

BIJLAGE 2

EINDRAPPORT VAN DE HEROVERWEGINGSWERK GROEP  
"VERLAGING VERPLAATSINGSFREQUENTIE"

## INHOUDSOPGAVE

	Blz.
Hoofdstuk 1	1
<u>Inleiding en taakopdracht</u>	
Hoofdstuk 2	2
<u>Beschrijving en analyse</u>	
2.1	2
Funktietoewijzingsbeleid militair beroepspersoneel	
2.1.1.	3
Legervorming en funktieduur	
2.1.2.	5
Personeelsbeleid en funktieduur	
2.1.3.	7
Loopbaanbeleid en funktieduur	
2.2	10
Standplaatswijziging en reis- en verplaatsingskosten	
2.3	10
Conclusies met betrekking tot kostenbesparing door lagere verplaatsingsfrequentie	
Hoofdstuk 3	12
<u>Funktieduurverlenging</u>	
3.1.	12
Inleiding	
3.2	14
Kwantitatieve informatie over funktieduur militair beroepspersoneel	
3.3	16
Productiviteit in relatie tot funktieduur	
3.4	16
Funktieduurverlenging in relatie tot reductie van de omvang van de Defensie-organisatie	

### Bijslagen

1. Schematische weergave loopbaanpatronen officieren en onderofficieren Koninklijke Landmacht
2. Schematische weergave systeem funktietoewijzing
3. Overzicht aanspraken militairen op vergoeding van reis- en verplaatsingskosten
4. Overzicht reis- en verplaatsingskosten
5. Vaar-/walverhouding bij de Koninklijke Marine
6. Functiewisselingen en funktieduur 1989 van BOT bij enkele organisatie-eenheden
7. Samenstelling van de heroverwegingswerkgroep

## SAMENVATTING

### 1. Taakopdracht

In het onderhavige rapport wordt verslag gedaan van een heroverwegingsonderzoek op het terrein van het funktietoewijzingsbeleid bij Defensie. Dit onderzoek vormde onderdeel van een breder heroverwegingsonderzoek naar de doelmatigheid van de exploitatie-uitgaven van Defensie. Beziende te worden de vraag of door een verlaging van de verplaatsingsfrequentie bij militair beroepspersoneel besparingen kunnen worden bereikt. Tijdens het onderzoek is deze vraagstelling uitgebreid tot een meer algemene verkenning van het funktietoewijzingsbeleid, met name van de duur van de funktievervulling van genoemd personeel.

### 2. Funktieduur in relatie tot legervorming en personeelsbeleid

Verandering van functie en de mate van funktiewisseling in de Defensieorganisatie is het produkt van het gevoerde funktietoewijzingsbeleid. Dit beleid is ingebed in het van de Defensie-doelstellingen afgeleid beleid met betrekking tot de legervorming en het personeelbeleid inbegrepen het loopbaanbeleid en het opleidingsbeleid. Funktiewisseling en funktieduur zijn daarmee een afgeleide van zorgvuldig vastgesteld ander beleid. Het aspekt van de legervorming, waarvan vooral sprake is bij de Koninklijke Landmacht (KL) impliceert dat in vreedstijd een parate en een mobilisabele component aanwezig is. Daar waar ten behoeve van de mobilisabele component in oorlogstijd de inzet van beroepspersoneel een vereiste is, wordt dit personeel reeds in vreedstijd op zgn. vredesfuncties aangehouden. Omdat voor de oorlogssituatie benodigde kennis en ervaring uitsluitend kan worden opgedaan in de parate component is er een funktieroulatiesysteem tussen parate en vredesfuncties. De getalsverhouding tussen deze functies is bepalend voor de doorstromingsnelheid van beroepspersoneel binnen de parate component en derhalve van invloed op de funktieduur. Bij de Koninklijke Marine (KM) wordt de funktieduur daarnaast mede bepaald door de zgn. vaar-/walverhouding die wordt gehanteerd om al het marinepersoneel te kunnen voorbereiden op de oorlogstaak en de last van het varen gelijkelijk te verdelen.

