrenzen van de EU passeren of de beveiliging van statische objecten waarbij op basis van een dreigingsanalyse van de NCTV een vastgestelde hoeveelheid personeel en middelen moet worden ingezet. Daarbij dient te worden opgemerkt dat bij de uitvoering van de 'moet'-taken gebruik wordt gemaakt van de beschikbare informatie en er de facto invulling wordt gegeven aan het concept van informatiegestuurd optreden. Verder dient uit de voor IGO-inzet beschikbare capaciteit ook personeel te worden aangewezen in het geval er een beroep wordt gedaan op door de KMar te leveren bijstand ter ondersteuning van de politie. Deze taken mogen niet worden uitgevoerd op basis van risico-management. Daardoor kan de uitvoering van de moet-taken op sommige momenten een beslag leggen op wel 90% van de totale capaciteit van de KMar. De met de invoering van IGO te behalen doelmatigheidswinst is dus uitsluitend van toepassing op de inzet van die capaciteit van de KMar die niet is geoormerkt voor de uitvoering van vooraf vastgestelde taken en die capaciteit kan soms gedurende een bepaalde periode in omvang beperkt zijn.

4.1.4 Personeel

De vierde relevante factor om de invoering van IGO te laten slagen is het personeel dat invulling geeft aan het concept. In relatie tot het personeel worden de volgende aspecten beschreven: opleidingen, cultuurverandering, zingeving en werkgeverschap.

4.1.4.1 Opleidingen

De omvorming naar een informatiegestuurde organisatie begon met de oprichting van het PTTC, waarbij het PTTC later zou worden uitgebreid tot het LTC. Er was besloten dat er voor de oprichting van het PTTC geen personeel van buiten Defensie aangetrokken zou worden. In de business case (2012) wordt gesteld dat het personeel van het op te richten center een scala aan functionaliteiten en activiteiten moet kunnen uitvoeren en dat dit personeel zich zal moeten doorontwikkelen²⁶. Daarmee wordt het belang van adequate opleiding en vorming van de medewerkers duidelijk.

Om de KMar om te vormen naar een informatiegestuurde organisatie, heeft een team van KMar medewerkers in 2013 de vereiste kenmerken van informatiegestuurd optreden vastgelegd²⁷. Behalve de kenmerken van de bedrijfsprocessen en van de inrichting en besturing van de organisatie zijn ook de kenmerken beschreven waaraan de medewerkers in een informatiegestuurde organisatie moeten voldoen²⁸ en de kenmerken van de interactie tussen die medewerkers. Deze beschrijving van de gewenste situatie was bedoeld als hulp bij de ontwikkeling van het vereiste beleid om het KMar personeel verder te vormen en voor te bereiden op informatiegestuurd optreden.

De Ontwikkelagenda 2012 noemt Informatiegestuurd optreden een driver voor de verdere ontwikkeling van de KMar en in de IGO actielijnen wordt aangegeven dat marechaussees, wachtmeesters en teamleden vanaf de initiële opleiding een eigentijdse opleiding en training in IGO ontvangen, en dat IGO-awareness trainingen (jaarlijks) door het LOKKMar (nu OTCKMar) voor alle operationele teams worden verzorgd²⁹. In 2014 wordt daartoe een zgn. IGO-academie opgericht. Dit was een virtuele leeromgeving, met als doel om het gedachtengoed achter informatiegestuurd optreden binnen de KMar in het algemeen uit te dragen, maar daar binnen de operationele teams ook een praktische invulling aan te geven. Daartoe werd onder meer een IGO spelsimulatie ontwikkeld en de operationele medewerkers werden uitgedaagd aan te geven wat de consequenties van de invoering van informatiegestuurd optreden waren voor hun eigen ontwikkeling en die van het team. Het initiatief van de IGO-academie werd in 2017 beëindigd en IGO werd door het OTCKMar verwerkt in de reguliere curricula. Er is geen informatie gevonden waaruit blijkt dat de in de Ontwikkelagenda aangekondigde jaarlijkse IGO-awareness trainingen na 2017 zijn gecontinueerd.

Het OTCKMar verwerkte daarna het gedachtengoed van IGO, de benodigde kennis en vaardigheden en de daarbij horende houdingsaspecten in de reguliere opleidingen. In 2021 heeft het OTCKMar een e-learning module ontwikkeld die is opgenomen in de initiële leerlijn maar ook beschikbaar is voor alle medewerkers van de KMar die hun basisopleiding al hebben afgerond. In de module wordt aandacht besteed aan de betekenis van het IGO-concept, maar wordt ook behandeld wat de individuele medewerker aan IGO kan bijdragen. Uit een dit jaar gehouden werkbelevingsonderzoek blijkt dat een deel de medewerkers van het OTCKMar (n=547, waarvan 209 respondenten deze vragen uit de keuzemodule IGO beantwoordden) van mening is dat het OTC soms (31%), regelmatig (31%), vaak (27%) en altijd (4%) in staat is om haar leerlingen het gedrag aan te leren dat nodig is voor het slagen van IGO. Het OTCKMar is nu bezig met de ontwikkeling van een zogenaamde 'mentale leerlijn', waarin ook aandacht wordt besteed aan voor IGO relevante houdingsaspecten.

²⁶ Hoorn, TH e.a. (2012) *Business Case Profiling Targeting Tasking Centre*, versie 1.0, 5 december, paragraaf 10.1, p. 21

²⁷ Hoorn, TH e.a. (2013) *De kenmerken van het informatiegestuurd optreden*, versie 1.0, 8 april, p. 15-17

²⁸ Het betrof ondermeer kennis, ondernemerschap, doorzettingsvermogen, zelfvertrouwen en bereidheid (daar zijn waar het werk ligt). Voor leidinggevendenden werden daarnaast (de)briefen, stimuleren en coachen als vaardigheden benoemd.

²⁹ Ontwikkelagenda 2012-2014, paragraaf 5.6, p. 57

Behalve de behandeling van IGO in de meer reguliere opleidingen die in beginsel door alle KMar medewerkers worden gevolgd, zijn er ook opleidingen die voor slechts een daartoe aangewezen deel van de medewerkers zijn bestemd. Dat betreft met name de inlichtingenfunctionarissen en analisten. Dit personeel volgt specialistische opleidingen, zowel op het OTCKMar als bij het Defensie Inlichtingen- en Veiligheidsinstituut (DIVI). Om die specialistische kennis en ervaring voor de KMar te behouden, is een aantal maatregelen genomen. In de eerste plaats geldt voor de specialistische functies een functieduur die tot zeven jaar kan worden verlengd. Verder zijn veel analistenfuncties aangemerkt als burgerfuncties, waardoor er minder verloop is als gevolg van reguliere overplaatsingen, zoals soms bij militairen het geval is. Inlichtingen wordt op termijn een eigen vakgebied binnen de KMar met een daarbij behorend loopbaantraject, zodat de opgebouwde kennis en ervaring ook in andere functies kan worden gebruikt. De gesprekken daarover zijn gaande, maar er is nog geen harde datum voor invoering bepaald. Op deze wijze wordt expertise opgebouwd en geborgd waardoor op een meer efficiënte wijze gebruik wordt gemaakt van de schaarse personele inlichtingencapaciteit van de KMar.

Subconclusie. Om het IGO-concept binnen de KMar te introduceren en om met de medewerkers te bespreken wat de invoering van IGO voor consequenties had voor de eigen ontwikkeling en die van het team werd een virtuele IGO-academie opgericht. In de periode 2015-2017 organiseerden daartoe speciaal aangewezen instructeurs talrijke IGO-bijeenkomsten bij de brigades in het land. Al in een vroegtijdig stadium werden door het OTCKMar kwalificatieprofielen opgesteld waarin IGO werd opgenomen. Een kwalificatieprofiel dient als uitgangspunt voor het ontwikkelen van de proeve(n) van bekwaamheid en het onderwijs. Daarmee is het een instrument voor de kwaliteitsborging van de vakbekwaamheid. Na 2017 hield de IGO-academie op te bestaan en werd IGO door het OTCKMar in de reguliere opleidingen verwerkt. De opleidingen worden op basis van de behoefte van de operationele eenheden verder aan IGO aangepast, zoals blijkt uit een ontwikkelde IGO e-learning module en de ontwikkeling van een 'mentale leerlijn'. De KMar heeft specifieke maatregelen geïdentificeerd om de bij de inlichtingenmedewerkers opgebouwde specialistische IGO-kennis en -ervaring te kunnen behouden. Een deel van die maatregelen is al ingevoerd. De kennis en ervaring van IGO binnen de KMar lijkt daarmee te zijn geborgd.

4.1.4.2 Cultuurverandering

Alle IGO behoeftestellingsdocumenten reppen over het belang van een cultuur- of gedragsverandering binnen de KMar als randvoorwaarde om de invoering van IGO te laten slagen. De cultuurverandering behelsde dat het bewustzijn bij de medewerkers van het belang van informatie en een zorgvuldige invoering daarvan in de bronsystemen als basis voor analyse en naslag moest worden vergroot. Overigens heeft cultuurverandering in een informatiegestuurde organisatie ook betrekking op de wijze waarop met de informatie in de bronsystemen wordt omgegaan. Het gaat daarbij om de integriteit van de medewerkers: voorbeelden daarvan zijn dat systemen niet onnodig worden bevraagd en dat (persoons)vertrouwelijke informatie niet wordt gelekt. Integriteit van de KMar medewerkers is van het grootste belang omdat ze veelal toegang hebben tot persoons- en politiegegevens. Beschermen, (stimu)leren en handhaven vormen samen het KMar managementmodel voor integriteit. Voorbeelden hiervan zijn de inrichting van autorisatiebomen, logging en audit trails alsmede het uitvoeren van bewustwordingstrajecten. Bij vraagtekens aangaande de integriteit van medewerkers vindt intern onderzoek plaats en kan bij overtreding van regelgeving worden overgegaan tot vervolging.

Producten die in het PID werden voorzien voor het bewerkstelligen van die cultuurverandering zijn niet allemaal ontwikkeld of indien wel ontwikkeld, niet structureel geïmplementeerd in de bedrijfsvoerings- of opleidingscyclus (een kwaliteitsmonitor gegevensbeheer en gegevensgebruik, een IGO monitor en een opwerkprogramma voor leidinggevenden). De hierboven al genoemde en in het verband van de IGO-academie geïntroduceerde spelsimulaties dienden niet alleen om het IGO-concept te verduidelijken, maar ook als instrument voor de gewenste cultuurverandering.

Alhoewel in verschillende, afzonderlijk afgenomen interviews werd aangegeven dat de natuurlijke nieuwsgierigheid die nodig is voor het inwinnen van informatie nog niet bij iedereen is ontwikkeld, neemt volgens een aantal van de geïnterviewde functionarissen de in de bronsystemen verwerkte informatie zowel in hoeveelheid als in kwaliteit toe. Een belangrijk middel om bij de medewerkers het belang van informatie onder de aandacht te brengen is om ze te laten zien hoe de door hen ingevoerde gegevens worden gebruikt. Daartoe worden aansprekende resultaten die zijn behaald door goed uitgevoerde mutaties op de medewerkers teruggekoppeld, zoals bijv. de indertijd ingevoerde mutatie die heeft geleid tot het aanhouden van de veroordeelde voor de moord op Nicky Verstappen.

Er is in de voor de beleidsdoorlichting bestudeerde documenten geen data gevonden op basis waarvan een uitspraak kan worden gedaan of de beoogde cultuurverandering werd bereikt. Om daarvan tenminste een indicatie te krijgen, is een IGO-vragenlijst uitgezet bij alle brigadecommandanten binnen de KMar waarin onder meer werd verzocht om antwoord te geven op de vraag hoe zij het binnen hun brigade bereikte niveau van cultuurverandering³⁰ beoordelen. Uit de beantwoording van die vraag blijkt dat 70% van de brigadecommandanten van mening is dat de beoogde cultuurverandering binnen de brigade werd bereikt. 18% was het hier mee oneens en gaf onder meer als reden aan dat het ontbreekt aan goede IGO-gerelateerde casuïstiek in de leerlijnen op het OTCKMar om die cultuurverandering te bewerkstelligen. In de paragraaf hierboven werd al aangegeven dat dit werk in uitvoering is. In een dit jaar binnen de staf van de KMar uitgevoerd werkbelevingsonderzoek (n=420, waarvan 247 respondenten de vragen uit de keuzemodule IGO beantwoordden) gaf 85% van de medewerkers aan dat in zijn/haar team iedereen weet dat het verzamelen van informatie van belang is voor het slagen van IGO en 83% van de respondenten verklaarde dat in zijn/haar team iedereen weet dat het voor het slagen van IGO belangrijk is om de verzamelde informatie op de juiste wijze in te voeren in de systemen. Voor het OTCKMar (n=547, waarvan 227 respondenten deze vragen uit de keuzemodule IGO beantwoordden) waren deze percentages respectievelijk 66% en 61%.

Subconclusie. In het PID werd gesteld dat de medewerkers en leidinggevendenden binnen de KMar ‘(. . .) ‘dienen het informatiegestuurd optreden als een tweede natuur te beheersen en gebruiken. (. . .). Om gedragsverandering te bewerkstelligen zal het gedrag dat wenselijk is voor informatiegestuurd optreden tot in de haarvaten van de organisatie moeten zijn doorgedrongen en worden gestimuleerd’³¹. Producten die werden voorzien voor het bewerkstelligen van die cultuurverandering zijn niet allemaal ontwikkeld of indien wel ontwikkeld, niet structureel geïmplementeerd in de bedrijfsvoerings- of opleidingscyclus. Voor het bereiken van een cultuurverandering was geen sprake van een concreet plan met meetbare doelstellingen waarop de leiding kon sturen. Er wordt binnen de KMar inmiddels veel meer aandacht besteed aan en gesproken over IGO. Er is, zo blijkt uit gehouden interviews, een toename van de kwaliteit en kwantiteit van de in de bronsystemen ingevoerde gegevens. Ondanks dat er nog ruimte is voor verbetering, toont het ook aan dat de beoogde cultuurverandering zijn beslag krijgt. Dat beeld wordt desgevraagd ook bevestigd door een (ruime) meerderheid van de brigadecommandanten en van de respondenten van een werkbelevingsonderzoek dat dit jaar werd uitgevoerd binnen de staf KMar en het OTCKMar.

³⁰ De cultuurverandering benodigd om de invoering van IGO te laten slagen, behelst dat de medewerkers zich bewust zijn van het belang van data en zich beseffen dat ze een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het verzamelen van die data. De cultuurverandering vertaalt zich in betoond gedrag: de medewerkers leggen een natuurlijke nieuwsgierigheid aan de dag om bruikbare data te vergaren en zijn zorgvuldig bij de invoer van die data in de relevante bronsystemen.

³¹ Lettink, A en Meinsma, RR (2008) *Programma Initiatie Document (PID)*, versie 1.1. 10 juli, paragraaf 7.2, p. 50

4.1.4.3 Zingeving

Vóór de invoering van IGO is onder meer in het kader van de aanbevelingen van de commissie Vliegenthart³², al nagedacht over maatregelen om de zingeving voor het personeel te bevorderen. Omdat er door ver doorgevoerde specialisatie niet altijd voldoende werk was voor de verschillende functionarissen in hun specifieke taakveld, is besloten het personeel te generaliseren. Hierdoor werd het breder inzetbaar wat enerzijds de doelmatigheid van de organisatie vergrootte, maar ook de werkbeleving en zingeving voor het personeel verbeterde. In 2013 is een document opgesteld over de kenmerken van IGO. Daarin is ook beschreven wat de karakteristieken en competenties van de medewerkers in een informatiegestuurde organisatie zouden moeten zijn. In het document staat over zingeving dat 'IGO direct verbonden is met de effectiviteit van de KMar en daarmee met de bijdrage van de KMar aan de veiligheid van de staat. Zin hebben in het werk vindt hierin zijn oorsprong'³³. Er is nergens verbijzonderd in welke mate die zingeving zou moeten worden vergroot, wie de doelgroep was waarbij deze beleidsdoelstelling zou moeten worden bereikt en welke concrete maatregelen zouden moeten worden genomen.

Uit een in 2015 door Defensie uitgevoerd Picture-onderzoek binnen de KMar (n=5354) blijkt dat 81% (van de 3094 respondenten) aangeeft het werk regelmatig tot altijd nuttig en zinvol te vinden. Uit een in 2019 door Defensie uitgevoerd Werkblik-onderzoek binnen de KMar (n=6193) blijkt dat 82% (van de 3822 respondenten) het werk als zinvol ervaart. Dat is ca. tweeënhalf jaar nadat het districtsniveau werd opgeheven en werd begonnen met de uitvoering van IGO zoals het was beoogd. Dit onderzoek biedt geen wezenlijk andere uitkomst dan het Picture-onderzoek uit 2015 (dus voordat IGO was ingevoerd) laat zien. Daarbij valt echter wel op dat binnen het LTC de respons op die vraag nagenoeg gelijk is aan de appreciatie voor de KMar als geheel, terwijl het LTC met name het onderdeel binnen de KMar is dat dagelijks uitvoering geeft aan het IGO-concept. Op grond daarvan zou het aannemelijker zijn geweest als de beoordeling van de zingeving van het werk hoger zou zijn dan het binnen de KMar gevonden gemiddelde. In het kader van deze beleidsdoorlichting is aan de brigadecommandanten (n=19) gevraagd welk effect de invoering van IGO heeft op het gevoel van zingeving bij de medewerkers binnen hun brigade. Uit de beantwoording van de vraag blijkt dat 82% (van de 17 respondenten) van mening is dat door de invoering van IGO het gevoel van zingeving bij de medewerkers binnen hun brigade is toegenomen. Volgens de brigadecommandanten heeft het proces van briefing/debriefing en daardoor de aandacht die aan de dagelijkse taakuitvoering wordt besteed aan dat toegenomen gevoel bijgedragen, alsmede het feit dat de medewerkers met gerichte opdrachten de straat opgaan. Ook de terugkoppeling van de intelligence- en opsporingsfunctionarissen over wat er met de ingevoerde mutaties is bereikt, draagt bij aan het gevoel van zingeving.

Subconclusie. De resultaten van de appreciatie van de zingeving van het dagelijkse werk door de respondenten in het Picture-onderzoek uit 2015 (voordat IGO bij de KMar werd ingevoerd) en de respondenten in het Werkbelevingsonderzoek uit 2019 (nadat IGO al tweeënhalf jaar werd uitgevoerd zijn nagenoeg gelijk: circa 82% van de respondenten in beide onderzoeken vindt het dagelijkse werk zinvol. Omdat het beide representatieve onderzoeken betreft, is de conclusie te rechtvaardigen dat de invoering van IGO niet merkbaar heeft bijgedragen aan verhoging van de zingeving bij de medewerkers. Uit de antwoorden van de brigadecommandanten blijkt echter dat 82% van de zeventien respondenten van mening is dat er sprake is van een toename van het gevoel van zingeving bij de medewerkers als gevolg van de invoering van IGO. Zingeving wordt echter ook beïnvloed door andere factoren dan alleen IGO, zoals bijvoorbeeld door de missie of de kernwaarden van de KMar of de hoeveelheid dagelijks werk. Er kan daarom op basis van de gevonden informatie geen eensluidende uitspraak worden gedaan of en in welke mate de invoering van IGO heeft bijgedragen aan zingeving. Een voorzichtige conclusie is dat invoering van IGO geen negatief effect heeft gehad op het gevoel van zingeving bij medewerkers en afgaande op de mening van de brigadecommandanten mogelijk zelfs een positief effect heeft gehad.

³² De commissie Vliegenthart deed in 2009 onderzoek naar de voortgang van het veranderingsproces binnen de KMar, naar aanleiding van het Beleidsplan KMar 2010. Daarin werd onder meer gekeken naar de heersende cultuur en stijl van leidinggeven binnen de KMar.

³³ De kenmerken van het informatiegestuurd optreden. (2013). Paragraaf 5-5, p. 17

4.1.4.4 Werkgeverschap

De operationele teams kunnen waar nodig binnen Nederland worden ingezet. Dat vraagt om flexibiliteit van de organisatie, maar ook van het personeel. In De 8 van IGO stelt C-KMar dat IGO om goede randvoorwaarden vraagt en dat vraagstukken en duidelijkheid over de rechtspositie en inzet van KMar-personeel een punt van aandacht zijn. De in het kader van goed werkgeverschap benodigde rechtspositionele voorzieningen om de flexibele inzet van het personeel te ondersteunen, zijn er nog niet. Ter illustratie het volgende voorbeeld. Omdat het onder de huidige arbeidsvoorwaarden niet mogelijk is om op korte termijn werkroosters aan te passen indien daar op basis van informatie of inlichtingen noodzaak toe bestaat, kan alleen maar worden geschoven met capaciteit binnen de bestaande werkroosters. Door bijv. reistijd aan te merken als werktijd, kan personeel tijdelijk worden ingezet ter ondersteuning van andere brigades. Maar dat gaat ten koste van het voor inzet beschikbare aantal uren en daarmee van de doelmatigheid van het optreden. Tijdens het implementatietraject van IGO was er een aanzienlijke periode waarin de vakbonden niet bereid waren om met Defensie te overleggen in verband met de te implementeren bezuinigingen. Zowel de houding van de vakbonden als de financiële situatie bij Defensie maakten het onmogelijk om bestaande arbeidsvoorwaarden aan te passen aan de met IGO beoogde werkwijze.