De taak van de krijgsmacht noodzaakt tot het stellen van eisen aan het personeel die elders niet of niet in dezelfde mate behoeven te worden gesteld. Zo moet de militair in vreedstijd bij voortdurende voorbereid zijn op de oorlogstaak. Deze omstandigheid vormt voor het personeelsbeleid bij Defensie een belangrijk gegeven. De noodzakelijke specifieke deskundigheid van het militair beroepspersoneel (aangesteld voor onbepaalde tijd) kan vrijwel uitsluitend verkregen worden door middel van functiegerichte opleidingen en ervaring opgedaan in eerder vervulde militaire functies. Daartoe dienen onder andere funktieroulatie, opleiding en oefeningen, leidend ook tot algemene inzetbaarheid c.q. ruime indeelbaarheid/uitwisselbaarheid van de beroepsmilitair. Een instroming van personeel anders dan aan de voet van de organisatie is slechts beperkt mogelijk. Er is bij Defensie daarom sprake van een overwegend gesloten personeelssysteem. Dit gesloten systeem vormt de basis voor een loopbaanbeleid en voor funktietoewijzing vanuit het reeds in de organisatie aanwezige personeel ("promotion from within"). Rekening houdend met aspecten van legervorming en vaar-/walverhouding zijn loopbaanpatronen ontwikkeld, waarbij de loopbaanmogelijkheden qua rangsniveau tevens toegespitst zijn op in de Defensie-organisatie voorkomende personeelscategorieën officieren, onderofficieren en korporaals.

Sinds 1 januari 1990 is een vernieuwing van het personeelbeleid van kracht met als belangrijkste kenmerken: een grotere eigen verantwoordelijkheid van de beroepsmilitair voor zijn carrièregang, een grotere continuïteit in functievervulling (tot uitdrukking komend in onder meer het aanhouden van een minimumduur van functievervulling) en een grotere mate van funktionalisatie en specialisatie zonder aantasting van de vereiste ruime indeelbaarheid van de beroepsmilitair. Deze kenmerken leiden tot een beperktere funktieroulatie en daarmee tot een wat langere funktieduur. Daarmee zal uitgaande van een loopbaanduur bij de krijgsmacht van 33 jaar (intrede op 22-jarige leeftijd en uittrede op 55-jarige leeftijd) de funktieduur in de verschillende te doorlopen rangen voor officieren gemiddeld 3 jaar bedragen en voor onderofficieren en korporaals gemiddeld 4 tot 6 jaar. Bij de KM is de gemiddelde funktieduur over de hele linie gemiddeld wat lager vanwege de genoemde vaar-/walverhouding, de kortere periode van actieve dienst en een hogere opleidingsinspanning.

Door het aantal gerealiseerde funktiewisselingen van beroepspersoneel te relateren aan de personeelsomvang bij de drie krijgsmachtdelen kan de gemiddelde funktieduur worden berekend. Voor het qua funktiewisselingen redelijk representatieve jaar 1989 blijkt aldus de funktieduur voor officieren in de krijgsmacht gemiddeld genomen 2.2 jaar en voor onderofficieren 3.2 jaar te bedragen. Vergelijking van de feitelijke duur met de hierboven vermelde beoogde duur in het nieuwe personeelsbeleid leidt tot de conclusie, dat er in de komende jaren een aanzienlijke funktieduurverlenging zal moeten worden gerealiseerd.

### 3. Standplaatswijziging en verplaatsingskosten

De mate waarin bij de funktiewisselingen sprake is van een verandering van standplaats wordt sterk beïnvloed door de grote geografische spreiding zowel nationaal als internationaal van organisatie-elementen van de krijgsmacht en door het gegeven dat in internationaal (NAVO-)verband functies dienen te worden vervuld. Verhuizingen als gevolg van verplaatsingen zijn daarom onvermijdelijk. Evenzo leidt de (nationale) geografische spreiding ertoe dat over relatief grote afstanden wordt gereisd. Het jaarlijks aantal standplaatswisselingen/verplaatsingen blijkt in de praktijk dan ook aanzienlijk. Tijdens het onderzochte jaar 1989 werd bij de KM ruim 60% van het beroepspersoneel verplaatst, waarbij zij aangetekend dat in dit percentage ook zijn opgenomen de verplaatsingen binnen de standplaats Den Helder, de verplaatsingen van schip naar schip met behoud van functie als gevolg van het vaar- en onderhoudsschema en de verplaatsingen als gevolg van het volgen van kortdurende opleidingen. Bij de KL bedroeg het aantal funktiewisselingen ca. een kwart van het bestand aan beroepspersoneel maar het percentage standplaatswisselingen bleek administratief niet achterhaalbaar. Bij de KLu werd in 1989 10% van het beroepspersoneel verplaatst.

De uitgaven die samenhangen met verplaatsingen bedragen jaarlijks ca. 100 mln., verdeeld over 30 mln. voor verhuizingen, 52 mln. voor woon-/werkverkeer en 18 mln. voor inkwartiering. De genoemde 52 mln. reiskosten omvatten alle reiskosten woon-/werkverkeer. Administratief bleek een nadere uitsplitsing van reiskosten die wél en die niet met standplaatswijzigingen verband houden niet mogelijk. De kosten van de buitenlandverhuizingen (ca. 1/3 deel van het aantal verhuizingen) vormen ca. 2/3 deel van de totale verhuiskosten bij Defensie.

Mogelijkheden om te komen tot besparingen op genoemde uitgaven door verlaging van de frequentie van verplaatsingen (of verlenging van de plaatsingsduur) zijn niet of nauwelijks aanwezig. In de eerste plaats zijn de uitgaven niet of nauwelijks beïnvloedbaar. Een aanzienlijk deel van de standplaatswijzigingen betreft onvermijdelijke buitenlandverplaatsingen met een doorgaans lange plaatsingsduur. Een ander deel is gerelateerd aan de gering beïnvloedbare instroom en uitstroom van personeel. Bovendien is Defensie voor wat betreft de vaststelling van de hoogte van de vergoedingen voor reis- en verplaatsingskosten niet autonoom. In de tweede plaats kan worden opgemerkt dat ten aanzien van de resterende marge aan beïnvloedbaarheid van de uitgaven een verlaging van de verplaatsingsfrequentie - nog afgezien van de inbreuk op het personeelsbeleid, het loopbaanbeleid en het opleidingsbeleid - niet of nauwelijks in besparingen van enige omvang zal resulteren vanwege onder meer de verwachte maar niet exakt bekend zijnde samenhang tussen de uitgaven van verhuizen, woon-/werkverkeer en inkwartieren. Afname bij de ene categorie kosten kan leiden tot toename bij een andere.

#### 4. Funktieduur en produktiviteit

Met de term produktiviteit in relatie tot het vervullen van functies in een organisatie wordt doorgaans de arbeidsproduktiviteit bedoeld. In de Defensie-organisatie heeft de term een bredere strekking: produktiviteit kan daar niet alleen worden gerelateerd aan een enkele functie maar ook aan een loopbaan, aan het door de beroepsmilitair met een bepaalde snelheid afwisselend doorlopen van een aantal vredes en parate functies dat leidt tot een zo spoedig mogelijke geschiktheid voor het functioneren in de oorlogssituatie en tot een ruime indeelbaarheid. In die zin kan worden gesproken van een "operationele" produktiviteit.

Met betrekking tot het aspect van de arbeidsproduktiviteit is de veronderstelling getoetst dat door de omvang van funktiewisseling van militair personeel op vredesfuncties gelet ook op het vrijwel ontbreken van een inwerkperiode ter garanderen van de continuïteit extra (burger-)personeel nodig is. Het gemiddeld langer vervullen van een vredesfunctie zou op grond van deze veronderstelling kunnen leiden tot een hogere arbeidsproduktiviteit (de militair kan langer op een functie adequaat functioneren). Aldus zou een kleiner arbeidsbestand nodig zijn

mede omdat een veronderstelde permanente overcapaciteit vanwege het ontbreken van inwerkperiodes wordt omgezet in een tijdelijke. In de praktijk van de Defensie-organisatie blijkt deze veronderstelling evenwel niet juist. Weliswaar zal in incidentele gevallen een produktiviteitsverbetering kunnen optreden maar ten algemene zal de bedoelde funktieduurverlenging c.q. het beperken van het aantal funktiewisselingen niet het verwachte resultaat hebben en wel om de volgende redenen:

- voor een groot deel van de vredesfuncties geldt in verband met funktionalisatie en specialisatie reeds een minimale funktieduur van drie jaar die in de praktijk blijkens een nader steekproefonderzoek ook inderdaad wordt gehaald;
- de noodzaak van een inwerkperiode doet zich niet of nauwelijks voor, omdat de militair de organisatie reeds kent en een nieuwe functie in vele gevallen in het verlengde ligt van een eerdere functie;
- omdat binnen het gesloten personeelssysteem de noodzaak tot het aanhouden van inwerkperiodes minimaal is wordt bij de formatievaststelling van organisatie-eenheden geen overcapaciteit ingebouwd.