Alhoewel dit valt buiten de onderzoeksperiode van deze beleidsdoorlichting, dient te worden vermeld dat er sinds juli jl. een arbeidsvoorwaardenakkoord ligt tussen Defensie en de vakbonden. Daarin is onder meer een verbetering van de Toelage Onregelmatige Dienst (TOD) voorzien waarbij de toelage op basis van nacalculatie wordt uitgekeerd voor daadwerkelijke inzet. Daarmee wordt de flexibele inzet van het personeel, een belangrijk aspect voor de uitvoering van IGO, eerlijker beloond.



Subconclusie. Er is een aantal vraagstukken op het gebied van de rechtspositie en inzet van KMar personeel dat verduidelijking vraagt. Net zoals IT en vastgoed belangrijke randvoorwaarden zijn om IGO te laten slagen, dienen de arbeidsvoorwaarden de met de invoering van IGO beoogde werkwijze te ondersteunen.

4.2 Uitvoering van het beleid - Oprichting LTC

In deze paragraaf wordt eerst beschreven hoe de oprichting van het LTC is verlopen, daarna worden de voor het welslagen van IGO relevante factoren informatie, sturing en operationele concepten & optreden beschreven, maar nu bezien vanuit het tactische en operationele niveau. Vervolgens wordt ingegaan op het bereiken van een van de afgeleide doelstellingen, te weten het bevorderen van de veiligheid van het personeel. Dat betreft het KMar personeel bij de brigades dat de interventies uitvoert, en niet het personeel dat werkzaam is binnen de staf van C-KMar of op het OTC.

4.2.1 Oprichting LTC

Stap 1. Op 1 januari 2015 is het LTC opgericht. Naast de districten die onderdeel uitmaakten van het LTC werd een kleine kernstaf ingericht om de commandant bij diens werkzaamheden te ondersteunen.

C-LTC kreeg van C-KMar het mandaat voor de aansturing van de districtscommandanten over de uitvoering van de operaties en bedrijfsvoeringaangelegenheden. C-LTC had de volgende hoofdtaken:

- de verantwoordelijkheid, namens C-KMar, over de operatie en bedrijfsvoering zoals die tot dan toe bij de districtscommandanten was belegd;
- het inbedden van de LTC-werkprocessen in de Beleid, Plan en Begroting-cyclus.

De districtscommandanten behielden hun taken en waren voor de uitvoering daarvan verantwoording verschuldigd aan C-LTC. LTC stap 1 was randvoorwaardelijk voor de stappen 2 en 3.

Stap 2. Het OPSCENT is vooraf gegaan door een werkorganisatie van het eerder beschreven PTTC. In 2014 heeft C-KMar besloten om verder te gaan met een afgeslankte werkorganisatie van het PTTC, onder de naam werkorganisatie OPSCENT. Begin 2015 heeft een evaluatie plaatsgevonden van de werkorganisatie die heeft geleid tot het besluit om het OPSCENT te formaliseren. Het Definitief Reorganisatieplan (DRP) OPSCENT is goedgekeurd eind 2015. Het doel van deze reorganisatie was de formele oprichting van het OPSCENT binnen het Landelijk Tactisch Commando (LTC). De taak van het OPSCENT was om 24 uur per dag en zeven dagen per week de operaties te sturen en de operationele eenheden van de benodigde informatie te voorzien. De operationele teams konden tijdens de uitvoering van de operaties op hun beurt onmiddellijke ondersteuning of advies vragen aan het OPSCENT.

Stap 3. De inrichting van het LTC naar de definitieve structuur, organisatie en werkwijze zou volgens planning per 1 jan 2017 moeten zijn gerealiseerd. Samen met de districtsstaven is het werken volgens de kernprocessen (Intelligence, Plannen, Operaties en Support (IPOS)) in de periode voorafgaande aan de formele reorganisatie zo veel mogelijk beproefd. Als gevolg van de uitkomsten van de beproevingen en het zo verder inrichten van de werkwijze van het LTC, is een aantal taken herverdeeld tussen staf KMar, LTC, OTCKMar en de brigades. In stap 3 is de omvang van het LTC, onder meer door de oprichting van de afdelingen Intelligence, Plannen en Support met 188 vte'n toegenomen. Daartoe moest meer personeel op CNA worden gehuisvest, waardoor een aanpassing van fase 3 (het verzamelgebouw) van het vastgoedplan nodig was.

Het DRP is uiteindelijk pas in juni 2018 vastgesteld, waarop is gestart met de reorganisatie. De vertraging werd voor een groot deel veroorzaakt door het opschorten van het formeel overleg tussen de vakbonden en Defensie als gevolg van een geschil over de arbeidsvoorwaarden. Als gevolg hiervan konden ook de besprekingen over de lopende reorganisaties niet doorgaan. Nadat het overleg weer was opgestart, bleek er vanuit de bonden onvrede te bestaan over de wijze waarop het LTC de

sleutelfunctionarissen had aangesteld. Om deze reden werd de procedure overgedaan en moesten ruim 400 bedenkingen van het personeel worden behandeld. Al met al heeft stap 3 circa anderhalf jaar langer geduurd dan gepland. De opgedragen bezuiniging van € 4,5 miljoen op de personele exploitatie werd doorgevoerd in de geautomatiseerde financiële boekhouding (SAP Finad) en in de dynamische formatieboekhouding van Defensie, waarmee de bezuiniging de facto werd gerealiseerd.

In stap 3 is de omvang van het LTC, door de oprichting van de afdelingen Intelligence, Plan en Support met 188 vte'n toegenomen. Die uitbreiding werd onder meer mogelijk doordat personeel beschikbaar kwam door de opheffing van het districtsniveau en door elders in de organisatie (tijdelijk) vacatures te accepteren. Uit het evaluatierapport over stap 3 komt echter naar voren dat de verschillende afdelingen een tekort aan personeel ervaren, er een mismatch is tussen taken en capaciteit en een aantal taken niet is meegenomen in de reorganisatie.³⁴ In LTC stap 4 zal bovenstaande problematiek moeten worden opgelost. Stap 4 bevindt zich nog in de planningsfase en maakt geen deel uit van de beleidsdoorlichting.

Subconclusie. In de bestudeerde documenten zijn geen meetbare effecten in relatie tot de oprichting van het LTC opgenomen. In de DRP's voor de stappen 1 en 3 zijn wel concrete taken voor het LTC opgenomen. Het gaat hier met name over de aansturing van de brigades en de bedrijfsvoering. Deze taken worden in de praktijk inderdaad door het LTC uitgevoerd. De eerste twee stappen van de reorganisatie hebben doorgang kunnen vinden zonder noemenswaardige vertragingen.

4.2.2 Informatie

Om op effectieve wijze te kunnen sturen, moet de informatiecycclus sluitend zijn. Daarbij gaat het er niet alleen om dat informatie wordt verstrekt, maar dat ook informatie wordt terugontvangen. Met de werkwijze binnen het LTC wordt hier invulling aan gegeven: binnen de brigades wordt voorafgaande aan inzet een operationele briefing gegeven, en na inzet vindt een debriefing plaats. Alle relevante informatie vanuit de operaties komt op die manier via de brigades ook terecht bij de staf van het LTC. De op brigadeniveau opgebouwde lokale kennis en informatiepositie leveren daaraan een belangrijke bijdrage. De feed-back aan het LTC zorgt ervoor dat de kwaliteit van de aansturing van de brigades ook weer verbetert.

Binnen de afdeling Intelligence is de afgelopen jaren een kwaliteitsslag gemaakt en werden de werkprocessen gedocumenteerd. Medewerkers die op functie worden geplaatst, moeten aan de in de functiebeschrijving gestelde kennis- en ervaringseisen voldoen. Indien ze daartoe nog een opleiding moeten volgen, dan worden ze daarvoor aangemeld. De belangrijkste opleidingen worden verzorgd door het OTC, de Politieacademie en het DIVI. Daarmee wordt geborgd dat de medewerkers startbekwaam zijn. De opleiding van de medewerkers voldoet aan de huidige behoefte, zoals ook het oogmerk was in het indertijd opgestelde IGO programmaplan.

In het evaluatierapport over stap 3 staat te lezen dat het een uitdaging is om de inlichtingenproducten die op strategisch en tactisch niveau worden gemaakt, te vertalen naar 'actionable intelligence' waaraan door de teams en de brigades uitvoering kan worden gegeven. Dit werd ook bevestigd tijdens een afgenomen interview. Het LTC beschikt over goed opgeleide inlichtingenfunctionarissen die kwalitatief hoogwaardige inlichtingenproducten opstellen. Soms zijn die producten echter van een zodanig abstractieniveau dat het niet eenvoudig is voor de brigades om een vertaalslag te maken naar de toepassing in de praktijk. Sinds de evaluatie ligt meer nadruk op het genereren van inlichtingen ter ondersteuning van de planningstafels. Daartoe wordt in het planningsproces ook een inlichtingenverzamelplan opgesteld waarin de informatie wordt geïdentificeerd die nodig is om de voor de planning gebruikte aannames te bevestigen. In dat plan worden ook de middelen toegewezen om die benodigde informatie te verzamelen.

³⁴ 2019-10-03 Aanbiedingsnota en Evaluatierapport LTC stap 3

De KMar heeft het belang onderkend van de kwaliteit van de in te voeren data en besteedt daar, op basis van opgestelde kwalificatieprofielen en een beschrijving van het IGO-werkproces, aandacht aan in de verschillende opleidingen. Daarnaast vindt er een kwaliteitscontrole plaats op de door de operationele medewerkers ingevoerde data door de tweede teamleiders en de operationele analisten binnen de brigades. De invoer van data wordt zo eenvoudig mogelijk gemaakt onder meer door verbeteringen in de datavelden van de bronsystemen aan te brengen en door data waar mogelijk mondeling of via een meldkamer in te (laten) voeren. De kwaliteit en kwantiteit van de data in de bronsystemen neemt toe, maar uit afgenomen interviews blijkt dat er nog ruimte is voor verdere verbetering.

Omdat er, zoals al werd vastgesteld in 4.1.1, nog geen data-analyseomgeving is ontwikkeld, doen de data-analisten van het LTC vooralsnog noodgedwongen op alternatieve wijze hun werk, gebruik makend van een eenvoudige IT-omgeving waarin door zgn. ‘collators’ de relevante gegevens uit verschillende bronsystemen bij elkaar worden gebracht. Die werkwijze is verre van effectief en bovendien niet erg efficiënt. Het gaat ten koste van de hoeveelheid verwerkingen en daardoor van de doorlooptijd van de analyses, zeker als het aantal uit te voeren analyses toeneemt als gevolg van de verdere professionalisering van IGO binnen de brigades. Dat betekent dat de brigades langer moeten wachten op de uitkomsten van een analyse, wat de opvolging van operaties niet ten goede komt. Bovendien is de werkwijze niet efficiënt omdat de circa 35 formatieplaatsen die nu worden bezet door de collators beter aangewend kunnen worden om de analyse-capaciteit inhoudelijk verder te verbeteren. De afdeling Intelligence bestaat in totaal uit 350 medewerkers, waarvan een 30-tal analisten.

IGO betreft de invoering van een werkwijze, waarbij de IT de voor die werkwijze benodigde informatie toegankelijk moet maken. Op tactisch en operationeel niveau wordt die informatie gegenereerd door sensoren en door samenwerking met partners in de veiligheidsketen, zoals al in paragraaf 4.1.1 is beschreven. Na invoering van het Tactisch Operationeel Bevelvoeringssysteem (TOBS, voorzien in 2023) beschikt het LTC niet alleen over tools voor de opbouw van het omgevingsbeeld, maar ook over een applicatie voor het doorrekenen van inzetscenario's en het maken van planningen en roosters. TOBS biedt daarnaast ook een actueel overzicht van de beschikbare personele en materiële middelen. Deze informatie zal, in combinatie met een centrale uitgifte van opdrachten, ervoor zorgen dat de operaties op een meer doelmatige wijze kunnen plaatsvinden.

Subconclusie. Het LTC en de brigades zorgen door het proces van briefing en debriefing dat er niet alleen informatie en inlichtingen vanuit het LTC naar de brigades gaat, maar dat er ook informatie afkomstig uit de operaties van de brigades bij het LTC komt. Daarmee wordt zowel de informatiepositie van het LTC als die van de brigades verder verbeterd. De informatieproducten van het LTC ondersteunen de inzet van de operationele teams, maar soms sluiten inlichtingenanalyses nog niet goed aan bij de informatiebehoefte van de teams. Het gaat dan om de vertaling in de analyses van voor de werkvloer bruikbare inlichtingen. Daar is evenwel aandacht voor en metertijd zullen de analyses steeds meer worden toegeschreven op wat de teams nodig hebben. Voor het slagen van IGO is het van belang dat de invoer van data kwalitatief op orde is. Daar wordt aandacht aan besteed tijdens de opleidingen en binnen de brigades. De brigades voeren (steekproefsgewijze) kwaliteitscontroles uit en alhoewel er sprake is van een toename van de kwaliteit van de ingevoerde data, is er ruimte voor verdere verbetering. De IT omgeving ondersteunt de planning en uitvoering van de operaties. De informatiepositie van het LTC en de brigades is met het beschikbaar komen van inlichtingenproducten op alle niveaus binnen de organisatie, almede door de ondersteuning van de hierboven genoemde IT-diensten ontegenzeggelijk verbeterd. Het ontbreken van een professionele data-analyse omgeving is echter een tekortkoming die zijn weerslag heeft op de verwerkingstijd en hoeveelheid van uit te voeren analyses. Daardoor duurt het langer voordat operaties kunnen worden uitgevoerd of opgevolgd hetgeen van invloed is op het operationele tempo en daarmee op de effectiviteit van het optreden van de KMar.

4.2.3 Sturing

De vroeger door de KMar gehanteerde gebiedsindeling bracht met zich mee dat commandanten zich met name richtten op wat er in hun eigen gebied van verantwoordelijkheid gebeurde, dat ze weinig informatie hadden over wat zich daarbuiten afspeelde en dat er nauwelijks sprake was van onderlinge ondersteuning tussen aan elkaar grenzende districten en brigades. Dat werkte sub-optimalisatie in de hand. Door Nederland als één inzetgebied te beschouwen, door informatie zoveel mogelijk te delen en door centrale sturing worden mensen en middelen effectiever en doelmatiger ingezet. De KMar is uniek omdat het, in tegenstelling tot de politie, een landelijk opererende organisatie is. Het is dan niet logisch om het inzetgebied geografisch op te delen naar bijna eigenstandig opererende districten en brigades. De verantwoordelijkheid voor de planning en sturing van de operationele taken is, zoals hierboven beschreven, belegd bij C-LTC die daarbij wordt ondersteund door zijn hoofdkwartier.

In het initiële plan stond beschreven dat C-LTC de volledige operationele aansturing op zich zou nemen. De brigadecommandanten zouden alleen verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering en gereedstelling. In de praktijk hield dit in dat het LTC ruim tweehonderd teamleiders rechtstreeks moest aansturen. Dit is niet haalbaar gebleken. De rol van de brigadecommandanten is uitgebreid: naast bedrijfsvoering en gereedstelling hebben zij ook een taak bij de planning van de door de brigade uit te voeren opdrachten. Ze werken daarbij nauw samen met de planningstafels. Hoe dichterbij in tijd de uitvoering van de operaties komt, hoe meer de nadruk verschuift van samenwerking met de planningstafels naar aansturing door of namens C-LTC. De aansturing van de operationele teams tijdens de uitvoering van de opdrachten geschiedt door (of namens) de chief operations (CHOPS) van het LTC. De oprichting van het LTC en de centrale aansturing vanuit het LTC dragen bij aan een effectieve en efficiënte inzet van mensen en middelen en aan een betere informatie- en intelligencecycle. Dit zijn randvoorwaarden voor het slagen van IGO. De toename van de effectiviteit en doelmatigheid bij de inzet van mensen en middelen wordt bevestigd in het evaluatierapport over de oprichting van het LTC - stap 3.

Aan de sturing door C-LTC ligt het door staf KMar opgestelde Jaarplan KMar ten grondslag. Daarin beschrijft C-KMar de effecten waaraan de KMar een bijdrage moet leveren en op basis van die effecten worden te behalen resultaten geformuleerd. Op basis van de te behalen resultaten stelt het LTC via de planningstafels plannen op voor de gereedstelling en voor de uitvoering van de operaties. Het operatieplan vormt de basis voor de aansturing van de brigades bij hun dagelijkse taakuitvoering. De brigades ontvangen bevelen waarin de uit te voeren opdrachten staan beschreven. De brigades koppelen over de uitvoering van de ontvangen opdrachten terug aan het LTC. Deze resultaten neemt C-LTC op in zijn periodieke rapportages aan C-KMar. Het plannen van de opdrachten en de terugkoppeling hierop gaat conform een duidelijk omschreven militair planningsproces. Het LTC geeft bovendien met behulp van tactische briefings meer gedetailleerde sturing aan de brigades over wat er in de verschillende periodes moet gebeuren.

De aan de brigade opgedragen taken vloeien niet altijd voort uit wat vanuit IGO oogpunt operationeel logisch is, maar worden deels bepaald door de jaarlijks door het gezag opgestelde (en betaalde) takenlijsten (de eerder genoemde 'moet-taken'). Dat betreft bijvoorbeeld de verplichte 100%-controle van reizigers die de EU-buitengrenzen passeren. De toewijzing van personeel voor de uitvoering van de takenlijsten is veelal gebaseerd op vastgestelde normen, bijvoorbeeld omdat er afspraken zijn gemaakt met luchthavens over de minimale personele sterkte van de KMar op die luchthavens, en niet op wat IGO op basis van risico-analyse zou dicteren. Voor de uitvoering van de takenlijsten wordt overigens wel gebruik gemaakt van het met IGO opgebouwde omgevingsbeeld. Als de brigadecommandant ontwikkelingen in zijn regio waarneemt waarop hij activiteiten zou willen ontplooien die niet passen in de door het LTC verstrekte opdrachten, moet hij eerst toestemming vragen aan het LTC voor het inzetten van mensen en middelen.

Alhoewel het LTC aantoont dat het sturingsconcept werkt, zijn er nog verschillende uitdagingen. Eén die duidelijk naar voren komt in de evaluatie van stap 3 en uit interviews, is de aansluiting van de staf van het LTC bij de Directie Operaties (DOPS) van de strategische staf. De DOPS is verantwoordelijk voor operationeel beleid en voor het creëren van de randvoorwaarden voor het operationele optreden van de KMar, terwijl het LTC verantwoordelijk is voor de feitelijke uitvoering van de operaties. De structuur van beide staven is afwijkend, wat de onderlinge samenwerking niet bevordert. Daarnaast is er overlap van werk, waarbij de scheidingslijn tussen het strategische en tactische niveau soms onduidelijk is, met name bij dossiers die directe of indirecte raakvlakken hebben met het operationele optreden. Daardoor is het niet altijd duidelijk waar dossiers (binnen de DOPS of het LTC?) moeten worden behandeld. Ook intern de staf van het LTC is een aantal verbeterpunten onderkend, met name op het gebied van roluidelijkheid en het ontbreken van procesbeschrijvingen. Dit is onderkend door C-LTC. Om deze reden heeft hij de opdracht gegeven deze op te stellen. Daarnaast moeten opbouw van de informatiepositie en de doorvertaling naar het optreden verder worden verbeterd. Hiertoe is een aantal initiatieven genomen. Er wordt een IGO-doctrine opgesteld. De doctrine biedt een basis om processen en werkwijzen beter op elkaar af te stemmen.

Subconclusie. De oprichting van het LTC heeft geleid tot centralisatie en eenhoofdige aansturing van de inzet. Het opheffen van het districtsniveau heeft de uitvoeringsorganisatie platter gemaakt waardoor informatie sneller kan worden gedeeld. Door deze ontwikkelingen kan de KMar sneller en effectiever reageren op veranderende omstandigheden en op nieuwe opdrachten van het gezag. Die wendbaarheid komt voor een belangrijk deel voort uit een structuuraanpassing en is niet volledig toe te schrijven aan de invoering van het IGO-concept. De aansturing van de operaties wordt grotendeels vorm gegeven door toepassing van het militaire planningsproces, inbegrepen de uitvoering van de inlichtingenfunctie zoals die in militaire doctrines wordt beschreven. Alhoewel de toepassing van dat proces binnen Defensie gebruikelijk is voor de planning en besluitvorming over de inzet van militaire eenheden, werd dat binnen de KMar vóór de invoering van IGO niet gehanteerd. Deze werkwijze is daar ook geïntroduceerd en moet nu binnen het LTC inslijten. De rol van de brigadecommandanten is mettertijd geëvolueerd: omdat de span-of-control van C-LTC over de operationele teams in de praktijk te groot bleek, hebben de brigadecommandanten inmiddels niet alleen taken op het gebied van gereedstelling en bedrijfsvoering maar vervullen ze ook een rol bij de operationele planning. Daarmee wordt niet alleen de span-of-control van C-LTC aangepast tot wat in de praktijk redelijkerwijze van een commandant mag worden verwacht, maar wordt ook beter gebruik gemaakt van de operationele kennis en ervaring van de brigadecommandanten.