Met betrekking tot het aspect van de "operationele" produktiviteit in relatie tot de funktieduur is sprake van het primaat van de oorlogsorganisatie. Vanuit deze optiek is produktiviteit gericht op het vervullen van functies in de oorlogsorganisatie. Niettemin moeten ook aan het funktionseren op vredesfuncties eisen worden gesteld. De funktieduur is echter sterk afhankelijk van de verhouding tussen het aantal vredes en parate functies en de totale omvang van de oorlogssorganisatie. Bij stijging van het aantal vredesfuncties ten opzichte van het aantal parate functies kan de snelheid van funktiewisselingen toenemen, waarbij gezien het primaat van de oorlogsorganisatie de duur van het funktionseren op de vredesfunctie ondergeschikt is. In het nieuwe personeelsbeleid is de funktieduur om die reden en vanwege het gesloten personeelssysteem geoptimaliseerd en niet gemaximaliseerd.

##### 5. Funktieduur in relatie tot reductie van de omvang van de Defensie-organisatie

De te verwachten ingrepen in de komende jaren in de personeelomvang van de Defensie-organisatie - waarover eerst bij het verschijnen van de Defensienota concreet inzicht zal bestaan - kunnen van invloed zijn op de funktieduur. De reductie van militaire functies in de Centrale

Organisatie en de "Haagse" krijgsmachtstaven zal veel specifieke vredesfuncties betreffen die nodig zijn om in oorlogstijd de vulling van de mobilisabele component met beroepspersoneel te verzekeren. Bij gelijkblijvende omvang van deze component zal het optredende tekort aan vredesfuncties elders in de Defensie-organisatie gecompenseerd moeten worden of zal ten koste gaan van het bestand aan burgerfuncties. Redukties bij de krijgsmachtstaven zelf als gevolg van vermindering, beëindiging of afstoting van oorlogstaken leiden tot een geringere behoefte aan militair beroepspersoneel. Daarbij doen zich met betrekking tot het aantal vredesfuncties twee mogelijkheden voor. Indien de reducties worden doorgevoerd in de parate sterkte onder gelijktijdige mobilisabelstelling van de betrokken eenheden, dan betekent dit een meerbehoefte aan vredesfuncties. Op deze extra vredesfuncties kan een deel van het betrokken beroepspersoneel worden geplaatst, voor het overige deel bestaat de kans op overtolligheid. Wordt ook de mobilisabele component ingekrompen dan kan worden volstaan met minder vredesfuncties. Dit laatste is ook het geval indien beroepsfuncties in het mobilisabelebestand worden omgezet in functies voor dienstplichtig of reservepersoneel. Naarmate het aantal vredesfuncties ten opzichte van het aantal parate functies stijgt zal de doorstroomsnelheid van militair personeel binnen de parate component toenemen. Dit kan tot beperktere duur van de functie vervulling leiden.

Krimp in de Defensie-organisatie kan leiden tot overtolligheid van personeel. Alvorens tot gedwongen ontslagen over te gaan kan deze overtolligheid worden opgevangen door een beperking van de intake, het stimuleren van de vrijwillige tussentijdse uitstroom en het bevorderen van de doorstroom door de ontslagleeftijd te verlagen. Van deze drie maatregelen brengt de laatstgenoemde de meeste kosten met zich mee, die evenwel lager zijn dan bij het alternatief gedwongen ontslag. Optredende discrepantie tussen kwalitatieve en kwantitatieve opbouw van personeelsbestand en functiebestand kan worden beperkt door te variëren in de funktieduur met als mogelijk gevolg bevorderingsvertragingen.



## Hoofdstuk 1 Inleiding en taakopdracht

In 1989 besloot het Kabinet tot een interdepartementaal heroverwegingsonderzoek in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1991 gericht op het onderwerp "doelmatigheid exploitatie-uitgaven Defensie". Een van deelonderzoeken betrof de vraag met betrekking tot het verplaatsingenbeleid militairen "na te gaan of door verlaging van de verplaatsingsfrequentie besparingen kunnen worden bereikt" (citaat miljoenennota 1990, hoofdstuk 7). In dit rapport wordt verslag gedaan van dit deelonderzoek dat is verricht door een werkgroep waarin vertegenwoordigers van het ministerie van Defensie en van het ministerie van Financiën zitting hadden<sup>1</sup>.

Onder verplaatsing wordt verstaan iedere wijziging in standplaats als gevolg van een funktietoewijzing of een herindeling op functie. Tijdens het onderzoek naar besparingsmogelijkheden door minder verplaatsingen bleek de noodzaak over te gaan tot een ruimere interpretatie van de taakopdracht. Op het gebied van direkt aan de verplaatsingsfrequentie gekoppelde uitgaven voor woon-werk-verkeer, verhuizen en inkwartieren zijn niet of nauwelijks besparingen te verwachten. Uitbreiding van het onderzoek naar het aantal functiewisselingen (ook die zonder standplaatswijziging) van militair beroepspersoneel en naar mogelijk positieve effecten van verlenging van de funktieduur (d.w.z. de tijd dat een militair een bepaalde functie vervult) op onder meer de productiviteit werd voor besluitvorming voorgelegd aan de Ambtelijke Commissie Heroverweging. Deze Commissie besloot in overleg met de voorzitter van de Stuurgroep dat de oorspronkelijke taakopdracht diende te worden uitgebreid tot een probleemverkenning van het aspect van de funktieduur in relatie tot het legervormingsbeleid, het personeels- en loopbaanbeleid en de produktiviteit, waarbij ook aandacht diende te worden besteed aan de effecten van een te verwachten vermindering van de omvang van de krijgsmacht in de komende jaren. Bedoelde verkenning behoefde niet uit te monden in taakstellende besparingsvarianten.

---

<sup>1</sup> De samenstelling van de heroverwegingswerkgroep is weergegeven in bijlage 7.

## Hoofdstuk 2 Beschrijving en analyse

### 2.1. Funktietoewijzingsbeleid militair beroepspersoneel

Het funktietoewijzingsbeleid (ook wel functie-indelingsbeleid genoemd) is gericht op het te allen tijde bezetten van alle functies in zowel de vredes- als oorlogsorganisaties met geschikt, reeds in de Defensie-organisatie aanwezig beroepspersoneel. Dit beleid is ingebed in het van de Defensie-doelstellingen afgeleide beleid met betrekking tot de legervorming en het personeelsbeleid inbegrepen het opleidingsbeleid en het loopbaanbeleid. Funktiewisseling en funktieduur zijn daarmee een afgeleide van zorgvuldig vastgesteld ander beleid waarbij enerzijds rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de Defensie-organisatie en anderzijds met de individuele verantwoordelijkheid. De mate waarin bij het funktietoewijzingsbeleid sprake is van "volgend beleid" wordt hieronder toegelicht.

#### 2.1.1. Legervorming en funktieduur

De Defensie-organisatie is een grote organisatie bestaand uit een politiek/bestuurlijk deel, de ministeriële organisatie, en een operationeel deel, de krijgsmacht, opgebouwd uit drie krijgsmachtdelen. De omvang van het Defensie-apparaat in vreedstijd is aanzienlijk kleiner dan de omvang in oorlogstijd. In oorlogstijd wordt de krijgsmacht op volle sterkte gebracht. Van legervorming is vooral sprake bij de Koninklijke Landmacht (KL): de sterkte in vreedstijd is minder dan 1/3 van de sterkte in oorlogstijd, en in mindere mate bij de Koninklijke Marine (KM). Dit impliceert dat in vreedstijd een zogenaamde parate component en een mobilisabele component aan beroeps- en reserve alsmede dienstplichtig personeel aanwezig zijn en dat tevens voorwaarden moeten worden geschapen voor een soepele overgang naar oorlogstijd. Daar waar ten behoeve van de oorlogsorganisatie i.c. de parate en de mobilisabele component de inzet van militair beroepspersoneel een vereiste is, dient dit personeel in vreedstijd te worden aangehouden voor het opdoen en op peil houden van kennis en ervaring teneinde verzekerd te zijn van een adequate vulling van de oorlogsorganisatie.

Voor de kwalitatieve en kwantitatieve samenstelling van de functiebestanden is de oorlogsorganisatie derhalve maatgevend. De behoefte aan beroepspersoneel aangesteld voor onbepaalde tijd (BOT) wordt niet

uitsluitend bepaald door de omvang van de parate sterkte maar is ook een afgeleide van de omvang van het mobilisabele bestand omdat als aangegeven daarin functies voorkomen die in oorlogstijd gezien de benodigde kennis en ervaring speciaal door BOT vervuld dienen te worden. In de extra behoefte aan BOT-functies (boven die in de parate component) wordt voorzien door specifieke zgn. vredesfuncties die met name binnen de opleidingscentra en de niet-operationele staven zijn gecreëerd. Omdat de voor de oorlogssituatie benodigde kennis en ervaring uitsluitend kan worden opgedaan in de parate component is er funktieroulatie van BOT tussen de vredes- en parate functies. De verhouding tussen de aantallen van deze beide soorten functies is bepalend voor de doorstromingsnelheid van personeel binnen het parate bestand en derhalve van invloed op de funktieduur.