4.2.4 Operationele concepten & optreden

Het LTC heeft zestien operationele concepten ontwikkeld waarin de werkwijze is beschreven voor de uitvoering van alle hoofdtaken, zoals bijv. de grensbewaking, het mobiel toezicht veiligheid, de beveiliging van objecten en de militaire politiezorg. In die concepten is geldende normering (bijv. in relatie tot het Schengen-akkoord) verwerkt, en worden de in te zetten middelen en de wijze van samenwerking met ketenpartners beschreven. Behalve de al eerder genoemde procesbeschrijvingen van de afdeling Intelligence, is er een beschrijving van de werkwijze van de planningstafels. Eind 2021 is ter illustratie van de toepassing van het concept van informatiegestuurd optreden een instructiefilm gemaakt, gebaseerd op een daadwerkelijk uitgevoerde operatie. Die film, getiteld 'Als elke mutatie telt', laat zien hoe IGO in de praktijk vorm krijgt en onderstreept het belang van het verzamelen van informatie en het juist verwerken daarvan in de bronsystemen.

Bij de invoering van IGO is de keuze gemaakt voor het team als kleinste mogelijke verband, de operationele bouwsteen. Een kleine bouwsteen maakt het mogelijk om IGO op een laag niveau in de praktijk te brengen en daardoor grotere flexibiliteit binnen de organisatie te bereiken, met naar verwachting een groter effect. Bovendien maakt het de uitvoering doelmatiger door de toewijzing van middelen. In tegenstelling tot de politie geldt voor de KMar dat het team als de basis geldt voor het functioneren van het individu. Opdrachten worden aan teams gegeven. Elk team beschikt over een

leidinggevende die hulp en ondersteuning biedt. Dat is wat de KMar toevoegt aan het stelsel en wat de KMar onderscheidt van de politie. Individueel inroosteren zoals gebeurt bij de politie, gaat in tegen het karakter en de cultuur van de KMar. Indien de opdracht met minder personeel kan worden uitgevoerd dan het aantal teamleden, zal de teamleider alternatieve taken voor de overige leden vinden. Teamleden hebben vaak meerdere specialismen en kunnen daardoor flexibel binnen het team worden ingezet. Een team is bovendien vaak incompleet als gevolg van verlof, ziekte, opleiding, enz. waardoor het 'snijverlies' in de praktijk meevalt.

De brigade blijft de geografische en administratieve basis van waaruit de inzet plaats vindt. Daar wordt aangevangen met de dienst en daar kan het personeel ook op terugvallen. Dat biedt het personeel stabiliteit, rust en vertrouwen. In theorie zou het ook mogelijk zijn om het personeel vanaf het eigen huisadres in te zetten en daarvoor een dienstauto toe te wijzen. Dat is vermoedelijk efficiënter, maar daarmee zou je de samenhang in het team verliezen. Optreden van het personeel vanuit een eigen 'operationeel team' draagt bij aan de kwaliteit van de taakuitvoering en de KMar is bereid daarvoor concessies te doen in relatie tot het bereiken van een hogere doelmatigheid.

Ten behoeve van de verdere ontwikkeling van IGO is in opdracht van C-LTC een experimenteromgeving ingericht. De brigades Zuid-Holland en Scheldestromen maken deel uit van die experimenteromgeving en ze worden bij het uitvoeren van experimenten door het LTC ondersteund. In de experimenteromgeving is het zgn. HOI-concept ontwikkeld. Hierbij is de werkwijze van het LTC ook op het niveau van de brigade toegepast. Het concept houdt in dat binnen de brigade een voortdurende informatie-uitwisseling en afstemming van activiteiten plaats vindt tussen de functies van Handhaving, Opsporing en Intelligence. De werkwijze is een voorbeeld van hoe IGO is bedoeld. Hierdoor wordt de inzet van de brigade effectiever. Om de ervaringen te delen met de brigades die geen deel uitmaken van



de experimenteeromgeving en hen te ondersteunen bij de implementatie van dit concept, is eind 2021 de al eerder genoemde instructie film 'Als elke mutatie telt' gemaakt die recent in het commandanten-overleg van C-LTC is vertoond en is toegelicht.

Subconclusie. De KMar hanteert het team als kleinste eenheid voor inzet. Afhankelijk van de toewijzing van opdrachten, kan hierdoor een groter aantal vte'n worden ingepland dan voor uitvoering van een opdracht strikt noodzakelijk is. De inzet van een team biedt echter voordelen op het gebied van aansturing, kwaliteit van uitvoering en redundantie en de KMar houdt vast aan het team als kleinste operationele bouwsteen, ten koste van mogelijk te behalen doelmatigheidswinst. De KMar heeft de wijze waarop de taken moeten worden uitgevoerd uitgebreid beschreven in verschillende operationele concepten en procedures (SOPs), waarin bovendien vaak ook de geldende normering, de in te zetten middelen en de samenwerking met ketenpartners is opgenomen. Dat vormt de basis voor eenheid van opvatting, een standaard wijze van optreden en daarmee een effectieve, doelmatige en voorspelbare inzet van middelen. De invoering van IGO is inmiddels weliswaar formeel afgerond, maar het concept wordt in de praktijk verder verfijnd en uitgewerkt. De herbezinning op de rol van de brigade-commandant en de ontwikkeling van het HOI-concept binnen de experimenteeromgeving zijn goede voorbeelden van die doorontwikkeling.

4.2.5 Veiligheid

In de beschrijving van de business case PTTC uit 2012 wordt als beoogd effect van de invoering van IGO een toename van de veiligheid van de medewerkers toegevoegd aan de reeds in het PID uit 2008 beschreven effecten van verbetering van de effectiviteit en de doelmatigheid van het optreden van de KMar alsmede een verbetering van de informatiepositie. De redenering is dat er als gevolg van de invoering van IGO voorafgaande aan een operatie een gedetailleerder omgevingsbeeld kan worden opgebouwd waardoor ook inzicht ontstaat in mogelijke risico's voor het bij de inzet betrokken personeel. Daarnaast wordt de uitvoering van de operaties, sinds de oprichting van LTC, door het operatiecentrum (OPSCENT) gemonitord en kunnen de medewerkers tijdens de operaties op het OPSCENT terugvallen voor ondersteuning en advies. Omdat er bij de bestudering van de beschikbare documenten voor de beleidsdoorlichting geen data is gevonden op basis waarvan een uitspraak kan worden gedaan of de veiligheid van de medewerkers op straat als gevolg van de invoering van IGO is toegenomen, is aan de brigadecommandanten binnen de KMar gevraagd (n=19) of, en in welke mate de invoering van IGO heeft bijgedragen aan de veiligheid van de medewerkers binnen hun brigade. Uit de beantwoording van de vragen blijkt dat in totaal 29% van de zeventien respondenten van mening is dat de veiligheid een beetje tot veel is toegenomen, omdat IGO zorgt voor een betere informatiepositie en daardoor voor een beter zicht op aan de inzet gerelateerde mogelijke risico's. De medewerkers worden voorafgaande aan hun inzet gebriefd en gaan beter geïnformeerd over mogelijke risico's de straat op. Bovendien kunnen ze ook tijdens hun inzet via het hen verstrekte mobile device relevante bronsystemen bevragen. De meerderheid van de zeventien respondenten (te weten 59%) geeft echter aan dat zij van mening is dat de veiligheid van de medewerkers als gevolg van de invoering van IGO niet merkbaar is verbeterd of verslechterd (dus gelijk is gebleven). Dit valt mogelijk te verklaren uit het feit dat een toename van de veiligheid in 2012 weliswaar als afgeleide doelstelling voor de invoering van IGO is geïntroduceerd, maar dat er geen plan is ontwikkeld voor het sturen op en bereiken van die doelstelling.

Subconclusie. Door de invoering van IGO gaan de medewerkers beter geïnformeerd de straat op waardoor ze zich meer bewust zijn van eventuele risico's die ze tijdens de uitvoering van hun dienst lopen. Bovendien worden ze tijdens hun inzet voortdurend met informatie en advies ondersteund vanuit het LTC. Op basis van die redenering is het aannemelijk dat de veiligheid van de medewerkers door de invoering van IGO is toegenomen. Een toename van de veiligheid is in 2012 als afgeleide doelstelling van IGO geformuleerd, maar er was geen concreet plan met meetbare resultaten waarop kon worden gestuurd voor het bereiken van die doelstelling. Als indicatie voor de mate waarin deze doelstelling werd bereikt, is een meerderheid (bijna 60%) van de brigadecommandanten (n=19, met 17 respondenten) van mening dat door de invoering van IGO de veiligheid van de medewerkers niet merkbaar is toegenomen.

4.3 Uitvoering van het beleid – Realisatie programmaplan IT-IGO

Deze paragraaf beschrijft de uitvoering van het programmaplan IT-IGO. Daarbij wordt eerst een aantal aannames toegelicht en worden de randvoorwaarden voor uitvoering van het programmaplan beschreven. Daarna volgt een toelichting over de wijze van uitvoering van het plan en wordt afgesloten met een subconclusie.

4.3.1 Aannames

Bij het opstellen van het programmaplan voor IT-IGO KMar in 2016 was de aanname dat het programma, wat later Grensverleggende IT (GrIT) werd genoemd, met de doelstelling de IT-infrastructuur van Defensie ingrijpend te moderniseren, snel van start zou gaan. GrIT werd geïntroduceerd door de CIO in coproductie met de CDS. De opeenvolgende BIT-adviezen³⁵ en de daarop volgende maatregelen in het programma GrIT hebben geleid tot vertraging. Inmiddels is de realisatie van het programma GrIT van start gegaan, maar leverde dit voor IT-IGO KMar niet conform planning de gewenste robuuste infrastructuur op. Een andere aanname was de defensiebrede verstrekking van mobiele devices (smartphones en tablets). Het programmaplan IT-IGO KMar ging uit van een defensiebrede financiële dekking. Door financiële keuzes ten gevolge van noodzakelijke prioriteitsstelling binnen Defensie werd niet overgegaan tot defensiebrede verstrekking van deze devices op het moment dat dit voor KMar wel nodig was.

Omdat deze aannames gedurende het programma niet juist bleken moest de koers worden bijgesteld om deze aannames alsnog binnen het programma zelf te vervullen. Er moest alsnog een adequate IT-infrastructuur worden gerealiseerd die tijdelijk het vertragen van GrIT kon opvangen. Dit heeft vorm gekregen in de ontwikkeling van de KMar Dynamische infrastructuur (KDI), op basis van het Basis Cloud Platform. Dit is ten koste gegaan van andere projecten zoals Data Omgeving KMar (DOK), terwijl ook DOK noodzakelijk werd geacht voor IGO. Omdat deze keuze aan het einde van het programma gemaakt moest worden, was er geen andere keuze dan het laten vervallen van DOK. DOK was uit het programma te lichten, in tegenstelling tot de andere projecten. Daarnaast was het noodzakelijk dat DOK zou landen op een platform, dus het creëren daarvan kreeg prioriteit. Aangezien analysecapaciteit wel van essentieel belang is voor IGO, is de opvolger van DOK, DAK (Data Analyse KMar) opgenomen in het programma Grenade-29 wat de opvolger is van IT-IGO. Daarnaast is vanuit het programma de financiële ruimte beschikbaar gesteld voor de aanschaf en realisatie van Lima 4000 (aanschaf iPhones) omdat C-KMar 'mobiele devices' had aangemerkt als randvoorwaardelijk voor het succesvol kunnen starten met IGO.

³⁵ In juni 2016 heeft de eerste BIT-toets plaatsgevonden (Kamerstuk 31 125, nr. 68) op het programma Grensverleggende IT (GrIT). Uit deze BIT-toets kwamen bevindingen die Defensie heeft opgevolgd en in de programma aanpak heeft verwerkt. Daarop heeft in mei 2018 een vervolgttoets plaatsgevonden door het BIT-team (Kamerstuk 31 125, nr. 84). Ook uit deze vervolgttoets zijn aanbevelingen voortgekomen die in het programma verwerkt zijn. Op basis van het tweede BIT-advies zijn stappen gezet om te komen tot een fijnmaziger planning. In 2019 volgde de derde BIT-toets. De hoofdconclusie op basis van het onderzoek van het BIT-team in de periode van januari tot april 2019 was dat de risico's van het programma GrIT, als het gaat om implementatie, sturing en beheersing van het programma nog steeds te hoog waren. Daarop heeft de Staatssecretaris van Defensie besloten de aanpak voor het programma grondig te herzien en daarover de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken geïnformeerd (nota BS2019011403). Ook de Tweede Kamer is hierover geïnformeerd (nota BS2019012567). De aangepaste aanpak heeft geleid tot een volgend toets-moment door het BIT-team met een positief oordeel op 20 mei 2021 om de eerste blokken in uitvoering te mogen geven (het positieve vierde BIT-advies (Kamerstuk 31 125 nr. 115). Daarmee kon de uitvoering van het programma GrIT daadwerkelijk beginnen, maar was er inmiddels sprake van een vertraging.

4.3.2 Randvoorwaarden

Het programma was afhankelijk van de invulling van een aantal randvoorwaarden. Deze zijn in het programmaplan IT-IGO KMar beschreven in paragraaf 2.5 en hebben vooral betrekking op voldoende kwantitatieve (aantal) en kwalitatieve (kennis en kunde) personele capaciteit bij opdrachtnemer/JIVC en vanuit de KMar om met JIVC samen te werken en projectresultaten te implementeren. Het programma was afhankelijk van JIVC en KMar om deze capaciteit te kunnen benutten. Deze randvoorwaarde werd onvoldoende ingevuld. De reden hiervan was een grotere vraag naar IT en structurele bezuinigingen op Defensie. Daardoor moest een groter beroep gedaan worden op inhuur om het gebrek aan kwaliteit en kwantiteit te compenseren. Dit betreft zowel inhuur voor JIVC als voor de KMar. Dit heeft erin geresulteerd dat van de bijna € 51 miljoen beschikbare middelen er afgerond 37% (ultimo eind oktober 2021) is ingezet om deze randvoorwaarde in te vullen. Het gevolg hiervan is dat er 63% van het beschikbare budget daadwerkelijk gebruikt kon worden voor het realiseren van IT-voorzieningen ten behoeve van IGO. De besteding van het voor IT-IGO toegewezen budget zal in paragraaf 4.5 verder worden toegelicht.

4.3.3 Koersvastheid

Bij de aanvang van het programma IT-IGO KMar was er geen vastomlijnde lijst met beoogde projecten. Binnen het programma was er sprake van een mix van projecten met hoge prioriteit en projectideeën. Bij de start van het programma waren sommige projecten al gestart naast het programma en was er onvoldoende inzicht in de stand van zaken van deze reeds gestarte projecten. Dit bemoeilijkte de sturing van het programma. Het programma IT-IGO bestond oorspronkelijk uit 74 projecten en projectideeën in verschillende stadia van concreetheid en volwassenheid³⁶. Uiteindelijk hebben vanuit het programma IT-IGO 16 projecten de hoogste prioriteit gekregen en daadwerkelijk bijgedragen aan de realisatie van IT-IGO KMar en de doelstelling om meer informatie gestuurd te gaan werken. Van deze 16 projecten zijn er vier nog niet afgerond en is de verwachting dat deze gerealiseerd worden medio 2022. Verder zijn er 14 apps ontwikkeld waarvan een groot gedeelte actief is en nog een klein gedeelte in ontwikkeling. Het beoogde doel aan het begin van het programma IT-IGO KMar was onvoldoende concreet en het te ondersteunen beleidsdoel IGO evenmin. Het programma heeft daardoor koerswijzigingen moeten doorvoeren om tot de uiteindelijke prioriteiten te komen en dat maakt dat het moeilijk vast te stellen in hoeverre het beoogde oorspronkelijke programmadoel voor de IT is behaald.

4.3.4 Aanpak, planning en business change

De initiële aanpak kenmerkte zich door een multiproject-aanpak. Na bijsturing heeft een meer programmatische aanpak volgens MSP-methodiek³⁷ plaatsgevonden. Daarnaast heeft architectuur een meer centrale plaats gekregen om inzicht en overzicht te creëren en zo een meer geïntegreerde aanpak te bewerkstelligen. Informatiebeveiliging (IB) maakt integraal onderdeel uit van project- en programmamanagement moet bij de start al betrokken worden. Het vroegtijdig betrekken van IB is in het programma IT-IGO niet gebeurd en daardoor zijn de opgeleverde IT systemen niet geaccrediteerd.

Door lange doorlooptijden voor inhuur en interne (bureaucratische en verouderde) processen werd het programma vertraagd. Eigenaarschap op detailprocessen was onvoldoende geregeld. Voor een informatie gestuurde organisatie is het nodig dat de procesverantwoordelijkheid niet alleen op hoofdniveau helder is, maar ook dieper in de organisatie belegd wordt.

³⁶ BIT-advies programma 'IT Informatie Gestuurd Optreden Koninklijke Marechaussee', 21 maart 2017

³⁷ Management of Successful Programs: een methode voor programmamanagement die aansluit op PRINCE2® en inzicht geeft in het beheren van meerdere projecten binnen een programma

4.3.5 Projecten

De realisatie van de individuele projecten, zoals de ontwikkeling van IV producten (bijv. Mobiele Applicaties KMar, COP GEO, CIP, OPSCENT, Webint, DataFieldLab, KOWA, TOBS en de applicatie Hit-No Hit), hebben de basis gelegd voor de IGO-verandering. Hierdoor zijn technische hulpmiddelen ontstaan ter ondersteuning van Informatie Gestuurd Optreden. Ook het onderliggend platform KMar Dynamische Infrastructuur (KDI) maakt hier deel van uit. Alle projecten hebben (en lopende projecten zullen dit nog doen) minstens een 'Minimal Viable Product' opgeleverd. De inrichting van aspecten, zoals architectuur, data governance en communicatie is randvoorwaardelijk geweest voor de realisatie van deze projecten. De voorbereiding op een project kan doorgaans wel verbeterd worden. Hiermee wordt bedoeld: het vooronderzoek, een duidelijke/eenduidige behoeftestelling, goede omschrijving van functionele eisen & wensen, eigenaarschap van een project, tijdige toewijzing van product eigenaarschap, proces vaststelling en duidelijkheid omtrent het benodigde accreditatieproces.

C-KMar heeft bij de start van het programma een vijftal projecten aangemerkt als randvoorwaardelijk en dus als kritieke onderdelen voor het succesvol kunnen starten met IGO, waaronder ook TOBS. De business is tot op heden in overleg met het project en wenst een functionele aanpassing van TOBS waarbij op basis van Activity Based Planning zowel individuen als groepen gepland kunnen worden. Hierdoor wijkt het gebruik van TOBS af van het initieel beoogde doel. De reden hiervan lijkt te zijn ontstaan door schuivende panelen in de vorm van nieuwe commandanten, die een andere visie hebben. Waar de ene commandant als focuspunt heeft de juiste man op de juiste plaats op het juiste tijdstip, heeft de andere commandant als focuspunt dat de KMar werkt met vaste teams, zoals omschreven in de 8 van IGO. In de praktijk betekent dit dat het project TOBS geconfronteerd werd met bijstellingen in de functionaliteit om te plannen. Het meest recente inzicht is dat TOBS idealiter zowel op teamniveau, groepsniveau als individueel kan plannen omdat situationeel de wens kan afwijken wat de kleinste eenheid van plannen is. Dat verklaart ook de veranderende scope in de loop van de tijd. Het is afhankelijk van de situatie wat het optimum is om inzet te plannen langs de lijn van efficiëntie en effectiviteit. TOBS wordt aangepast aan de mogelijkheden om vanuit de verschillende perspectieven te kunnen plannen.