Bij de Koninklijke Marine (KM) speelt het aspekt van de legervorming een geringe en bij de Koninklijke Luchtmacht (KLu) nagenoeg geen rol. Waar bij de KM sprake is van funktieroulatie tussen vaarfuncties en walfuncties, wordt de funktieduur mede bepaald door de zogenaamde vaar-/walverhouding<sup>2</sup>. Deze verhouding is een richtsnoer bij het functie-toewijzingsbeleid waardoor het gehele KM-personeel in de gelegenheid is zich te bekwamen en voor te bereiden op de oorlogstaak. Tevens is deze vaar-/walverhouding een instrument om de last van het varen en het gescheiden zijn van het gezin gelijkelijk over al het personeel te verdelen.

#### 2.1.2. Personeelsbeleid en funktieduur

Het personeelsbeleid bij Defensie is erop gericht de organisatie te allen tijde en in alle omstandigheden te doen beschikken over de gewenste aantallen voor hun taak berekende en gemotiveerde personeelsleden, ter uitvoering van de opgedragen taken. Kenmerkend voor de wijze waarop de organisatie in de behoefte aan vrijwillig dienend personeel voorziet is het uitgangspunt dat voor het vervullen van het overgrote deel van

---

<sup>2</sup> Het betreft hier de verhouding tussen de totale duur van plaatsing van een militair in operationele functies en die in andere functies beschouwd over de tijd gedurende welke de militair een bepaalde rang bekleedt. Bijlage 5 bevat nadere informatie over de vaar-/walverhouding.

de functies kennis van en ervaring in de Defensie-organisatie een vereiste is. Daarbij speelt een rol dat de taak van de krijgsmacht noodzaakt tot het stellen van eisen aan het personeel die elders niet - of niet in dezelfde mate - behoeven te worden gesteld. Zo moet de militair in vreedstijd bij voortdurende voorbereid zijn op de oorlogstaak. Deze noodzakelijke specifieke deskundigheid van het militair personeel kan vrijwel uitsluitend verkregen worden door middel van functiegerichte opleidingen en ervaring opgedaan in eerder vervulde militaire functies. Daartoe dienen onder andere funktieroulatie, opleiding en oefeningen. Deze omstandigheid maakt een instroming van personeel anders dan aan de voet van de organisatie slechts beperkt mogelijk. Er is bij Defensie daarom sprake van een overwegend gesloten personeelsstelsel. Binnen dit gesloten stelsel moet het personeel de mogelijkheid worden geboden kennis en capaciteiten in te zetten op functies waaraan een hogere rang is verbonden.

Met ingang van 1 januari 1990 is een vernieuwing van het personeelsbeleid van kracht. Eén van de belangrijkste kenmerken van deze vernieuwing is een grote(re) eigen verantwoordelijkheid van de militair voor zijn carrièregang. Het initiatief tot funktietoewijzing (en een eventueel daaraan gekoppelde verplaatsing) komt dan ook voor een belangrijk deel bij de militair zelf te liggen. Deze heeft zelf meer dan voorheen invloed op zijn carrièreverloop en daarmee indirect op het aantal te vervullen functies en derhalve, binnen grenzen, op de funktieduur. De noodzaak van een zo goed en tijdig mogelijke bezetting van alle functies kan overigens een sturend optreden van de Defensie-organisatie ten aanzien van de funktieroulatie vereisen. Twee andere belangrijke kenmerken van het nieuwe personeelsbeleid zijn een grotere continuïteit in functievervulling (tot uitdrukking komend in onder meer het aanhouden van een minimumduur van functievervulling) en een grotere mate van funktionalisatie<sup>3</sup>. Deze kenmerken leiden tot een beperktere funktieroulatie en daarmee tot een wat langere funktieduur.

---

<sup>3</sup> In dit verband wordt onder funktionalisatie verstaan het achtereenvolgens werkzaam zijn in maximaal twee hoofdfunctiegebieden (operatiën, personeel, materieel, economie en financiën) en het binnen een hoofdfunctiegebied meer specialiseren. Bij de KLu is funktionalisatie reeds in verregaande mate doorgevoerd.

Het overgangsbeleid (tot 1995) voorziet in een geleidelijke overgang van het oude naar het nieuwe personeelsbeleid op een zodanige wijze dat een trendbreuk met het verleden wordt voorkomen. Zo zal er onder meer rekening worden gehouden met verwachtingen die het zittend personeel met name ten aanzien van het tijdstip van bevordering op grond van het oude beleid heeft. Het kenmerkende verschil op dit punt tussen het oude en het nieuwe beleid is dat in het oude beleid functie-indeling een gevolg kon zijn van bevordering, terwijl in het nieuwe beleid bevordering uitsluitend het gevolg is van funktietoewijzing op basis van beschikbaarheid en vastgestelde geschiktheid.

### 2.1.3. Loopbaanbeleid en funktieduur

Het overwegend gesloten personeelssysteem vormt de basis voor een loopbaanbeleid en voor funktietoewijzing vanuit het reeds in de organisatie aanwezige personeel ("promotion from within"). Rekening houdend met aspecten van legervorming en vaar-/walverhouding zijn loopbaanpatronen ontwikkeld om het beroepspersoneel aangesteld voor onbepaalde tijd door funktieroulatie in combinatie met te volgen opleiding(-en) kennis en ervaring te laten opdoen. Daarbij wordt in algemene zin uitgegaan van groepering van functies naar zwaarte of funktieniveau. Daar voor de krijgsmacht in algemene zin geldt dat het funktieniveau door middel van een rangsniveau wordt weergegeven zijn loopbaanmogelijkheden tevens toegespitst op in de organisatie voorkomende personeelscategorieën: officieren, onderofficieren en korporaals (KL en KLu)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> In het kader van loopbaanpatronen wordt voorts een onderscheid gemaakt in onderbouwperiode en bovenbouwperiode. In de onderbouwperiode wordt de basiskennis van de militair uitgebreid door hem kennis en ervaring op te laten doen binnen het specifieke functiegebied waarvoor hij initieel is opgeleid. In deze periode is de keuzevrijheid van de individuele militair ten aanzien van de te vervullen functies en het tijdstip waarop beperkt. De duur van funktievervulling zal over het algemeen weinig afwijken van de vastgestelde minimum termijn. De bovenbouwperiode begint met een opleiding die gericht is op het kunnen vervullen van functies in deze periode. In de bovenbouwperiode zal een differentiatie optreden tussen de diverse individuele loopbaanpatronen waardoor gesproken kan worden van loopbaanmogelijkheden. Ook bestaan in deze periode mogelijkheden tot funktionalisatie en specialisatie. Wel dient ook in de bovenbouwperiode de kennis die noodzakelijk is om functies in de oorlogsorganisatie te kunnen vervullen op peil te blijven. In bijlage 1 zijn ter illustratie de loopbaanpatronen van officieren en onderofficieren bij de KL schematisch weergegeven.

Bij de functies op het niveau van officier wordt na de initiële opleiding gedurende de actieve periode gemiddeld gefunctioneerd op een vijftal rangniveaus van luitenant tot en met luitenant-kolonel. Over het algemeen zullen per rang 2 à 3 functies worden bekleed met een funktieduur van ca. 2 jaar in de laagste rangen en een funktieduur van 3 tot 5 jaar in de hoogste rangen. Gedurende een loopbaan van 33 jaar (intrede op 22-jarige leeftijd en uittrede op 55-jarige leeftijd) worden 10 tot 12 functies vervuld. Gemiddeld wordt uitgegaan van een funktieduur van 3 jaar. Bij officieren die voorbestemd zijn voor het vervullen van de hoogste functies zal vanaf de rang van luitenant-kolonel veelal sprake zijn van een bekorting van de funktieduur tot 2 jaar teneinde bij bezetting van de hoogste functies aan een rendementseis van 3 tot 5 jaar te kunnen voldoen.

Onderofficieren functioneren over het algemeen op verschillende rangsniveaus van sergeant tot en met adjudant. De funktieduur is 4 tot 6 jaar zodat in een periode van 33 dienstjaren 6 tot 8 functies worden vervuld. Voor de categorie korporaals geldt eveneens een langere funktieduur. Bij de KM is de funktieduur gemiddeld 3 jaar vanwege onder meer de vaar-/walverhouding en de kortere periode van actieve dienst. Opgemerkt zij dat de hierboven aangegeven funktieduur berekende streefcijfers zijn die gelden in het nieuwe personeelsbeleid.

Voor de categorie officieren geldt dat zij binnen vrijwel alle sectoren van de krijgsmacht werkzaam zullen zijn: parate eenheden, opleidingseenheden, operationele staven en "Haagse" staven terwijl op een deel van hen een beroep wordt gedaan voor het vervullen van buitenlandfuncties. Binnen de categorie officieren zal als regel dan ook sprake zijn van een groter aantal verhuizingen als gevolg van verplaatsing dan bij de andere categorieën. De categorieën onderofficieren en korporaals zullen in alle sectoren functioneren doch in belangrijk mindere mate bij de "Haagse" staven.