4.3.6 Subconclusie

De doelstellingen en beoogde resultaten uit het programmaplan voor IT-IGO KMar zijn niet allemaal gehaald. Om effectief en doelmatig te kunnen optreden waren additionele IT-voorzieningen benodigd. Het programma IT-IGO is daar gedeeltelijk in geslaagd. Voornamelijk IT-middelen om analyses uit te kunnen voeren ontbreken nog. Daarmee is plateau 2 uit het PID (basis IGO) nog niet volledig bereikt. De oorzaken hiervoor zijn te vinden in twee belangrijke factoren; enerzijds was het programmaplan gebaseerd op aannames over de voortgang van de defensiebrede vernieuwing van IT (GrIT en technische infrastructuur ter ondersteuning van mobiele middelen) die achteraf niet realistisch zijn gebleken. Anderzijds kon een aantal randvoorwaarden op het gebied van personele capaciteit niet worden ingevuld. Het programma werd daardoor geconfronteerd met moeilijk te beïnvloeden omgevingsfactoren die veel aandacht van het programma hebben gevraagd wat ten koste ging van het interne realisatievermogen en het beschikbare budget.

Met de resultaten van het programma IT-IGO is de basis gelegd voor verdere invulling van het IGO-concept bij de KMar. Door de komst van nieuwe IV-producten heeft IGO vorm en inhoud gekregen en is daarmee tot leven gebracht. Gedurende de uitvoering is het inzicht ontstaan dat IGO feitelijk nooit helemaal af is. Het programma IT-IGO heeft daarin wel een belangrijke eerste stap gezet.

4.4 Uitvoering van het beleid – Realisatie vastgoedplan

Op basis van de business case PTTC werd een behoeftestelling voor vastgoed opgesteld die, kort samengevat, neerkwam op huisvesting van het LTC, op een centrale locatie in het land, voor een totale personele omvang van 452 vte'n met oplevering van de gebouwen in december 2017 (het operatiecentrum) en in december 2018 (kantoren en opslagruimten). Toen de behoefte werd opgesteld in 2014 was de reorganisatie van de KMar en de oprichting van het LTC nog niet volledig uitgekristalliseerd. De consequenties voor huisvesting waren daardoor nog niet tot in detail te overzien. Om die reden is overeengekomen dat er, gedurende de transformatie, sprake moest zijn van ruimte voor bijstelling van de plannen.

Zoals al beschreven, wordt het voor de huisvesting van het LTC benodigde vastgoed in drie fases gerealiseerd, te weten het operatiecentrum (OPSCENT), een stalling en opslagruimte en een verzamelgebouw met kantoorvoorzieningen.

Fase 1. Het opgaan van de DVD in het RVB heeft grote consequenties gehad tijdens de voorbereiding van fase 1. Met name veelvuldig wisselen van projectleiders (zonder gedegen kennis van Defensie en KMar) bij het RVB en de nieuwe procedures resulteerden in onjuiste aannames in de voorbereiding en een ondermaatse technische beschrijving (het bestek). Dat resulteerde in kostbaar tijdsverlies en herstelkosten tijdens de realisatie.

Voor wat betreft fase 1 van het LTC heeft de voorbereiding en realisatie een jaar langer geduurd dan oorspronkelijk gepland. Noodzakelijke aanpassingen op het gebied van milieu, veiligheid en IV (serverruimte) hebben ertoe geleid dat de kosten uiteindelijk geen € 4,9 miljoen bedroegen, maar op € 10,7 miljoen uitkwamen.

Fase 2. Zoals aangegeven, is uit kostenoverweging besloten om fase 2 (opslag en stalling) los van fase 3 (verzamelgebouw) te bouwen. Normaliter heeft een stallingsgebouw een lagere prijs per m² (€1500-2000) dan een kantoorgebouw (€ 2000-3000). Echter de opslagruimte moest onder meer geschikt worden gemaakt voor de opslag van archief, crypto en persoonlijke wapens. Daarvoor moesten aanvullende voorzieningen worden aangebracht die de prijs opdreven. Naar schatting heeft het loskoppelen van fase 2 en 3 van het LTC in totaal een besparing opgeleverd van € 1,6 miljoen, waardoor de kosten voor fase 2 uiteindelijk uitkomen op € 3,4 miljoen.

Fase 3. Na vaststelling van het behoeftestellingsdocument in 2015 hebben zich ontwikkelingen voorgedaan die een effect hadden op de uiteindelijke huisvestingsbehoefte in het verzamelgebouw voor het LTC. Tijdens het reorganisatietraject is de inrichting van het LTC concreet geworden. De omvang van het LTC nam toe, onder meer door de oprichting van de afdelingen Intelligence, Plans en Support. Op basis daarvan is in 2018 een aanvullende behoefte gesteld om bovenop het eerdere aantal van 452 vte'n nog eens 188 vte'n voor het LTC te huisvesten. Gerekend met een gemiddelde normering van 0,7 resulteerde dit in een additionele behoefte van 130 werkplekken, hetgeen zich praktisch liet vertalen in een extra verdieping op het verzamelgebouw.

Het bij de voorbereiding van fase 3 betrokken ingenieursbureau heeft de kosten voor de extra verdieping geraamd op € 4,3 miljoen. Het budget voor fase 3 werd daartoe met dat bedrag verhoogd. Als gevolg van gewijzigde wetgeving moesten bovendien strengere milieueisen worden nageleefd. Hierdoor moest het oorspronkelijke ontwerp voor fase 3 worden aangepast zodat het voldeed aan de BENG (Bijna Energie Neutraal Gebouw) normering. Ook dat leidde tot aanpassing van het budget. Het budget is gaande de uitvoering van het vastgoedplan ook bijgesteld omdat de materiaalkosten stegen. De totale kosten voor fase 3 bedragen naar verwachting circa € 30,6 miljoen. In het verzamelgebouw wordt zowel personeel van het LTC als van andere eenheden gehuisvest. Het aandeel voor het LTC bedraagt circa 85% van het totale bouwvolume van fase 3.

Bij de oprichting van het LTC besloot de toenmalige commandant om de hele staf zo snel mogelijk op Camp New Amsterdam te huisvesten. Dit met het oog op de aansturing van de staf en ter bevordering van de cohesie en samenwerking van de (nieuw opgerichte) staf. Omdat de permanente huisvesting (fase 3) nog niet beschikbaar was, werd besloten om de staf in tijdelijke onderkomens te plaatsen. Daartoe werden prefab-units neergezet. De kosten hiervoor bedroegen circa € 1,2 miljoen. Omdat de units als gevolg van de opgelopen vertraging van de oplevering van de definitieve gebouwen langer in gebruik blijven dan oorspronkelijk gepland, is dat bedrag inmiddels verhoogd met circa € 1,7 miljoen voor de huur van de units (periode tot en met 2022). De totale kosten voor tijdelijke huisvesting komen daarmee op € 2,9 miljoen (exploitatie inbegrepen).

Tijd. De voorbereiding van fase 2 en 3 heeft naar schatting bijna twee jaar langer geduurd voordat het in realisatie kwam. Dit had onder meer te maken met capaciteitsgebrek bij het RVB, waardoor het project door een externe partij is voorbereid. Ook de planning van de extra verdieping op het verzamelgebouw heeft bijgedragen aan de vertraging. Medio 2019 werd het kritieke pad in de planning uiteindelijk veroorzaakt door een onvoorziene vertraging van bijna een jaar doordat een gebouw van een andere eenheid langer in gebruik werd gehouden. Hierdoor kon dit gebouw niet volgens de planning worden leeggeruimd en gesloopt, en kon op het daardoor vrijvallende perceel pas later worden begonnen met de bouw van fase 3.

Af te stoten objecten. In onderstaande tabel zijn de geschatte kosten en opbrengsten zichtbaar gemaakt die zijn gerelateerd aan de na herhuisvesting van de betreffende eenheden op CNA af te stoten objecten.

Opbrengsten en kosten van de na herhuisvesting op Camp New Amsterdam af te stoten objecten
(prijspeil 31 december 2021, bedragen x 1000)

Object	Opbrengst markt	Opbrengst Defensie	Bruto vloer-opp (m ²)	Terrein opp (m ²)	Exploitatie-kosten gebouw	Exploitatie-kosten terrein	Totaal exploitatie
Baarn	commercieel vertrouwelijk		7000	29000	€ 525	€ 145	€ 670
Boerendanserdijs	commercieel vertrouwelijk		4417		€ 350		€ 350
Hervensplein	commercieel vertrouwelijk		5269		€ 400		€ 400
MEA, geb. 14	commercieel vertrouwelijk		6988		€ 525		€ 525
Fort De Bilt	commercieel vertrouwelijk		7306	50064	€ 550	€ 250	€ 800
Totaal	€174.800	€ 33.040	30980	79064	€ 2.350	€ 395	€ 2.745

De taxatiewaarde van de af te stoten objecten wordt geschat op € 174,8 miljoen waarbij Defensie, op basis van de door het Rijksvastgoedbedrijf gehanteerde kengetallen rekent op een opbrengst door de verkoop van de afgestoten objecten van ongeveer € 33 miljoen. De getallen kunnen door ontwikkelingen in de markt afwijken van eerdere aannames.

Er was bijna 31 duizend m² aan bestaande oude bebouwing nodig om de eenheden te huisvesten waaruit het LTC is voortgekomen. Voor deze eenheden wordt in fase 3 van het LTC (het verzamelgebouw) ca. 12 duizend m² teruggebouwd. Door deze gezamenlijke huisvesting wordt een besparing van 19 duizend m² gerealiseerd.

Subconclusie. De totale realisatie van de infrastructuur voor het LTC op Camp New Amsterdam is nog niet afgerond. Het gebouw voor het OPSCENT werd in 2019 opgeleverd en is reeds volledig in gebruik. Eind dit jaar komt circa drie jaar later dan oorspronkelijk gepland, het gebouw voor de stalling en opslag gereed en volgend jaar wordt het kantoorgebouw opgeleverd. In totaal is dan een bedrag van bijna € 48 miljoen besteed³⁸.

³⁸ Zie tabel met opbouw in paragraaf 4.5

4.5 Uitvoering van het beleid - Financieel raamwerk

Personeel

De KMar heeft de in 2011 opgedragen bezuinigingen deels verwerkt bij de invoering van IGO. Zo is de € 4,5 miljoen taakstelling, zoals opgenomen in de beleidsbrief In het belang van Nederland, een harde randvoorwaarde. Deze taakstelling is ingeboekt als vermindering van het personele exploitatiebudget in SAP Finad. Gezien het feit dat de reductie op het exploitatiebudget administratief is ingeboekt bij de KMar, kan worden geconcludeerd dat de besparing financieel is gerealiseerd.

Bij het inboeken van taakstellingen is de financiële administratie leidend. De personele reductie van 120 vte'n (equivalent van € 4,5 miljoen) is aantoonbaar ingeboekt in de Dynamische Formatieboekhouding van Defensie.

IT

Het totale investeringsbedrag benodigd voor IT is gedaald van € 51,1 miljoen (start project DLP 15.2) naar € 49,5 miljoen (DLP 19.0). Dit als gevolg van het opheffen van de Baten Lasten Dienst DTO eind 2018. Vanaf dat moment vond geen doorbelasting meer plaats van intern Defensie personeel (werkzaam bij voormalig DTO) en is het DLP verlaagd als gevolg van het vervallen van deze uitgaven. Door jaarlijkse prijspeilbijstellingen is het totaal budget (DLP 22.0) inmiddels € 50,7 miljoen. Tot juni 2022 is hiervan € 47,2 miljoen (93%) betaald. Een groot deel van nog resterende betalingen (één contract) is momenteel afhankelijk van chip levering problematiek.

Vastgoed

In 2014 is het project van start gegaan om voor de KMar een Landelijk Tactisch Commando (LTC) te realiseren op Camp New Amsterdam (CNA). Zoals beschreven in paragraaf 2.2.4. wordt het LTC gebouwd in drie fases. In het DLP was een budget gereserveerd van € 34,1 miljoen. In 2017 is een verzoek tot herijking ingediend, omdat het beschikbare budget niet toereikend was doordat fase 1 duurder werd. Dit is in eerste instantie niet gehonoreerd, budget uit fase 2 is gebruikt voor de realisatie van fase 1.

In 2019 heeft een herijking plaatsgevonden waarin de kostenstijging is meegenomen. Daarnaast bleek dat meer vte'n werden geplaatst op het LTC dan waar het ontwerp oorspronkelijk op was berekend. Deze extra vte'n komen voort uit onvoorziene groei door uitbreiding van het takenpakket en verhoging van de formatie. Naar aanleiding hiervan is extra geld beschikbaar gesteld om een derde verdieping op het verzamelgebouw te realiseren en het personeel te kunnen huisvesten. Bij deze herijking is uitgebreid gekeken naar wat minimaal aan ruimte en werkplekken nodig was. Het project werd herijkt, waarmee het totaal beschikbare budget neerkwam op € 43,5 miljoen.

In 2021 was, na prijspeilbijstellingen in het DLP, € 44,3 miljoen beschikbaar voor het LTC. Dit is inclusief de risicoreservering. Door ontwikkelingen is gesteld dat € 44,3 miljoen niet toereikend was, waarna voor het project een Afwijkingsrapportage (AWR) werd opgesteld. De ontwikkelingen waren:

- Doordat de nieuwbouw voor JIVC is vertraagd was het pas later mogelijk om de gebouwen, die op de plek staan om fase 2 en 3 te realiseren, te slopen. Daarom vindt de aanbesteding voor fase 2 en 3 pas in 2021 plaats waardoor er een verschuiving is in tijd.
- Door deze verschuiving in tijd, huidige marktwerking en gestegen materiaalkosten zijn de kosten ten opzichte van de herijking uit 2019 met ongeveer 30% gestegen. De verwachting is dat de materiaalkosten de komende tijd nog verder zullen oplopen.

De te verwachten meerkosten kwamen neer op € 6,9 miljoen en zijn gebaseerd op bovengenoemde ontwikkelingen en ontvangen offerte. De AWR is goedgekeurd en daarmee is voor de investering en exploitatie ten behoeve van IGO gerelateerd vastgoed project '2HVD.4 KMar en Informatie Gestuurd Optreden (IGO) (vastgoed deel)' onderstaande reeks opgenomen in het Defensie Lifecycle Plan (DLP) 22.0:

	t/m 2021	2022	2023	2024 e.v.	Totaal
Basisraming	12,2	21,4	17,5	0	51,2
Delta exploitatie	0	0	-2,9	-2,9	-2,9 p/j

Onderstaand overzicht (uitgangsdatum 31 december 2021) biedt inzicht in realisatie, aanbestedingen en verwachte opbrengsten uit afstoting, afgezet tegen het beschikbare budget.

	Budget (incl. BTW)	Status
Beschikbaar budget (DLP 22.1)	M€ 51,2	
LTC fase 1 (OPSCENT)	M€ 10,71	Gerealiseerd
LTC fase 2 (stalling en opslag)	M€ 3,44	Aanbesteed en in uitvoering
LTC fase 3 (verzamelgebouw)	M€ 30,68	Aanbesteed en in uitvoering
Terreininrichting	M€ 1,80	Geraamd door RVB
Interim huisvesting Staf LTC (prefabs)	M€ 1,20	Gerealiseerd (excl. exploitatie component)
Totaal investeringen vastgoed op CNA	M€ 47,83	Combinatie realisatie, aanbesteding en raming
Ten behoeve van LTC	M€ 40,66 ³⁹	
Verwachte opbrengst afstoting objecten	M€ 33,04	Zie tabel in paragraaf 4.4

Het vastgoed wordt naar verwachting gerealiseerd binnen het daarvoor in het DLP beschikbaar gestelde budget, met dien verstande dat nog niet alle fases zijn afgerond en derhalve wordt gerekend met aanbestedingen en ramingen.

Op basis van de door het Rijksvastgoedbedrijf gehanteerde kengetallen rekent Defensie op een opbrengst door de verkoop van de afgestoten objecten van ongeveer € 33 miljoen. Het verschil tussen de investering en verwachte afstotingsopbrengsten bedraagt € 14,79 miljoen. Dit bedrag wordt op termijn terugverdiend door een afname van de exploitatiekosten op vastgoed. Voor wat betreft de exploitatie van de nieuwbouw van het LTC (fase 1, 2 en 3) is in het DMP-A een kostenpost aangehouden van € 1,1 miljoen per jaar. In de oude situatie komen de geschatte exploitatiekosten uit op € 2,72 miljoen per jaar. De geschatte besparing op exploitatie bedraagt derhalve naar verwachting € 1,62 miljoen op jaarbasis. Daarmee is de realisatie van de bouw op het CNA, inbegrepen van het door het LTC in gebruik genomen deel, na iets meer dan negen jaar kostenneutraal. Met de besparing op de vastgoed exploitatiekosten kan daarna een deel van de toename van de IT exploitatiekosten worden opgevangen.

³⁹ De inschatting is dat de gebouwde infra voor 85% worden gebruikt door het LTC en voor het overige deel door de andere eenheden die op het CNA werden geherhuisvest.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Die zijn gebaseerd op de beschrijving van het beoogde beleid (hoofdstuk 2), van de beleidswijzigingen en externe ontwikkelingen (hoofdstuk 3) en van het uitgevoerde beleid alsmede de analyse van de consequenties voor de effectiviteit en doelmatigheid van dat beleid (hoofdstuk 4). Bij het opstellen van de conclusies en aanbevelingen zijn ook alle relevante aspecten van de beantwoording van de onderzoeksvragen (bijlage A) meegenomen. Dit hoofdstuk kan daarom in combinatie met hoofdstuk 1, ook wel als beknopte samenvatting van de beleidsdoorlichting worden gelezen.

Er zijn, eenvoudig gezegd, drie elementen van belang voor het slagen van Informatie Gestuurd Optreden: ten eerste moet er tijdig informatie worden gegenereerd die besluitvorming ondersteunt. Ten tweede dient er een sturingsconcept te zijn. En ten derde dient de organisatie te beschikken over uitgewerkte operationele concepten waarin het gewenste optreden van de eenheden wordt beschreven. Deze elementen worden al genoemd in het programma initiatiedocument uit 2008 waarmee de invoering van IGO bij de KMar vorm werd gegeven en zijn of worden binnen de KMar ontwikkeld en ingevoerd.

De staf van de KMar en van het LTC leveren tijdig en gestructureerd gegevens, informatie en inlichtingen aan die bijdragen aan de ondersteuning van de besluitvorming op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau. De wijze waarop de producten tot stand komen, is goed gedocumenteerd en komt grotendeels overeen met het proces van inlichtingenverzameling ter ondersteuning van besluitvorming bij militaire operaties.

In 2013 is een sturingsconcept ontwikkeld dat daarna is geïmplementeerd. Het laat binnen de KMar een duidelijke rolverdeling zien tussen het strategische (staf KMar), tactische (LTC) en operationele (brigades) niveau. De aansluiting op bestuurlijk niveau, richting de SG in diens rol als beheerder en richting het gezag als opdrachtgever, komt tot stand via staf KMar. De operationele sturing wordt vorm gegeven door de oprichting van het LTC, de werkwijze van de planningstafels en de dagelijkse aansturing van de operaties door de chief operations (CHOPS). De sturing verdient op een aantal punten aandacht. De structuur van de Directie Operaties van staf KMar en van de staf van het LTC verschillen sterk van elkaar, waardoor het niet eenvoudig is om te bepalen hoe de onderlinge samenwerking op dossiers het best kan worden vormgegeven. Verder is het nog niet goed mogelijk om de op het strategische niveau geformuleerde effecten logisch te vertalen naar de opdrachten die op tactisch niveau worden verstrekt aan de operationele teams.

Het LTC heeft de wijze waarop de verschillende taken dienen te worden uitgevoerd, gedetailleerd beschreven in operationele concepten. Daarin wordt naast de te hanteren werkwijze ook de samenwerking met de partners uit de veiligheidsketen beschreven. Daarnaast wordt er gewerkt aan een overkoepelende doctrine. De binnen het LTC gehanteerde werkprocessen zijn eveneens beschreven, al moet een aantal daarvan nog verder worden uitgewerkt. De combinatie van doctrine, operationele concepten en werkprocesbeschrijvingen biedt de randvoorwaarde voor eenheid van opvatting, een standaard wijze van optreden en daarmee een meer effectieve, doelmatige en voorspelbare inzet van mensen en middelen.

Op basis van de bestudeerde documenten, afgenomen interviews en verzamelde informatie blijkt dat de invoering van IGO een complexe aangelegenheid was. Niet alleen moest een reorganisatie worden uitgevoerd, maar tegelijkertijd werd de ter ondersteuning van het concept benodigde IT ontwikkeld en ingevoerd en werd nieuwe infrastructuur gerealiseerd en (deels) in gebruik genomen. In de tussentijd vond ook de operationele inzet gewoon doorgang. Ondanks deze omstandigheden is de conclusie te rechtvaardigen dat de invoering van IGO heeft bijgedragen aan de drie gestelde beleidsdoelstellingen, te weten (1) verbetering van de informatiepositie van de KMar waardoor (2) de effectiviteit en (3) de doelmatigheid van het optreden van de KMar zijn verhoogd. De tabel in bijlage B laat zien welke interventies hebben bijgedragen aan het bereiken van de beoogde beleidsdoelstellingen. In de behoeftestellingsdocumenten staat dat de invoering van IGO ervoor zorgt dat de KMar in staat is haar taken 'sneller, beter en slimmer' uit te voeren. Of nu, na de invoering van IGO, het optreden van de KMar ook werkelijk 'snel genoeg', 'goed genoeg' en 'slim genoeg' is, kan niet worden vastgesteld omdat indertijd de beleidsdoelstellingen niet nader werden gekwantificeerd, noch werd beschreven hoe realisatie daarvan zou zijn te meten.

De invoering van IGO is het meest zichtbaar door de oprichting van het LTC waar een landelijk omgevingsbeeld wordt opgebouwd en waar de operaties centraal worden gepland en aangestuurd. Daardoor kan de KMar snel inspelen op veranderingen in de operationele omgeving en op nieuwe opdrachten van het gezag. De commandant gebruikt het landelijke omgevingsbeeld om overzicht te houden, zijn prioriteiten te stellen en de beschikbare menskracht en middelen op de juiste plaats en op de juiste tijd in te zetten zodat het te bereiken resultaat wordt geoptimaliseerd. De planningstafels en het OPSCENT spelen daarin een belangrijke rol. De oprichting van het LTC is nagenoeg afgerond, met uitzondering van stap 4 van de reorganisatie. In die stap moet het binnen het LTC ervaren personeelstekort worden opgelost en vindt een herschikking van de capaciteit van de brigades plaats.

Behalve deze organisatie-aanpassing heeft de invoering van IGO ook geleid tot een andere werkwijze. Die werkwijze kenmerkt zich door een voortdurende ontwikkeling van de eigen informatiepositie. Dat betekent dat niet alleen het uitvoeren van de interventies een kerntaak is maar dat ook het proces van verzamelen, opslaan, analyseren en verspreiden van informatie 'core-business' is geworden. Als informatie niet goed wordt verzameld, opgeslagen, geanalyseerd en weer verspreid, vindt besluitvorming mogelijk plaats op basis van een onjuist of onvolledig omgevingsbeeld waardoor operaties niet de beoogde resultaten opleveren. Voor het welslagen van IGO is het daarom belangrijk dat de medewerkers zich bewust zijn van het belang van een zorgvuldige behandeling van informatie en van de bijdrage die ze daar zelf aan kunnen leveren. De reguliere opleidingen binnen de KMar besteden daar aandacht aan. In de behoeftestellingsdocumenten werd gesteld dat een cultuurverandering nodig is om het besef van het belang van informatie bij alle medewerkers tussen de oren te krijgen. Voor het bereiken van deze cultuurverandering werd echter geen concreet plan opgesteld met meetbare doelstellingen waarop de leiding kon sturen. Op de vraag of de beoogde cultuurverandering is bereikt, is daarom geen eenduidig antwoord mogelijk. Uit afgenomen interviews blijkt dat de kwantiteit en de kwaliteit van de door de medewerkers in de bronsystemen ingevoerde gegevens toeneemt, en dat verdere verbetering hiervan nog wenselijk is. Dat wijst erop dat het besef van het belang van informatie voor de uitvoering van IGO zich binnen de KMar ontwikkelt. Een ruime meerderheid van 70% van de brigadecommandanten (n=19, waarvan 17 respondenten) gaf desgevraagd aan van mening te zijn dat de gewenste cultuurverandering binnen hun eenheid is gerealiseerd. In een dit jaar binnen de staf van de KMar uitgevoerd werkbelevingsonderzoek (n=420, waarvan 247 respondenten de vragen uit de keuzemodule IGO beantwoordden) gaf 85% van de medewerkers aan dat in zijn/haar team iedereen weet dat het verzamelen van informatie van belang is voor het slagen van IGO en 83% van de respondenten verklaarde dat in zijn/haar team iedereen weet dat het voor het slagen van IGO belangrijk is om de verzamelde informatie op de juiste wijze in te voeren in de systemen. Voor het OTCKMar (n=547, waarvan 227 respondenten deze vragen uit de keuzemodule IGO beantwoordden) waren deze percentages respectievelijk 66% en 61%.

Behalve de al eerder genoemde beleidsdoelstellingen over verbetering van de informatiepositie en verhoging van de effectiviteit en doelmatigheid van het optreden, zijn tijdens de uitvoering van het IGO-implementatieprogramma nog twee afgeleide beleidsdoelstellingen geformuleerd: IGO moest bijdragen aan toename van de veiligheid en aan zingeving voor de medewerkers. Er is geen informatie gevonden over de achterliggende noodzaak voor de introductie van deze doelstellingen. De doelstellingen zijn niet nader uitgewerkt, er zijn geen gegevens gevonden die aantonen dat er een concrete aanpak was om de doelstellingen te bereiken en ook is nergens beschreven hoe kan worden vastgesteld of de doelstellingen zijn gerealiseerd. Het is aannemelijk dat de invoering van IGO bijdraagt aan de veiligheid van de medewerkers die belast zijn met de interventies op straat: IGO zorgt voor een betere informatiepositie en daarmee ook voor een beter inzicht in mogelijke risico's tijdens de uitvoering van de interventies. En doordat het OPSCENT de uitvoering van de operaties 24 uur per dag en zeven dagen per week monitort, kan het de medewerkers zo nodig met raad en daad bijstaan. Dat zal voor de medewerkers het gevoel van veiligheid ongetwijfeld verhogen. Bijna 60 procent van de brigadecommandanten (n=19, waarvan 17 respondenten) gaf desgevraagd aan dat naar hun mening de veiligheid van de medewerkers niet merkbaar is verbeterd, terwijl er volgens 29 procent sprake is van een toename van de veiligheid.

De resultaten van de appreciatie van de zingeving van het dagelijkse werk door de respondenten in het Picture-onderzoek uit 2015 (voordat IGO bij de KMar werd ingevoerd) en de respondenten in het Werkbelevingsonderzoek uit 2019 (nadat IGO al tweeënhalf jaar werd uitgevoerd) zijn nagenoeg gelijk: circa 82% van de respondenten in beide onderzoeken vindt het dagelijkse werk zinvol. Omdat het beide representatieve onderzoeken betreft, is de conclusie te rechtvaardigen dat de invoering van IGO niet merkbaar heeft bijgedragen aan verhoging van de zingeving bij de medewerkers. Uit de antwoorden van de brigadecommandanten (n=19) blijkt echter dat 82% van de zeventien respondenten van mening is dat er sprake is van een toename van het gevoel van zingeving bij de medewerkers als gevolg van de invoering van IGO. Zingeving wordt echter ook beïnvloed door andere factoren dan alleen IGO, zoals bijvoorbeeld door de missie of de kernwaarden van de KMar of de hoeveelheid dagelijks werk. Er kan daarom op basis van de gevonden informatie geen eensluidende uitspraak worden gedaan of en in welke mate de invoering van IGO heeft bijgedragen aan zingeving. Een voorzichtige conclusie is dat invoering van IGO geen negatief effect heeft gehad op het gevoel van zingeving bij medewerkers en afgaande op de mening van de brigadecommandanten mogelijk zelfs een positief effect heeft gehad.

De toegewezen budgetten voor realisatie van de randvoorwaarden voor de invoering van IGO zijn grotendeels besteed. Het betreft een budget van € 50,7 miljoen voor IT en van € 51,2 miljoen voor de bouw van de benodigde infrastructuur op Camp New Amsterdam (CNA). Een groot aantal van de in het IT-IGO programma opgenomen projecten kon worden gerealiseerd. Een deel van het IT-budget moest onvoorzien worden aangewend voor de externe inhuur van IT-personeel omdat Defensie personeel ter versterking van de overhead van het programma niet zelf kon leveren, voor de benodigde infrastructuur om de in het kader van IGO aangeschafte mobile devices te laten functioneren omdat de KMar daar eerder behoefte aan had dan was voorzien voor de geplande defensiebrede verstrekking van mobile devices en voor de ontwikkeling van een stabiele IT-infrastructuur, omdat het defensiebrede programma voor de modernisering van de IT-infrastructuur op zich liet wachten. De consequentie van deze extra uitgaven was dat een deel van het IT-IGO programma niet kon worden uitgevoerd omdat er geen geld meer voor was. Het betreft met name de ontwikkeling van een data-analyse omgeving. Dit is een belangrijke functionaliteit voor IGO en om die reden zal dit project met prioriteit worden opgenomen in het in de toekomst uit te voeren programma Grenade-29 (bijlage G). Met de resultaten van het programma IT-IGO is de basis gelegd voor verdere invulling van het IGO-concept bij de KMar. Gedurende de uitvoering is het inzicht ontstaan dat IGO feitelijk nooit helemaal af is. Het programma IT-IGO heeft daarin wel een belangrijke eerste stap gezet.

De bouw op Camp New Amsterdam van de infrastructuur voor onderbrenging van het LTC is nog niet afgerond. Het gebouw voor het OPSCENT is in 2019 opgeleverd en is reeds volledig in gebruik. Eind dit jaar komt het gebouw voor de stalling en opslag gereed en volgend jaar wordt het kantoorgebouw opgeleverd. In totaal is dan een bedrag van circa € 47,83 miljoen besteed van het in totaal toegewezen budget van € 51,2 miljoen. Op basis van de door het Rijksvastgoedbedrijf gehanteerde kengetallen rekent Defensie op een opbrengst door de verkoop van de afgestoten objecten van ongeveer € 33,04 miljoen. Dat levert een tekort op van € 14,79 miljoen op de investering. Met een geschatte besparing op de exploitatiekosten van € 1,6 miljoen per jaar is de realisatie van de bouw op het CNA, inbegrepen van het door het LTC in gebruik genomen deel, na ongeveer negen jaar kostenneutraal.

Net als IT en vastgoed belangrijke factoren zijn voor het slagen van IGO, geldt dat ook voor een set arbeidsvoorwaarden die de voor IGO gewenste flexibele inzet van personele capaciteit (daar waar het werk ligt) mogelijk maakt. Er is een aantal vraagstukken op het gebied van de rechtspositie van KMar personeel dat om verduidelijking vraagt, waaronder de berekening van de toelage voor onregelmatige diensten. Het recentelijk bereikte arbeidsvoorwaardenakkoord tussen Defensie en de vakbonden voorziet onder meer in een nacalculatie van de Toelage Onregelmatige Dienst in plaats van toekenning van een forfaitair bedrag, waardoor de voor de uitvoering van IGO belangrijke flexibele inzet van het personeel eerlijker wordt beloond.

In het PID werd als een van de redenen voor de invoering van IGO genoemd dat met het oog op de jaarlijks met het gezag te maken afspraken de voorspelbaarheid van de resultaten van de inzet van de KMar zou toenemen. Dat lijkt deels te zijn bereikt. Onder meer door de ontwikkeling van operationele concepten en doctrinevorming is er eenheid van opvatting over de wijze waarop de taken moeten worden uitgevoerd en welke middelen daarvoor nodig zijn. Daarnaast zal komend jaar het Tactisch Operationeel Bevelvoeringssysteem (TOBS) operationeel worden. Dit systeem maakt het mogelijk om voor inzet benodigd personeel en middelen in te plannen. Door zowel de ontwikkeling van de operationele concepten en doctrine als door het gebruik van TOBS zal het optreden van de KMar voorspelbaarder worden. Dit betreft evenwel voorspelbaarheid op het gebied van input (wijze van optreden en middelen), maar nog geen voorspelbaarheid op het gebied van output (resultaat). De KMar is nog onvoldoende in staat om op basis van gedeelde informatie, besluiten te nemen over de inzet van capaciteit waarbij met een mate van zekerheid vooraf kan worden voorspeld wat de te behalen resultaten zullen zijn. Dat wordt, zoals hierboven reeds beschreven, mede veroorzaakt doordat de KMar nog niet beschikt over een professioneel ontwikkelde data-analyseomgeving. Voor wat betreft de operationele taakuitvoering kan de KMar op dit moment het best worden omschreven als een centraal aangestuurde organisatie waarin de uitvoering van de operaties wordt ondersteund door informatie en inlichtingen. Op termijn zal de KMar verder doorontwikkelen naar de oorspronkelijk beoogde volwassenheid van een informatiegestuurde organisatie waarin de uitvoering van de operaties pro-actief en voorspelbaar wordt door steeds betere informatieproducten. De tot nu toe behaalde resultaten van IGO bieden hiervoor de juiste basis. De centrale aansturing zal daardoor in toenemende mate een coördinerende en ondersteunende rol krijgen.

De Regeling periodiek evaluatieonderzoek van het ministerie van Financiën schrijft voor dat in elke beleidsdoorlichting dient te worden beschreven welke beleidsopties er zijn indien er significant minder middelen (-/-20%) beschikbaar zijn. In het verlengde van het coalitie-akkoord heeft het kabinet tijdens de behandeling van de Voorjaarsnota besloten om € 5 miljard structureel aan de Defensiebegroting toe te voegen. Het is daardoor onwaarschijnlijk dat er significant minder budget beschikbaar komt voor informatiegestuurd optreden bij de KMar. Indien er toch sprake zou zijn van een vermindering van reeds toegekende middelen dan zou de nadruk moeten worden gelegd op de ondersteuning van IGO met de benodigde IT-diensten, en in het bijzonder de ontwikkeling en inrichting van een professionele data-analyse omgeving. Het daarvoor benodigde budget zou kunnen worden vrijgemaakt door de personele capaciteit (niet inbegrepen de specialistische capaciteit) van de brigades te verminderen. Het vrijvallende budget in de personele exploitatie zou alsdan moeten worden besteed aan de ontwikkeling en inrichting van een data-analyse omgeving. Een onverhoopte verkleining van de operationele

capaciteit van de brigades heeft zijn weerslag op de taakuitvoering en de door de KMar te leveren bijdrage aan de door het gezag geformuleerde maatschappelijke en operationele effecten ter bevordering van de veiligheid in Nederland. Het is sowieso van belang om meer aandacht te besteden aan de ontwikkeling van IT ter ondersteuning van IGO, zodat waar mogelijk processen kunnen worden geautomatiseerd en effectiever worden uitgevoerd, terwijl het in een krappere wordende arbeidsmarkt schaarse personeel dan kan worden ingezet voor die functies die niet uitsluitend door computers of programmeerbare machines kunnen worden uitgevoerd. Zoals in paragraaf 4.1.3 werd beschreven, voert de KMar ook zogenaamde ‘moet-taken’ uit, zoals bijvoorbeeld de 100% controles op de luchthavens en zeehavens van passagiers die de buitengrenzen van de EU passeren of de beveiliging van statische objecten met een hoog risicoprofiel. Voor de uitvoering van deze taken wordt een vooraf overeengekomen of voorgeschreven hoeveelheid personeel en middelen toegewezen. Door bij de uitvoering van ‘moet-taken’ op basis van het opgebouwde omgevingsbeeld een groter risico te accepteren, kan de toe te wijzen hoeveelheid personeel en middelen afnemen. Ook dat is een mogelijke wijze van optreden als er significant minder middelen beschikbaar zouden zijn.

AANBEVELINGEN

Naar aanleiding van de beleidsdoorlichting zijn vijf aanbevelingen opgesteld. De eerste vier aanbevelingen hebben een directe relatie met de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde IGO-beleid. De vijfde aanbeveling betreft de interne bedrijfsvoering binnen de KMar en is breder dan alleen IGO.

Aanbeveling 1

De Comptabiliteitswet⁴⁰ stelt dat voorstellen voor de invoering van nieuw beleid onder meer een toelichting bevatten waarin wordt ingegaan op de beleidsdoelstellingen en de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid die met het nieuwe beleid worden nagestreefd. De beleidsdoelstellingen voor de invoering van IGO zijn indertijd uitsluitend in kwalitatieve zin geformuleerd. Daardoor is het niet eenvoudig om vast te stellen of de doelstellingen zijn gerealiseerd, en in welke mate dat het geval is. Nieuwe beleidsdoelstellingen moeten op een manier worden geformuleerd die specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART) is. Voorafgaande aan de implementatie van het betreffende beleid dient waar mogelijk een ‘nul-meting’ te worden uitgevoerd die kan dienen als objectief referentiekader en waartegen de resultaten van het uitgevoerde beleid worden afgezet. De toelichting behorende bij nieuwe beleidsdoelstellingen dient vergezeld te gaan van een implementatieplan op basis waarvan door of namens C-KMar te sturen valt.

Aanbeveling 2

De invoering van IGO laat zien dat door gebruik te maken van technologische ontwikkelingen applicaties beschikbaar komen die de opbouw van de voor besluitvorming en inzet noodzakelijke informatiepositie ondersteunen. Criminele organisaties maken echter ook gebruik van diezelfde technologische ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld het gebruik van crypto-telefoons om gesprekken te maskeren heeft laten zien. Om de benodigde data en informatie ter ondersteuning van de besluitvorming te kunnen (blijven) genereren, dient de KMar te beschikken over applicaties die van deze tijd zijn. Om technologische ontwikkelingen te kunnen volgen en IT-diensten en applicaties te (laten) ontwikkelen die nodig zijn voor de opbouw van de vereiste informatiepositie, kan C-KMar aanspraak (laten) maken op het daarvoor binnen Defensie beschikbare gestelde en door de innovatiedirecteuren toe te wijzen innovatiebudget.

⁴⁰ Comptabiliteitswet 2016, artikel 3.1, Voorstellen, voornemens en toezeggingen.

Aanbeveling 3

Er is een aantal vraagstukken op het gebied van de rechtspositie en inzet van KMar personeel dat verduidelijking vraagt. Net zoals IT en vastgoed belangrijke randvoorwaarden zijn om IGO te laten slagen, dienen ook de arbeidsvoorwaarden de met de invoering van IGO beoogde werkwijze te ondersteunen. Het recentelijk bereikte arbeidsvoorwaardenakkoord tussen Defensie en de vakbonden voorziet onder meer in een verbetering van de Toelage Onregelmatige Dienst waardoor de voor de uitvoering van IGO belangrijke flexibele inzet van het personeel eerlijker wordt beloond. Door of namens C-LTC moet mettertijd worden beoordeeld of dat de uitvoering van IGO ook in praktische zin voldoende ondersteunt.

Aanbeveling 4

Het concept van effectsturing dient gezamenlijk door staf KMar en het LTC te worden uitgewerkt, zodat de op het strategische niveau geformuleerde effecten op een logische en navolgbare wijze kunnen worden doorvertaald naar op tactisch niveau verstrekte opdrachten aan en te bereiken resultaten door de operationele teams. De KMar heeft daarvoor een methodiek bedacht (E-R-A-C, effecten-resultaten-activiteiten-capaciteiten) die met prioriteit door de reeds aangewezen projecteigenaar verder moet worden ontwikkeld en ingevoerd.

Aanbeveling 5

De afstemming tussen de Directie Operaties van de staf van C-KMar en het LTC moet worden verfijnd zodat het voor de behandeling van onderwerpen die directe of indirecte raakvlakken hebben met het operationele optreden en waarvoor operationele kennis nodig is, duidelijker wordt wie verantwoordelijk is voor de behandeling van die onderwerpen. Dat maakt het ook begrijpelijker voor buitenstaanders en kan onnodige duplicatie van werk binnen de staven helpen voorkomen. Recentelijk is een vierwekelijks afstemmingsoverleg tussen de leidinggevendenden van beide staven geïntroduceerd, onder meer om daaraan invulling te geven. De effectiviteit van dat overleg moet na een jaar worden geëvalueerd.

Bijlagen

- A. Beantwoording onderzoeksvragen
- B. Overzicht van belangrijkste interventies gericht op bereiken beleidsdoelstellingen
- C. Naleving AVG/Wpg
- D. Afkortingenlijst
- E. Geraadpleegde literatuur
- F. Overzicht van geïnterviewde functionarissen
- G. Beschrijving programma Grenade-29

Bijlage A | Beantwoording van de onderzoeksvragen

De beantwoording van de onderzoeksvragen⁴¹ moet worden gelezen in combinatie met de in deze beleidsdoorlichting beschreven beleidstheorie (hoofdstuk 2), de beleidswijzigingen en ontwikkelingen (hoofdstuk 3), het beleid in de praktijk (hoofdstuk 4) en de conclusie (hoofdstuk 5). De beantwoording van de onderzoeksvragen is in een bijlage opgenomen om onnodige duplicatie in het rompdeel van het rapport te voorkomen. De relevante aspecten van de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn meegenomen in de conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5).

De centrale onderzoeksvraag van deze beleidsdoorlichting luidt:

Wat is de opzet van het programma Informatiegestuurd Optreden van de Koninklijke Marechaussee (IGO KMar)? Welke onderdelen uit het programma werden reeds gerealiseerd en welke beoogde effecten werden daarmee bereikt, welke niet en welke oorzaken liggen hieraan ten grondslag?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

Wat wordt precies onder IGO KMar verstaan? Op welke informatie vindt welke sturing plaats en (hoe) beïnvloedt dat de organisatie? Wat was de aanleiding voor deze werkwijze?