Gezien de onmogelijkheid het personeel van de gehele krijgsmacht bij intrede in de organisatie een zodanig afgeronde opleiding te geven dat hiermee gedurende de gehele loopbaan een kwalitatief goede funktievervulling wordt verzekerd, dient de funktievervulling op gezette tijden te worden onderbroken voor één of meerdere vervolgopleidingen. Het opleidingsbeleid vormt dan ook een belangrijk element in het funktietoe-

wijzingsbeleid<sup>5</sup>.

## 2.2. Standplaatswijziging en reis- en verplaatsingskosten

Uit het voorgaande blijkt dat verandering van functie een afgeleide is van het loopbaanbeleid, het opleidingsbeleid en het funktietoewijzingsbeleid. De mate waarin bij funktiewisseling sprake is van een verandering van standplaats wordt sterk beïnvloed door de grote geografische spreiding (zowel nationaal als internationaal) van organisatie-elementen van de krijgsmacht en door het gegeven dat in internationaal verband functies dienen te worden vervuld (NAVO). Verhuizingen als gevolg van verplaatsingen zijn daarom onvermijdelijk. Evenzo leidt de (nationale) geografische spreiding ertoe dat over relatief grote afstanden wordt gereisd. Verplaatsingen worden per krijgsmachtdeel op verschillende wijzen geïnitieerd. Bij de KL is sprake van een centrale realisatie, bij de KM en KLu van een meer gedecentraliseerde aanpak.

De werkgroep heeft - in het kader van haar taakopdracht na te gaan of door verlaging van de frequentie van verplaatsing van militair beroepspersoneel besparingen kunnen worden bereikt - informatie verzameld over het aantal standplaatswijzigingen en verhuizingen en over de omvang van de daaruit voortvloeiende reis- en verplaatsingskosten. Bij dit onderzoek zijn de dienstplichtigen niet betrokken, aangezien die na hun opleiding in beginsel slechts op één functie worden geplaatst (eventuele verplaatsingen daarna zijn incidenten) en het vrijwillig dienend personeel met een aanstelling voor bepaalde tijd, dat in beginsel slechts voor één functie wordt aangenomen<sup>6</sup>.

Niet alleen de kosten van verplaatsingen binnen Nederland zijn gezien, maar ook die van verplaatsingen naar, in en vanuit het buitenland. De verplaatsingskosten verbonden aan buitenlandse operaties in VN-verband zijn echter vanwege het specieke karakter van deze operaties buiten beschouwing gelaten. Een overzicht van de aanspraken die militairen

---

<sup>5</sup> In bijlage 2 is het systeem van funktietoewijzing schematisch weergegeven.

<sup>6</sup> Omdat bij de KM vrijwillig dienend personeel met een bepaald (kort)verband niet altijd wordt aangenomen voor slechts één functie is voor wat betreft dit krijgsmachtdeel deze categorie personeel wél in het onderzoek meegenomen.

hebben op vergoeding van reis- en verplaatsingskosten is opgenomen in bijlage 3. Daarbij zij aangetekend dat de emolumententermijn voor militairen sinds 1989 is verlengd van 3 naar 5 jaar. Bijlage 4 bevat een overzicht van de verzamelde informatie over de periode 1985-1987 waarover gegevens beschikbaar waren. Deze betreffen het aantal verhuizingen en de omvang van de uitgaven. Niet aangegeven zijn de zogenaamde apparaatskosten i.c. de kosten van Defensie-personeel belast met het uitvoeren van werkzaamheden verband houdend met het verplaatsen van militair personeel, aangezien het initiëren van verplaatsingen bij funktietoewijzing slechts een gering taakelement bij funktietoewijzing vormt<sup>7</sup>.

Om een indruk te krijgen van de relatieve omvang van de standplaatswijzigingen is in onderstaand overzicht voor het jaar 1989 voor de drie krijgsmachtdelen het aantal funktiewijzigingen met standplaatswijzigingen van beroepspersoneel gerelateerd aan het personeelsbestand. De cijfers met betrekking tot het aantal standplaatswijzigingen lenen zich overigens slechts ten dele voor vergelijking. Bij de KL en de KM bleek uitsplitsing van het aantal funktietoewijzigingen met en zonder standplaatswijziging niet zonder meer mogelijk. De omvang van het aantal funktiewisselingen met en zonder standplaatswijziging bij de KM wordt beïnvloedt door het gegeven dat bij dit krijgsmachtdeel ook plaatsing op een opleidingscursus korter durend dan zes maanden alsmede plaatsing op een ander schip zonder inhoudelijke funktieverandering in het kader van het Vaar- en