Met de invoering van informatiegestuurd optreden beoogt de KMar de besluitvorming te ondersteunen door het verzamelen, analyseren en verspreiden van relevante gegevens en informatie. Voor de operaties betekent dit dat de inzet van de operationele teams in beginsel is gebaseerd op geanalyseerde en geduide informatie. Er gaat geen personeel de straat op zonder duidelijke opdracht. Vroeger werd de inzet veel meer bepaald door het uitsturen van beschikbare capaciteit en urenverantwoording, zonder dat daaraan een specifieke opdracht ten grondslag lag. Bij het behalen van resultaten speelde de factor toeval daardoor een aanzienlijke rol. Met de invoering van IGO worden de te behalen resultaten beter voorspelbaar. Op basis van verzamelde en geanalyseerde gegevens wordt de medewerker bij aanvang van zijn dienst gebriefd waardoor hij gericht wordt ingezet op basis van een vooraf opgebouwde informatiepositie. De informatie die de basis vormt voor IGO wordt bovendien voor een deel verzameld door de medewerkers op straat. Zij zijn de belangrijkste sensoren omdat ze afwijkingen van standaard gedrag kunnen onderkennen en hun observaties in de relevante bronsystemen moeten invoeren. Maar gegevens en informatie worden ook verzameld met sensoren of uitgewisseld met nationale en internationale partners in de veiligheidsketen, zoals bijvoorbeeld de politie, douane en Interpol. Het 24 uur per dag en zeven dagen per week verzamelen van de informatie die nodig is om de interventie voor te bereiden, is minstens zo belangrijk als de interventie zelf. Op basis van de geanalyseerde en geduide informatie wordt een sterke informatiepositie opgebouwd. Door de inzet van slimme IT-applicaties wordt bovendien een omgevingsbeeld opgebouwd zodat de operationele commandant, nagenoeg real-time, inzicht heeft in de situatie in het gebied waar de inzet plaats vindt. De inzet van de teams geschiedt onder verantwoordelijkheid van een landelijke tactische commandant die daarbij wordt ondersteund door een eigen hoofdkwartier (het Landelijk Tactisch Commando).

De voor de taakuitvoering van de KMar benodigde informatie wordt op strategisch, tactisch en operationeel niveau verzameld en bewerkt. De informatieproducten op strategisch niveau (de staf van de KMar) ondersteunen de besluitvorming door C-KMar bij het geven van leiding aan zijn organisatie en dragen bij aan de met het gezag gedeelde analyses over de strategische omgeving van de KMar. Op basis van die analyses komen de afspraken met het gezag tot stand over de door de KMar te leveren bijdrage aan de veiligheidsdoelstellingen van de regering. De informatieproducten op tactisch niveau

⁴¹ Kamerbrief nr. 31 516, nr. 31 van 11 september 2020.

(het LTC) ondersteunen de gereedstelling van de eenheden van de KMar en dragen bij aan de planning van de uit te voeren opdrachten. Daarnaast ondersteunt het de besluitvorming van C-LTC voor het verstrekken van opdrachten aan de teams. En de informatie op operationeel niveau (de brigades in het land) zorgt ervoor dat de teams een goed beeld hebben van de omgeving waarin hun inzet plaats vindt. De informatie die de operationele teams tijdens de uitvoering van hun taken verzamelen, wordt weer gedeeld met het tactische niveau, zodat het LTC de eigen informatiepositie verder kan verfijnen. Dat komt de kwaliteit van de aan de teams te geven opdrachten weer ten goede. Bij de invoering van IGO werd besloten de districten op te heffen. De operationele teams worden nu rechtstreeks aangestuurd door het LTC. Dat maakte de organisatie platter, waardoor de uitwisseling van informatie eenvoudiger is. Die centrale sturing maakt de KMar flexibel en wendbaar waardoor ze in staat is snel te reageren op aanvullende opdrachten van het gezag. De organisatie die de informatieproducten ter ondersteuning van de besluitvorming op strategisch, tactisch en operationeel niveau opstelt, staat onder eenhoofdig leiding. Het betreft de afdeling Intelligence van het LTC. Het hoofd van die afdeling heeft rechtstreeks toegang tot C-KMar en C-LTC.

Een belangrijke reden voor de invoering van IGO is dat de bestrijding van de groeiende en complexere criminaliteit om een andere aanpak vroeg. Reactief optreden naar aanleiding van geconstateerde criminaliteit werd niet langer voldoende geacht om de samenleving te beschermen. Bij de politie werd, in navolging van ontwikkelingen in het buitenland, het concept van Intelligence Led Policing (ILP) geïntroduceerd. Dat werd mede mogelijk doordat technische ontwikkelingen het op grote schaal verzamelen van data, analyseren daarvan en snel weer verspreiden, ondersteunden. De KMar volgde die ontwikkeling bij de politie en besloot IGO ook zelf in te voeren, als een 'enabler' voor de operationele taakuitvoering.

Een tweede belangrijke reden was de gevoelde noodzaak af te stappen van het gebiedsgebonden optreden, waarbij Nederland verdeeld was in een aantal districten, waardoor er feitelijk sprake was van suboptimalisatie van de inzet van middelen in elk van die districten. IGO zorgt voor een landelijk beeld. Door de centrale aansturing kunnen prioriteiten worden gesteld voor de inzet van de beschikbare middelen. Dat komt de effectiviteit en doelmatigheid van de inzet ten goede.

Een derde reden voor de invoering van IGO is gelegen in het feit dat het in het verleden steeds lastiger bleek om een betrouwbare uitspraak te doen over de resultaten van de jaarlijkse inzet van de KMar, bijvoorbeeld op het gebied van opsporing of vreemdelingtoezicht. Hierdoor was het moeilijk om afspraken te maken met het gezag over de bijdrage van de KMar aan de veiligheidsdoelstellingen van de regering. De invoering van IGO zou de output van de KMar beter voorspelbaar maken. En daarmee zou tevens een meer betrouwbare onderbouwing mogelijk zijn van de voor de inzet van de KMar benodigde middelen.

Wat was het beoogde effect van IGO KMar bij de start van het programma?

Bij de start van het programma waren de doelstellingen (was het beoogde effect) van de invoering van IGO om de informatiepositie van de KMar te verbeteren en de effectiviteit en de doelmatigheid van het optreden van de KMar te verhogen. De doelstellingen zijn niet nader verbijzonderd of gekwantificeerd. Ook werd niet beschreven hoe het bereiken van de doelstellingen zou worden gemeten. In het oorspronkelijke programma initiatiedocument voor de invoering van IGO valt te lezen dat 'een kwantitatieve onderbouwing van de baten van het programma niet reëel is. In kwalitatieve zin zal IGO een impuls geven aan het efficiënter en effectiever aansturen van de beschikbare capaciteit van de KMar. Het resultaat zal in steeds mindere mate gebaseerd zijn op toeval'.

Welke beleidswijzigingen en ontwikkelingen met betrekking tot IGO KMar hebben zich gedurende de onderzoeksperiode⁴² voorgedaan en welke invloed had dit op het beoogde effect van het beleid?

Onder leiding van de in 2012 nieuw aangetreden C-KMar werd het lopende IGO programma bijgestuurd. In plaats van de oorspronkelijke aanpak die was gebaseerd op een zeer gedetailleerde planning die in korte tijd moest worden uitgevoerd, werd gekozen voor een aanpak waarbij de nadruk lag op experimenteren, leren en implementeren en waarbij niet altijd de te bereiken IGO-end state kon worden geformuleerd. Die aanpak leek beter te passen bij de ontwikkeling en invoering van een voor de KMar (en eigenlijk voor Defensie en de hele overheid) innovatief concept. Er werd een nieuw plan van aanpak ontwikkeld en er werd een business case opgesteld voor de oprichting van een zogenaamd Profiling Targeting Tasking Center (PTTC). De business case bevestigde de eerder geformuleerde drie beleidsdoelstellingen, maar voegde daar nog twee afgeleide doelstellingen aan toe: de invoering van IGO moest bijdragen aan het gevoel van zingeving bij de medewerkers en moest bijdragen aan de veiligheid van de medewerkers.

Het PTTC had tot doel om 24 uur per dag, zeven dagen per week overzicht te houden over de KMar operaties en een solide informatieverwerking, - distributie en -sturing mogelijk te maken. De business case pleitte voor huisvesting van het operationele centrum op één, centraal in het land gelegen locatie. Dat was in lijn met de aanwijzingen in de beleidsbrief 'Defensie na de kredietcrisis' (2011). Ook werd besloten om te komen tot een centrale informatie-organisatie, in plaats van zoals tot dan toe de verspreide elementen van de informatie-organisatie alleen via processen en procedures aan elkaar te koppelen.

In 2014 werd besloten om het PTTC verder uit te bouwen tot een centraal hoofdkwartier (het LTC) en op basis daarvan werd in 2015 een behoeftestelling voor vastgoed opgesteld die, kort samengevat, neerkwam op huisvesting van het LTC, op een centrale locatie in het land, voor een totale personele omvang van 452 vte'n met oplevering van de gebouwen in december 2017 (het operatiecentrum) en in december 2018 (de kantoren en opslagruimten). In datzelfde jaar werd ook een programmaplan opgesteld voor de ontwikkeling en invoering van de voor de implementatie van IGO benodigde IT, met als oogmerk '(...) om gespecificeerde functionaliteiten en IT-middelen te leveren om informatiegestuurd op te kunnen treden, waarbij gebruik wordt gemaakt van hedendaagse technieken en IT-middelen'.

Voor de uitbouw van het PTTC tot het LTC werd vooraf geen personeelsplafond vastgesteld. De gedachte was dat de gewenste structuur en omvang zouden worden bepaald door uit te gaan van de in het hoofdkwartier uit te voeren processen. Om de operaties beter te kunnen ondersteunen werden behalve het operatiecentrum (voorheen het PTTC) de afdelingen Intelligence, Plans en Support opgericht. De totale personele omvang die op de centrale locatie moest worden gehuisvest nam daardoor toe van 452 naar 610 vte'n. Dat had consequenties voor de te bouwen kantoorruimte.

De invoering van IGO behelsde ook een modernisering van de IT-infrastructuur en de ontwikkeling van IV-diensten. Daartoe werd in 2016 een programmaplan IT-IGO opgesteld. Een groot aantal van de in het IT-IGO programma opgenomen projecten kon worden gerealiseerd. Een aanzienlijk deel van het IT-budget moest onvoorzien worden aangewend voor de externe inhuur van IT-personeel omdat Defensie personeel ter ondersteuning van de overhead van het programma niet zelf kon leveren, voor de benodigde infrastructuur om de in het kader van IGO aangeschafte mobile devices te laten functioneren omdat de KMar daar eerder behoefte aan had dan was voorzien voor de geplande defensiebrede verstrekking van mobile devices en voor de ontwikkeling van een stabiele IT-infrastructuur, omdat het Defensiebrede programma voor de modernisering van de IT-infrastructuur

⁴² Bedoeld wordt de periode juli 2008 - december 2021.

op zich liet wachten. De consequentie van deze extra uitgaven was dat een deel van het IT IGO programma niet kon worden uitgevoerd omdat er geen geld meer voor was. Het betreft met name de ontwikkeling van een data-analyse omgeving. Dit is een belangrijke functionaliteit voor IGO en om die reden zal dit project met prioriteit in de toekomst worden vorm gegeven.

Wat zijn de bereikte effecten van IGO KMar en het optreden van de Koninklijke Marechaussee, zowel bekeken vanuit de start van het programma als na bijstelling gedurende het traject?

Behalve de invoering van een nieuw sturingsconcept, de oprichting van het Landelijke Tactische Commando en de daarmee gepaard gaande centralisatie, werd met de invoering van IGO de stap gemaakt van reactief optreden op basis van beschikbare capaciteit en verantwoording van inzet-uren naar pro-actief optreden op basis van geanalyseerde en geduide informatie. Daarbij geldt dat personeel alleen de straat op gaat met een duidelijke opdracht. Die opdracht kan betrekking hebben op een uit te voeren interventie (bijvoorbeeld langs de grens of op een kazerne), maar kan ook tot doel hebben om gericht bepaalde informatie te verzamelen, ter voorbereiding op mogelijke toekomstige interventies. Het verzamelen, opslaan, analyseren en weer verspreiden van informatie is uitgegroeid tot een kernactiviteit binnen de KMar. IGO draagt ontegenzeggelijk en in belangrijke mate bij aan verbetering van de informatiepositie van en de sturing binnen de KMar, en daarmee aan de te bereiken effecten (de geformuleerde beleidsdoelstellingen) van verhoging van de effectiviteit en verhoging van de doelmatigheid van het optreden. Dat beeld wordt verder onderbouwd door een onder de brigadecommandanten gehouden beknopt onderzoek (n=19) waaruit blijkt dat een hele ruime meerderheid van de brigadecommandanten (88% van zeventien respondenten) van mening is dat de informatiepositie is verbeterd en dat de effectiviteit en doelmatigheid van het optreden door de invoering van IGO is toegenomen.

Gedurende de invoering van IGO zijn in aanvulling op de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen die hierboven zijn toegelicht nog twee afgeleide doelstellingen geformuleerd: IGO draagt bij aan de veiligheid van de medewerkers, en IGO draagt bij aan het gevoel van zingeving bij de medewerkers. Er is geen informatie gevonden over de achterliggende noodzaak voor de introductie van deze doelstellingen. De doelstellingen zijn niet nader uitgewerkt, er waren geen plannen opgesteld om elk van de doelstellingen te bereiken en op basis waarvan de leiding kon sturen. Ook is nergens beschreven hoe zou worden vastgesteld of de beoogde doelstellingen waren gerealiseerd.

Het is aannemelijk dat de invoering van IGO bijdraagt aan de veiligheid van de medewerkers die belast zijn met de interventies op straat: IGO zorgt voor een betere informatiepositie en daarmee ook voor een beter inzicht in mogelijke risico's tijdens de uitvoering van de interventies. En doordat het OPSCENT de uitvoering van de operaties 24 uur per dag en zeven dagen per week monitort, kan het de medewerkers zo nodig met raad en daad bijstaan. Dat zal voor de medewerkers het gevoel van veiligheid ongetwijfeld verhogen. Bijna 60 procent van de brigadecommandanten (n=19, waarvan zeventien respondenten) gaf desgevraagd aan dat naar hun mening de veiligheid van de medewerkers niet merkbaar is verbeterd, terwijl er volgens 29 procent wel sprake is van een toename van de veiligheid. Er is geen informatie gevonden waaruit blijkt dat de leiding gedurende de periode van de invoering van IGO gericht heeft gestuurd op het bereiken van deze doelstelling.

Er is zowel in 2015 (voordat IGO werd ingevoerd) als in 2019 (circa twee jaar na invoering van IGO) als onderdeel van de periodieke werkbelevingsonderzoeken bij de KMar onderzoek gedaan naar de beleving van zingeving van het dagelijkse werk. De resultaten van het onderzoek uit 2015 (n=5354, met 3094 respondenten) en van het onderzoek uit 2019 (n=6193, met 3822 respondenten) zijn nagenoeg gelijk: circa 82% van de respondenten in beide onderzoeken vindt het dagelijkse werk zinvol. Omdat het beide representatieve onderzoeken betreft, is de conclusie te rechtvaardigen dat de invoering van IGO niet merkbaar heeft bijgedragen aan verhoging van de zingeving bij de medewerkers. Uit de

antwoorden van de brigadecommandanten (n=19) blijkt echter dat 82% van de zeventien respondenten van mening is dat er sprake is van een toename van het gevoel van zingeving bij de medewerkers als gevolg van de invoering van IGO. Zingeving wordt echter ook beïnvloed door andere factoren dan alleen IGO, zoals bijvoorbeeld door de missie of de kernwaarden van de KMar of de hoeveelheid dagelijks werk. Er kan daarom op basis van de gevonden informatie geen eensluidende uitspraak worden gedaan of en in welke mate de invoering van IGO heeft bijgedragen aan zingeving. Een voorzichtige conclusie is dat invoering van IGO geen negatief effect heeft gehad op het gevoel van zingeving bij medewerkers en afgaande op de mening van de brigadecommandanten mogelijk zelfs een positief effect heeft gehad.

Voor de invoering van IGO zijn in aanvulling op de vijf hierboven toegelichte doelstellingen nog twee afgeleide doelstellingen geformuleerd die er voor moesten zorgen dat de randvoorwaarden voor een geslaagde invoering van IGO aanwezig waren. Het betreft beleidsdoelstellingen op het gebied van IT en vastgoed. De belangrijke ondersteunende rol van IT voor het invoeren van IGO heeft geresulteerd in een apart programma om de IT te ontwikkelen. Het programma IT-IGO KMar had als doelstelling de aanpassing van de informatiehuishouding “om gespecificeerde functionaliteiten en IT-middelen te leveren om informatie gestuurd op te kunnen treden, waarbij gebruik wordt gemaakt van hedendaagse technieken en IT-middelen”. Het programma diende volgens de planning in 2020 te worden afgerond. Door realisatie van een groot aantal individuele projecten van het programma zijn hulpmiddelen beschikbaar gekomen ter ondersteuning van IGO. De doelstellingen en beoogde resultaten uit het programmaplan voor IT-IGO KMar zijn grotendeels, maar niet volledig behaald. De oorzaken hiervoor zijn te vinden in twee belangrijke factoren; enerzijds was het programmaplan gebaseerd op aannames over de voortgang van de defensiebrede vernieuwing van IT (GrIT en de ondersteuning van mobiele middelen) die achteraf niet realistisch zijn gebleken en anderzijds kon een aantal randvoorwaarden op het gebied van personele capaciteit niet worden ingevuld. Het programma werd daardoor geconfronteerd met moeilijk te beïnvloeden omgevingsfactoren die veel aandacht van het programma hebben gevraagd. Dat ging ten koste van het interne realisatievermogen en het beschikbaar budget. Het programma IT-IGO werd in 2021 beëindigd. Een deel van de voor IGO beoogde functionaliteit werd nog niet gerealiseerd. Het betreft de ontwikkeling en invoering van een Data Omgeving KMar (DOK). DOK wordt opgenomen in de behoeftetestelling van het programma Grenade-29 (zie bijlage G).

Voor vastgoed werd een beleidsdoelstelling geformuleerd die, kort samengevat, neerkwam op huisvesting van het LTC, op een centrale locatie in het land, voor een totale personele omvang van 452 vte'n met oplevering van de gebouwen in december 2017 (het operatiecentrum) en in december 2018 (kantoren en opslagruimten). Als centrale locatie werd Camp New Amsterdam (CNA) aangewezen. In verband met de doorontwikkeling van het LTC werd het aantal vte'n waarvoor een werkplek moest worden ingericht, opgehoogd tot 610. Het vastgoed zou in eerste instantie in twee fases worden gerealiseerd: fase een betrof de huisvesting voor het operatiecentrum en fase twee behelsde de bouw van een kantoorgebouw en een stalling- en opslagruimte. Fase twee werd in 2018 in het kader van doelmatig opgesplitst, waarbij de aan de stalling- en opslagruimte gestelde eisen werden verlaagd zodat kosten konden worden bespaard. De stalling- en opslagruimte wordt laagwaardiger en krijgt minder uitstraling. Het operatiecentrum is in juni 2019 opgeleverd en volledig in gebruik. De realisatie van de stalling- en opslagruimte en van het kantoorgebouw zijn aanbesteed en oplevering is voorzien in respectievelijk (eind) 2022 en 2023. Als gevolg van aanpassingen in de behoeftetestelling, vertraging in de oplevering en stijging van de prijzen is het projectbudget een aantal keer aangepast.

Hoe doeltreffend en doelmatig is het gevoerde beleid geweest?

De beleidsdoelstellingen zijn in kwalitatieve zin geformuleerd, waardoor het lastig is om aan te geven in welke mate de invoering van IGO heeft bijgedragen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het optreden van de KMar. De informatiepositie van de KMar is ontegenzeggelijk verbeterd door de ontwikkeling en invoering van IT-diensten en applicaties en doordat de informatie-organisatie onder eenhoofdig leiding is geplaatst en informatieproducten oplevert op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Hierdoor wordt de besluitvorming over de inzet op alle niveaus in belangrijke mate ondersteund. Door de oprichting van het LTC worden de operaties bovendien centraal gepland en aangestuurd en kan de KMar snel en flexibel reageren op veranderende omstandigheden of aanvullende opdrachten van het gezag. De staf van het LTC is samengebracht op een centrale locatie in het land waardoor de onderlinge samenwerking tussen het OPSCENT en de afdelingen Intelligence, Plans en Support wordt gefaciliteerd en waardoor het hoofdkwartier ook fysiek goed bereikbaar is voor de brigades. De brigades worden 24 uur per dag, zeven dagen per week door het hoofdkwartier ondersteund met informatie en expertise tijdens de uitvoering van hun opdrachten. Het functioneren van de staf van het LTC en het optreden van de brigades is vastgelegd in procesbeschrijvingen, operationele concepten en een doctrine. Dat zorgt voor eenheid van opvatting en voorspelbaarheid van de inzet. De medewerkers worden tijdens de initiële opleiding opgeleid in het IGO-gedachtengoed en binnen de brigades wordt de toepassing van het concept door de leidinggevenden gemonitord, zo nodig onderling besproken en op basis van de opgedane ervaringen verder doorontwikkeld. Bovenstaande illustreert dat het gevoerde beleid zonder twijfel bijdraagt aan de effectiviteit van het optreden.

De doelmatigheid van het gevoerde beleid (op het niveau van de output, prestaties⁴³) laat zich eenvoudiger meten dan de doeltreffendheid. In de eerste plaats heeft de KMar de in het kader van de in 2011 opgedragen bezuinigingen deels bij de invoering van IGO verwerkt. Het betrof een vermindering van het personele exploitatiebudget van € 4,5 miljoen, het financiële equivalent van 120 vte'n. Dat bedrag is in de financiële administratie (SAP Finad) onttrokken aan het exploitatiebudget van de KMar en de 120 vte'n zijn uit de formatieboekhouding van de KMar verwijderd. De opgedragen bezuiniging is daarmee de facto gerealiseerd. De realisatie van het vastgoed op Camp New Amsterdam kost naar verwachting ongeveer € 47,83 miljoen. Door de samenvoeging van staven op een centrale locatie kunnen objecten worden afgestoten. Dat leidt naast verkoopopbrengst ook tot een afname van de exploitatie. Er wordt minder teruggebouwd en nieuwe gebouwen voldoen aan de norm Bijna Energie Neutraal Gebouw (BENG). Op basis van kostengegevens van het Rijksvastgoedbedrijf, een conservatieve inschatting van de verkoopopbrengst van de afgestoten objecten van € 33,04 miljoen en een geschatte besparing op de exploitatie van circa € 1,6 miljoen per jaar, is de realisatie van fases 1, 2 en 3 op Camp New Amsterdam na circa negen jaar kostenneutraal. Het is belangrijk om daarbij op te merken dat naar schatting 85% van de infra wordt gebruikt door het LTC en daarmee rechtstreeks aan de invoering van IGO is te relateren.

Een groot aantal van de in het programmaplan IT-IGO opgenomen projecten kon worden gerealiseerd. Een aanzienlijk deel van het IT-budget van € 50,7 miljoen moest echter onvoorzien worden aangewend voor de externe inhuur van IT-personeel omdat Defensie personeel ter ondersteuning van de overhead van het programma niet zelf kon leveren, voor de benodigde infrastructuur om de in het kader van IGO aangeschafte mobile devices te laten functioneren omdat de KMar daar eerder behoefte aan had dan was voorzien voor de geplande defensiebrede verstrekking van mobile devices en voor de ontwikkeling van een stabiele IT-infrastructuur, omdat het Defensiebrede programma voor de modernisering van de IT-infrastructuur op zich liet wachten. De consequentie van deze extra uitgaven was dat een deel van

⁴³ Dit wordt in de vakliteratuur de 'kleine doelmatigheid' genoemd, in tegenstelling tot de 'grote doelmatigheid' die betrekking heeft op de (kwantitatieve) doelbereiking. Deze 'grote doelmatigheid' kijkt naar de verhouding tussen ingezette middelen en de (kwantificeerbare) gerealiseerde mate van doelbereiking die met IGO zou zijn bereikt. Als doeltreffendheid niet (geheel) is vast te stellen, geldt dat automatisch ook voor het vaststellen van de 'grote doelmatigheid'.

het IT-IGO programma niet kon worden uitgevoerd omdat er geen geld meer voor was. Het betreft met name de ontwikkeling van een data-analyse omgeving. Dit is een belangrijke functionaliteit voor IGO en om die reden zal dit project met prioriteit worden opgenomen in het in de toekomst uit te voeren programma Grenade-29. Door de ontwikkeling van het Tactisch en Operationeel Bevelsvoeringssysteem (TOBS) is het mogelijk om op basis van Activity Based Planning zowel de inzet van individuen als groepen in te plannen. Deze functionaliteit biedt de commandant een overzicht van de totale hoeveelheid beschikbaar personeel en middelen waardoor besluitvorming over de inzet van schaarse (specialistische) capaciteit beter wordt ondersteund. TOBS wordt in 2023 ingevoerd en zal dan naar verwachting een belangrijke bijdrage leveren aan de verhoging van de doelmatigheid van het optreden.

Zijn er positieve of negatieve neveneffecten? Is het mogelijk om de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen?

Een positief neveneffect van de invoering van IGO is het toegenomen besef binnen de KMar dat ondersteuning van de werkzaamheden door IT kan bijdragen aan effectiever en doelmatiger optreden. Tegelijkertijd is het besef ontstaan dat de invoering van IGO geen eenmalige investering vergt en daarmee is afgerond. De technologische ontwikkelingen maken het mogelijk om relevante data sneller en in een grotere hoeveelheid te verzamelen en te analyseren. Door die verbeterde informatiepositie wordt de taakuitvoering ook beter ondersteund. Investerings in IT blijven daarom ook in de toekomst noodzakelijk om de KMar in staat te stellen de verwachte bijdrage te leveren aan het bereiken van de veiligheidsdoelstellingen van het gezag. Implementatie van het programma Grenade-29 zal de doeltreffendheid en doelmatigheid van het optreden van de KMar verder verhogen (zie bijlage G).

In 2016-2017 zijn medewerkers uit het hele land in het kader van de intensivering van de grensbewaking gedurende langere tijd tewerk gesteld op de nationale luchthavens. Geringe reisvergoeding en lange werkdagen resulteerden in een grote uitstroom van ervaren medewerkers en tot het besef bij de leiding dat een structurele herverdeling van personele capaciteit nodig is. Die herverdeling is onderdeel van stap 4 van de oprichting van het LTC en vindt naar verwachting komend jaar plaats. Als tijdelijke maatregel is inmiddels besloten dat de dagelijkse reistijd die medewerkers hebben naar hun plaats van tewerkstelling wordt aangemerkt als werktijd. Deze tijdelijke maatregel maakt het weliswaar mogelijk capaciteit in te zetten waar het werk ligt, maar gaat ten koste van een doelmatige inzet van het personeel.

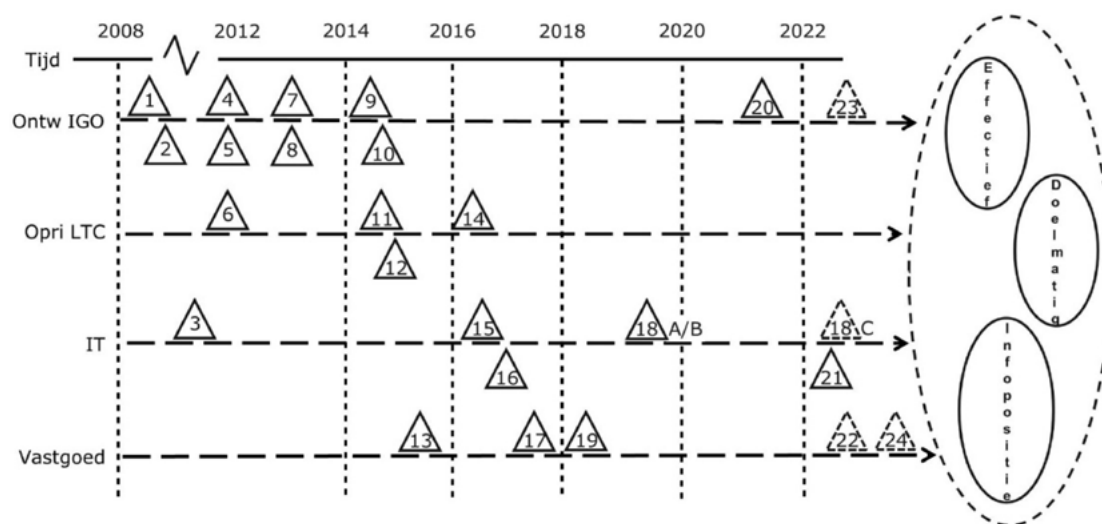
In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-20%) van de reeds toegekende middelen, welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

In het verlengde van het coalitie-akkoord heeft het kabinet tijdens de behandeling van de Voorjaarsnota besloten om € 5 miljard structureel aan de Defensiebegroting toe te voegen. Het is daardoor onwaarschijnlijk dat er significant minder budget beschikbaar komt voor informatiegestuurd optreden bij de KMar. Indien er toch sprake zou zijn van een vermindering van reeds toegekende middelen dan zou de nadruk moeten worden gelegd op de ondersteuning van IGO met de benodigde IT-diensten, en in het bijzonder de ontwikkeling en inrichting van een professionele data-analyse omgeving. Het daarvoor benodigde budget zou kunnen worden vrijgemaakt door de personele capaciteit (niet inbegrepen de specialistische capaciteit) van de brigades te verminderen. Het vrijvallende budget in de personele exploitatie zou alsdan moeten worden besteed aan de ontwikkeling en inrichting van een data-analyse omgeving. Een onverhoopte verkleining van de operationele capaciteit van de brigades heeft zijn weerslag op de taakuitvoering en de door de KMar te leveren bijdrage aan de door het gezag geformuleerde maatschappelijke en operationele effecten ter bevordering van de veiligheid in Nederland. Het is sowieso van belang om meer aandacht te besteden aan de ontwikkeling van IT ter ondersteuning van IGO, zodat waar mogelijk processen kunnen worden geautomatiseerd en effectiever worden uitgevoerd, terwijl het in een krappere wordende arbeidsmarkt schaarse personeel dan kan worden ingezet voor die functies die niet uitsluitend door computers of

programmeerbare machines kunnen worden uitgevoerd. Zoals in paragraaf 4.1.3 werd beschreven, voert de KMar ook zogenaamde ‘moet-taken’ uit, zoals bijvoorbeeld de 100% controles op de luchthavens en zeehavens van passagiers die de buitengrenzen van de EU passeren of de beveiliging van statische objecten met een hoog risicoprofiel. Voor de uitvoering van deze taken wordt een vooraf overeengekomen of voorgeschreven hoeveelheid personeel en middelen toegewezen. Door bij de uitvoering van ‘moet-taken’ op basis van de beschikbare informatie een groter risico te accepteren, kan de toe te wijzen hoeveelheid personeel en middelen afnemen. Ook dat is een mogelijke wijze van optreden als er significant minder middelen beschikbaar zouden zijn.

Bijlage B | Overzicht van belangrijkste interventies gericht op bereiken beleidsdoelstellingen

Interventies voor bereiken beleidsdoelstellingen IGO KMar



- 1 : Programma Initiatie Document IGO KMar vastgesteld (2008)
- 2 : Portefeuillehouders operationeel optreden aangesteld - kennismangement (2009)
- 3 : IGO plateau 1 gerealiseerd (2009)
- 4 : Ontwikkelagenda 2012 geïntroduceerd - ontwikkelrichtingen IGO KMar beschreven (2012)
- 5 : Business case oprichting PTTC opgesteld (dec 2012)
- 6 : Kenmerken IGO beschreven (2013)
- 7 : Operationeel concept IGO vastgesteld (okt 2013)
- 8 : Sturingsconcept IGO ontwikkeld i.s.m. Twynstra & Gudde (2013)
- 9 : (Virtuele) IGO-academie opgericht (medio 2014)
- 10 : Studie IGO uitgevoerd - basis voor oprichting LTC en IT- en vastgoedbehoefte (2014)
- 11 : Start OPSCENT - werkorganisatie, locatie Koningin Maximakazerne, Badhoevedorp (2014)
- 12 : Landelijk Tactisch Commandant aangesteld, ondersteuning door een kernstaf (jan 2015)
- 13 : Programma van eisen voor het huisvesten van het LTC opgesteld (apr 2015)
- 14 : Landelijk Tactisch Commando opgericht, locatie Camp New Amsterdam, Huis ter Heide (2016)
- 15 : Programmaplan IT IGO vastgesteld (feb 2016)
- 16 : Mobile devices uitgereikt aan de medewerkers die taak op straat uitoefenen (2017)
- 17 : Vastgoed LTC fase 1 (OPCENT) opgeleverd (jul 2017)
- 18 : Belangrijke IV-functionaliteiten opgeleverd: COP (18A), CIP (18B) en TOBS (18C)
- 19 : Aanvullende behoefte LTC fase 3 (130 extra werkplekken) in vastgoedplan opgenomen (2018)
- 20 : Datastrategie opgeleverd (2021)
- 21 : KMar Dynamische Infrastructuur (KDI 2.0) gerealiseerd (medio 2022)
- 22 : Vastgoed LTC fase 2 (stalling en opslag) opleveren (eind 2022)
- 23 : IGO-doctrine opleveren (eind 2022)
- 24 : Vastgoed LTC fase 3 (verzamelgebouw) opleveren (medio 2023)

Beleidsdoelstellingen: 'De invoering van IGO zorgt voor een ...'			
Beleidsinterventies	Verbetering van de informatiepositie van de KMar	Verhoging van de effectiviteit van het optreden van de KMar	Verhoging van de doelmatigheid van het optreden van de KMar
Portefeuillehouders operationeel optreden aangesteld (2009)		De portefeuillehouders zijn de experts van het optreden van de KMar en bewaken kennisopbouw, vastlegging in operationele concepten en kwaliteit van de taakuitvoering. Dat draagt bij aan eenheid van opvatting, standaardisatie van de taakuitvoering en effectiviteit van het optreden	
Operationeel concept vastgesteld en gebruikt als basis voor de ontwikkeling en invoering van IGO (2013). Het concept is verder uitgewerkt in de Studie IGO (2014)		Het concept maakt duidelijk wat IGO voor de KMar betekent en maakt inzichtelijk welke veranderingen noodzakelijk zijn, inbegrepen de vertaling van het concept naar de operationele bedrijfsvoering	
Sturingsconcept (toelichting op schematic) vastgesteld en ingevoerd (2013)		Het sturingsconcept geeft C-LTC eenhoofdige leiding voor de uitvoering van de operaties en verdeelt taken en verantwoordelijkheden tussen het strategische en het tactische niveau	C-LTC heeft de bevoegdheid om op basis van een landelijk omgevingsbeeld zijn prioriteiten te stellen en de (schaarse) middelen daar in te zetten waar die het best tot hun recht komen
Operatiecentrum (OPSCENT) in gebruik genomen (2014)	Monitoren van de operaties gedurende 24 uur per dag en zeven dagen per week biedt C-LTC een sterk verbeterde 'situational awareness'		
(Virtuele) IGO-academie opgericht (2014-2017)		De medewerkers werden niet alleen geïnformeerd over de betekenis en de invoering van het IGO-concept, maar ook uitgedaagd na te denken over de consequenties van de invoering van dit concept voor de eigen professionele ontwikkeling en die van het team waarvan zij deel uitmaakten	

Beleidsinterventies	Beleidsdoelstellingen: 'De invoering van IGO zorgt voor een ...'		
	Verbetering van de informatiepositie van de KMar	Verhoging van de effectiviteit van het optreden van de KMar	Verhoging van de doelmatigheid van het optreden van de KMar
Landelijk Tactisch Commando opgericht (2016)	Het LTC beschikt over een afdeling Intelligence die informatieproducten opstelt ter ondersteuning van de besluitvorming op het strategische, tactische en operationele niveau	Het LTC beschikt over een OPSCENT en een afdeling Plans. De chief operations (CHOPS) stuurt de operaties namens C-LTC. Binnen de afdeling Plans dragen de zgn. planningstafels zorg voor de planning van de gereedstelling van de eenheden en van de operaties.	Het LTC beschikt over een afdeling Support die onder meer de logistieke ondersteuning van de operaties voorbereidt en personele en materiële steunverleningen tussen de brigades coördineert
Programmaplan IT IGO vastgesteld (2016) en (grootendeels) uitgevoerd (2017-2022)	Vanuit het programma hebben zestien projecten een bijdrage geleverd aan de realisatie van IT-IGO, waaronder de IT-diensten Common Operational Picture (COP) en Common Intelligence Picture (CIP), die C-LTC een nagenoeg real-time beeld bieden van zijn eigen eenheden en van de incidenten waarvoor zijn teams worden ingezet. Het programma heeft ook de applicatie 'Hit-No Hit' opgeleverd die de medewerkers op straat in staat stelt via hun mobile device rechtstreeks relevante bronsystemen te raadplegen		Het programmaplan levert de IT-dienst Tactisch Operationeel Bevelvoerings-systeem (TOBS) op, dat C-LTC inzicht biedt in de hem ter beschikking staande mensen en middelen en hem ondersteunt bij de planning en het besluit over de optimale inzet daarvan
LTC fase 1 vastgoed (OPSCENT) opgeleverd en in gebruik genomen (CNA, 2019)	De fysieke indeling en introductie van schermen en monitors is gericht op informatie-overzicht en ondersteuning van de informatie-uitwisseling binnen de eigen staf en tussen het LTC en de operationele teams	Het OPSCENT beschikt over ruimtes voor 'collaborative planning', waarin alle planningsfuncties bijeen kunnen worden gebracht zodat de planning op een integrale wijze wordt uitgevoerd	
Datastrategie opgeleverd (2021), wordt verder uitgewerkt en geïmplementeerd in de periode 2022-2024		De strategie beschrijft hoe de KMar omgaat met data(management) en op welke wijze de randvoorwaarden voor de omgang met data moeten worden ingericht	

	Beleidsdoelstellingen: 'De invoering van IGO zorgt voor een ...'		
Beleidsinterventies	Verbetering van de informatiepositie van de KMar	Verhoging van de effectiviteit van het optreden van de KMar	Verhoging van de doelmatigheid van het optreden van de KMar
KMar Dynamische Infra 2.0 opgeleverd en in gebruik genomen (medio 2022)	Biedt een moderne, stabiele technische basis voor het gebruik van de IT-diensten die noodzakelijk zijn om IGO te ondersteunen en de informatiepositie te verbeteren		KDI 2.0 kan in de Defensiebrede IT-infra worden ingeschoven zodra die infra ook is gemoderniseerd
IGO doctrine opgeleverd (2022), wordt eind van dit jaar vastgesteld		De doctrine zorgt voor samenhang tussen de operationele concepten en eenheid van opvatting bij de operationele eenheden waardoor de effectiviteit van het optreden wordt ondersteund	
LTC fase 3 (verzamelgebouw) opleveren (2023)		Het aantal werkplekken in het kantoorgebouw is voldoende om de medewerkers van het LTC gezamenlijk te huisvesten. Doordat die nu binnen één gebouw tewerk zijn gesteld en zo nodig snel bij elkaar kunnen komen, zal de effectiviteit van de samenwerking toenemen.	In het verzamelgebouw wordt behoudens een deel van de staf van het LTC ook een aantal andere eenheden gehuisvest. Het gebouw is geconstrueerd volgens de BENG-norm (Bijna Energie Neutraal Gebouw) met een totale vloeroppervlakte die ruim 35% minder is dan de gebouwen die het vervangt.

Bijlage C | Naleving AVG/Wpg

De AVG en Wpg raken een tal van domeinen zoals IT, inkoop, beveiliging, integriteit en archivering. Voor een deel van de IGO processen waarbij persoonsgegevens worden verwerkt en de daarbij in gebruik zijnde informatiesystemen is de AVG van toepassing, en voor een deel is de Wpg van toepassing. De implementatie van IGO betekent dat de KMar in toenemende mate gebruik maakt van technologische ontwikkelingen (o.a. camera's en sensoren, het cyberdomein, digitale communicatie, social media). De huidige stand van techniek maakt het mogelijk dat iedere medewerker in principe tijd en plaats onafhankelijk over alle informatie kan beschikken die nodig is voor een goede uitvoering van de taken. Daarbij wordt steeds meer de samenwerking opgezocht met (internationale) partners. Er wordt hierdoor nog intensiever dan voorheen gebruik gemaakt van persoonsgegevens van de eigen medewerkers en van burgers. Kwalitatieve borging van de gegevenshuishouding en het rechtmatig verwerken van persoonsgegevens is van cruciaal belang voor de slagkracht van de KMar maar ook voor naleving van de AVG en de Wpg.

Toezicht en audits. Voor zowel de Wpg als de AVG is een onafhankelijke interne privacy toezichthouder op de naleving voorzien in de rol van een Functionaris Gegevensbescherming (FG). De capaciteit van de FG Wpg gaat voornamelijk op aan advies werkzaamheden, de controle op uitgevoerde DPIA's, beleidsmatige dossiers en (AVG en Wpg) incidenten. Door capaciteitsuitbreiding is in 2022 voorzien dat er meer aandacht kan zijn voor de uitvoering van toezicht.

C-KMar dient, als aangewezen beheerder⁴⁴, binnen zijn dienstonderdeel één of meer AVG-coördinatoren aan te wijzen die de uitvoering van de AVG en de feitelijke handelingen die daarvoor nodig zijn, binnen zijn dienstonderdeel coördineert. De Wpg vereist tevens dat een of meer privacyfunctionarissen (PF) worden benoemd die toezien dat bij het verwerken van politiegegevens de organisatie de wet naleeft. Beide functies zijn gevuld. Uit verschillend audit rapporten⁴⁵ blijkt dat de capaciteit voor de advies- en toezichtstaken van de privacyfunctionaris niet toereikend is om te kunnen spreken van structureel toezicht, zoals dat door de Wpg is voorgeschreven.

De Wpg heeft een verplichting om de wijze waarop het verwerken van politiegegevens is georganiseerd, de maatregelen en procedures die daarbij van toepassing zijn en de werking van deze maatregelen en procedures te laten controleren. Dit door jaarlijks een interne audit en eenmaal in de vier jaar een onafhankelijke externe privacy audit uit te laten voeren. Als gevolg van een reorganisatie⁴⁶ van de KMar was er tussen 2012 en 2020 geen interne audit functie binnen de KMar. Hierdoor is een deel van de interne audits in die periode niet of niet tijdig uitgevoerd. De externe Wpg-audit over de periode 2014-2018 is hierdoor met vertraging uitgevoerd. Oplevering van dit audit rapport wordt in de tweede helft van dit jaar verwacht. Met ingang van het derde kwartaal 2020 is er een interne auditor aangesteld binnen de KMar die zorg moet dragen voor de uitvoering van de interne audits.

In de interne audit rapportage Wpg 2019-2020⁴⁷ is aangegeven dat bij aanvang van de afgelopen audit cyclus (2017-2020) geen omspannende auditplanning opgesteld is die borgt dat het onderdeel of de onderdelen van de wet waar de interne audit zich op richt, op systematische wijze worden getoetst zoals bedoeld in de Regeling periodieke audit politiegegevens. Tevens is aangegeven dat de opvolging van bevindingen 'suboptimaal' is. Dit lijkt mede te worden veroorzaakt doordat er beperkte menskracht beschikbaar is om dit te organiseren en uit te voeren.

⁴⁴ Regeling AVG Defensie, geldig vanaf 25-05-2018. Regeling Wpg Defensie, Geldig van 01-01-2019.

⁴⁵ PWC, Externe Audit Wet Politiegegevens Koninklijke Marechaussee 2011, Definitief, 12 januari 2012; Audit Dienstreij, Privacyaudit Wpg 2014, Versie definitief, 26 juni 2015, ADR/2015/898; Interne Audit Wet Politiegegevens 2013; Hercontrole Externe Audit Wpg 2011, versie 1.0, 15 mei 2013; PF, Intern onderzoeksrapport Wet Politiegegevens, Definitief, 27 juli 2020; en Kabinet Juridische Zaken, Rapportage Interne audit Wet politiegegevens Koninklijke Marechaussee, versie 1.0, 20 april 2021.

⁴⁶ Transitieplan Koninklijke Marechaussee, versie 2.0, 19 maart 2012.

⁴⁷ Rapportage interne audit Wet politiegegevens Koninklijke Marechaussee, 1 januari 2019 tot en met 31 december 2020. 20 april 2021.

Opzet. Door middel van wijzers, operationele instructies, bewustwordings-sessies en opleidingen is het Wpg uitvoeringsbeleid bekend gesteld binnen de KMar, zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden bepaald en is aangegeven welke beheersmaatregelen getroffen moeten worden. Er is tevens een aantal producten ontwikkeld zoals een praktijkhandboek Wpg, een verstrekkingenwijzer Wpg, een handboek bevoegd functionaris en diverse werkinstructies. Daarnaast is de KMar Operationele Werkvloer activiteiten (KOWA) opgesteld, een digitaal kennisportaal voor KMar medewerkers, waarin ook de richtlijnen Wpg zijn verwerkt.

In de interne audit rapportage Wpg 2019-2020 is aangegeven dat een deel van de bestaande documentatie (werkinstructies, procedures, richtlijnen) op onderdelen verouderd is en daardoor in een aantal gevallen niet meer actueel. Dit lijkt zijn oorsprong te vinden in de afwezigheid van een strikte documentbeheersingsprocedure. Tevens is aangegeven dat een omspannende procedure waarin voor alle verwerkingen (w.o. de verwerkingen in applicaties), alle bewaartermijnen, verwijderingen en vernietigingen van politiegegevens zijn beschreven niet aangetroffen is. Een deel is (zal worden) geborgd in de applicaties die thans worden ontwikkeld, maar dat het niet is duidelijk of dat voor alle bewaartermijnen het geval is.

Register. In een verwerkingsregister dient informatie over de persoonsgegevens die verwerkt worden opgenomen te worden. Een verwerkingsregister bevat informatie over de verwerkingen zoals doel, rechtsgrond, categorieën van persoonsgegevens, categorieën van betrokkenen, bewaartermijnen en ontvangers van de persoonsgegevens en zorgt voor transparantie over de verwerkingen van persoonsgegevens. De KMar heeft een register van verwerkingsactiviteiten voor AVG en Wpg verwerkingen. Het register bevat momenteel 44 AVG verwerkingen van de KMar. Wegens capaciteitsgebrek zijn de Wpg verwerkingen wel geïnventariseerd maar nog niet ingevoerd in het register.⁴⁸

DPIA. Indien een verwerking waarschijnlijk een hoog risico voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen oplevert en het een zogenaamd hoog risico verwerking betreft, moet een DPIA worden uitgevoerd. Een DPIA zorgt onder andere voor inzicht in risico's en de benodigde maatregelen om de risico's te mitigeren. In het CIO oordeel⁴⁹ van het programmaplan IT IGO is opgenomen dat in het kader van informatiebeveiliging en bescherming persoonsgegevens onder andere een DPIA is voorzien. Een DPIA voor IGO is niet opgesteld. In het jaarrapportage Wet politiegegevens 2021 heeft de KMar aangegeven dat ze nog bezig is met het uitvoeren van 47 DPIA's voor AVG en Wpg verwerkingen (bijvoorbeeld voor COP en Webint). Het is mogelijk dat, na aanleiding van DPIA's, nog maatregelen geïmplementeerd moeten worden ter mitigatie van onderkende risico's.

Datakwaliteit. Kwalitatieve borging van de gegevenshuishouding is van belang voor de slagkracht van de KMar maar ook voor goede en volledige implementatie en naleving van de AVG en Wpg. De door de KMar in te vullen databeheer dient er voor te zorgen dat gegevens consistent en betrouwbaar zijn, niet worden misbruikt⁵⁰ en dat is geborgd dat de informatiehuishouding⁵¹ is ingericht conform de eisen gesteld in de Wpg of de AVG met betrekking tot de verwerking, toegankelijkheid, distributie en opslag van informatie ter bescherming van burgers in het informatieproces. In het AVG/Wpg verbeterplan⁵² van 2019 is aangegeven dat een belangrijke (rand)voorwaarde voor borging van de projectresultaten het hebben van een adequate data governance organisatie is. Zoals in paragraaf 4.1.1 is aangegeven onderkend de KMar het belang van de kwaliteit van de in te voeren data en heeft in 2021 een datastrategie ontwikkeld. De inrichting van een datamanagementorganisatie zullen naar verwachting de komende twee tot drie jaar plaats vinden.

⁴⁸ Jaarrapportage Wet politiegegevens 2021, 1 januari 2021 tot 31 december 2021.

⁴⁹ Hoofdirectie Bedrijfsvoering, CIO oordeel programmaplan IGO KMar, 13 maart 2016

⁵⁰ CDS, DMP-A IT voorzieningen, definitief 10 december 2014

⁵¹ Regiegroep IGO, Bijlage 2 bij beleidsvoornemen Informatiehuishouding KMar, Processen Taken Organisatie Werkwijze, versie 1.1, 5 oktober 2010.

⁵² AVG/Wpg Verbeterplan, KMar op weg naar AVG & Wpg compliancy, Versie 1.0, 4-3-2019.

Data-analyse. Als basis voor het genereren van inlichtingen wordt gebruikt gemaakt van gegevens uit zgn. bronsysteem, data die wordt verzameld door sensoren en ‘open source’ informatie. Alle systemen hebben hun eigen juridisch protocol waarbinnen de gegevens moeten worden behandeld. Ten behoeve van het kunnen combineren en analyseren van data tot informatie en inlichtingen wil de KMar een data-analyse omgeving creëren. Zoals aangegeven in paragraaf 4.1.1 zal de ontwikkeling van een professionele data-analyseomgeving naar verwachting de komende twee tot drie jaar plaats vinden. De data-analisten zullen vooralsnog noodgedwongen op alternatieve wijze hun werk moeten blijven doen, gebruik makend van een eenvoudige IT-omgeving waarin door zgn. ‘collators’ de relevante gegevens uit verschillende bronsystemen bij elkaar worden gebracht. Dit brengt risico’s met zich mee voor het naleven van de Wpg en de AVG eisen zoals bewaartermijnen, toegang, logging en gegevensvergelijking.

Subconclusie. De inwerkingtreding en de wijziging van de AVG en Wpg hebben effect op de processen van de KMar. Uit de implementatietrajecten blijkt dat er meerdere maatregelen zijn genomen om opzet en bestaan te borgen, maar ook dat er meerdere maatregelen nog genomen moeten worden. De nog in uitvoering zijnde DPIA’s en de daaruit voortvloeiende maatregelen, alsmede het inrichten van datamanagement zijn bijvoorbeeld van groot belang om risico’s voor het verwerken van persoonsgegevens te mitigeren.

Uit documentatie blijkt dat binnen het IGO-traject onderkend is dat naleving van de AVG en de Wpg randvoorwaardelijk is. De implementatie projecten van de AVG en van de Wpg lijken grotendeels naast dat van IGO te (hebben ge-) lopen. Uit de bestudeerde documentatie blijkt hierdoor niet hoe in het IGO-implementatie traject structureel uitvoering is gegeven aan het borgen van de naleving van de eisen uit de AVG en Wpg binnen de verwerkingen.

Bijlage D | Afkortingenlijst

ADR	Auditdienst Rijk
API	Advanced Passenger Information (System)
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
AWR	Afwijkingsrapportage
BIT	Bureau IT Toetsing (ministerie van Binnenlandse Zaken)
BPS	Bedrijfsprocessen Systeem
CIP	Common Intelligence Picture
COP	Common Operating Picture
DIP	Defensie Investeringsplan
DVD	Dienst Vastgoed Defensie
DOK	Data Omgeving KMar
DPIA	Data Protection Impact Assessment
ERAC	Effect-Resultaat-Activiteit-Capaciteit
FG	Functionaris Gegevensbescherming
HOI	Samenwerking tussen handhaving, opsporing en intelligence
IGO	Informatiegestuurd optreden
KMar	Koninklijke Marechaussee
KN	Kadernota
LOKKMar	Landelijk Opleidings- en Kenniscentrum KMar (thans OTCKMar)
LTC	Landelijk Tactisch Commando
OTCKMar	Opleidings- en trainingscentrum KMar (voorheen LOKKMar)
PB	Prioriteitenbrief
PIOFACH	Functiegebieden binnen de bedrijfsvoering, te weten Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting
RVB	Rijksvastgoedbedrijf
SM	Strategische Monitor
SOP	Standing Operating Procedure
SR	Strategische Radar
TOBS	Tactisch Operationeel Bevelvoeringssysteem
Wpg	Wet politiegegevens
ZUIS	Zeehaven Uitbreidbaar Integraal Systeem

Bijlage E | Geraadpleegde literatuur

- Audit Dienst Rijk. (2014). Nota nr. ADR/2015/898. Externe audit Wpg.
- Bureau ICT Toetsing (2017, 21 maart). Kenmerk 2017-0000151993. Definitief BIT-advies programma 'IT Informatie Gestuurd Optreden Koninklijke Marechaussee.
- Defensiestaf. (2014, 10 december). DMP-A document. IT Voorzieningen voor KMar Informatie Gestuurd Optreden (IGO).
- Defensiestaf. (2015, 7 januari). DMP-A document. Huisvesten van het LTC KMar en herhuisvesten 4 KMar brigades op het CNA.
- Defensiestaf. (2015, 24 april). Programma van Eisen voor het Huisvesten van het LTC fase 1 en fase 2 op Camp New Amsterdam te Soesterberg.
- Defensiestaf. (2015, 5 augustus). Afdoeningsnota DMP-A's, nr. BS2015015117.
- Defensiestaf. (2017, 15 februari). Nota nr. BS2017005677. Aanvullende opdrachtnota inzake instemming AFA DIP/Infraproject 'IHBVN-maatregel KMar en Informatie Gestuurd Optreden' met BPNr. 1115 en 1116.
- Defensiestaf. (2018, 16 maart). Nota nr. BS2018006284. Besluitvormingsnota 'IHBVN-maatregel KMar en Informatie Gestuurd Optreden' met BPNr. 1115 en 1116.
- Defensiestaf. (2021, maart). Document nr. BS 2021004785. Oogmerk Informatiegestuurd Optreden van Commandant der Strijdkrachten.
- Directoraat Generaal Beleid. (2022, 10 maart). Vragenlijst brigadecommandanten over effecten van de invoering van IGO.
- Functionaris Gegevensbescherming. (2019, 30 oktober). Onderzoek AVG implementatie binnen Defensie/Terugkoppeling bevindingen KMar.
- Hoofddirectie Bedrijfsvoering. (2016, 25 februari). Nota nr. BS2016003499. CIO-oordeel programmaplan IT-IGO KMar.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. (2009). Onderzoeksrapport Informatiegestuurde Politie. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2009Z08417&did=2009D21798.
- Joint IV Commando. (2016, 3 februari). Programmaplan IT-IGO KMar
- Koninklijke Marechaussee. (2008, 10 juli). Programma Initiatiedocument (PID) Informatiegestuurd optreden Koninklijke Marechaussee.
- Koninklijke Marechaussee. (2012, 10 april). Definitief Reorganisatieplan Herinrichting Informatiehuishouding Koninklijke Marechaussee.
- Koninklijke Marechaussee. (2012, 5 december). Business case Profiling Targeting Tasking Center (PTCC).
- Koninklijke Marechaussee. (2013, 1 oktober). Concept IGO.
- Koninklijke Marechaussee. (2013, december). Beleidsdocument 'De 8 van IGO'.
- Koninklijke Marechaussee. (2014, 13 november). Beleidsvoornemen oprichting Landelijk Tactisch Commando.
- Koninklijke Marechaussee. (2014, 25 november). Eindrapportage IGO.
- Koninklijke Marechaussee. (2018, 18 maart). Nota nr. 20182462. Afwijkingsnota IT-IGO KMar.
- Koninklijke Marechaussee. (2018, 24 september). Nota nr. KMar 20180123393. Aanvullende behoefte verzamelgebouw LTC KMar.
- Koninklijke Marechaussee. (2019). Nota nr. 2021004185. Interne audit Wpg.
- Landelijk Tactisch Commando. (2018, 8 juni). Ongenummerde nota. Programma IT-IGO, actuele stand van zaken.

- Politieacademie. (2009, 14 april). Intelligencegestuurd politiewerk.
<https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/72506.pdf>
- Politieacademie. (2017). Informatiegestuurd politiewerk in de praktijk.
<https://www.politieacademie.nl/actueel/Documents/seminar%20Keerpunt%20informatiegestuurd%20politiwerk.pdf>
- Rijksvastgoedbedrijf. (2014, 25 september). Project Initiatie Document voor het Huisvesten van het LTC fase 1 en fase 2 op Camp New Amsterdam te Soesterberg.
- TNO. (2018, 27 september). Contour Doorontwikkeling IGO (DIGO).
- Trends, Onderzoek & Statistiek, Ministerie van Defensie (2022). TOS-22-033 WERKblik rapport KMar_OTC.
- Trends, Onderzoek & Statistiek, Ministerie van Defensie. (2022). TOS-22-034 WERKblik rapport KMar_STC.
- Trends, Onderzoek & Statistiek, Ministerie van Defensie. (2022). TOS-22-038 WERKblik rapport KMar_OTC.
- Wittenbol, R. (2019). De conformering aan Gods 'nieuwe wapen', een onderzoek naar de beleidsconformiteit van informatiegestuurd optreden onder operationele medewerkers van de Koninklijke Marechaussee.

Algemene documenten/literatuur

- Begrotingen en jaarverslagen van het ministerie van Defensie over de periode 2008-2020.
- Verslagen van Kamerdebatten in de onderzoeksperiode over gerelateerde onderwerpen.
- Antwoorden op Kamervragen en moties in de onderzoeksperiode over gerelateerde onderwerpen.
- Defensie managementrapportages en afwijkingsrapportages over de project-/programmavoering van IGO KMar.
- Reeds eerder uitgevoerde (tussentijdse) evaluaties over IGO KMar.
- Algemene Verordening Gegevensbescherming.
- Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming.
- Wet politiegegevens.
- Besluit politiegegevens.
- Register van verwerkingsactiviteiten AVG en Wpg KMar.
- www.rijksbegroting.nl.
- www.toolboxbeleidsevaluaties.nl.
- Ministerie van Financiën. (2018, 27 maart). Regeling periodiek evaluatieonderzoek.
<https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0040754&z=2018-03-27&g=2018-03-27>.

Bijlage F | Overzicht van geïnterviewde functionarissen, in alfabetische volgorde

- Beleidsadviseur bij de Douane
- Brigade-adjudant van de brigade Zuid-Holland
- Commandant van de brigade Zuid-Holland
- Commandant van de Koninklijke Marechaussee
- Commandant van het Landelijk Tactisch Commando (LTC)
- Directeur operaties van de Koninklijke Marechaussee
- Hoofd van de afdeling Intelligence van het LTC
- Hoofd van de afdeling Operaties van het LTC
- Operationeel teamleider bij de brigade Zuid-Holland
- Programmadirecteur Intelligence bij de Politie en Projectsecretaris informatiegestuurd werken bij de Politie
- Voorzitter van de Ondersteuningseenheid Externe Sturing Koninklijke Marechaussee

Bijlage G | Beschrijving programma Grenade-29)

De invoering van IGO met moderne IT heeft bevestigd dat IT bijdraagt aan effectiever en doelmatiger optreden. IGO vergt geen eenmalige investering in IT, maar doorlopende investeringen zijn nodig om te blijven moderniseren en de behaalde resultaten vast te houden. De technologische ontwikkelingen maken het immers mogelijk om relevante data steeds sneller en in steeds grotere hoeveelheid te verzamelen en te analyseren. Het is essentieel om de behaalde voorsprong ten opzichte van criminelen vast te houden. Ervaring leert dat deze ook steeds slimmer gebruik maken van moderne technologie en analyse van data. Informatie is de basis van de inzet en zorgt dat mensen en middelen op de juiste plaats en de juiste tijd worden ingezet om het resultaat te optimaliseren. Informatie is voor de KMar een wapen geworden. De bijbehorende IT is het wapensysteem Grenade-29.

In beheersbare stappen (in vakjargon spirals) van drie jaar wordt telkens functionaliteit aan Grenade-29 toegevoegd. Een periode van drie jaar is op basis van de stand van de techniek en ontwikkelingen in de omgeving goed te overzien. Met deze incrementele aanpak wordt voorkomen dat projecten verouderde IT opleveren.

Spiral 0 loopt momenteel en eindigt in 2024. Deze spiral heeft als thema Repareren en Opbouwen. Hiermee worden vooral de randvoorwaarden ingevuld om na jaren van beperkt investeren of zelfs bezuinigen weer aan toekomstvast IT te werken. Veel verouderde registratieve systemen worden vervangen. Met deze stap ontstaan moderne administraties waar de operationele gegevens volgens de geldende wetgeving (AVG en Wpg) beschikbaar komen. Ook wordt een eerste start gemaakt met de analysefunctionaliteit, die in het eerdere programma IT-IGO KMar niet kon worden gerealiseerd zoals oorspronkelijk beoogd.

Spiral 1 start in 2024. De planvorming hiervoor wordt in de loop van 2022 gestart. Ook hier zal uitbouw van de analysefunctionaliteit weer een belangrijke rol krijgen omdat de bijbehorende technieken en mogelijkheden zich wereldwijd heel snel ontwikkelen, evenals het gebruik van (informatie uit) sensoren. Verder is voorzien dat er een geïntegreerde trainingsomgeving komt waar cursisten met oefengegevens (specimen data) leren omgaan met de IT die ze in hun dagelijkse werk moeten gebruiken. Integratie van informatie uit verschillende bronnen zal in de ontwikkelingen op het gebied van de commandovoering centraal staan, zodat de beschikbare informatie optimaal ingezet kan worden door de commandanten.

In dergelijke spirals van drie jaar wordt Grenade-29 doorlopend aangepast aan de stand der techniek en aan de omgevingseisen. IT zal hierdoor een steeds prominentere rol krijgen in de uitvoering van de taken van de KMar. Omdat mensen en techniek steeds meer moeten samenwerken, zullen commandanten en medewerkers worden betrokken bij het evalueren van behaalde resultaten en het formuleren van nieuwe wensen en eisen. De invoering van nieuwe technologie zal bovendien worden ondersteund met training en opleiding.

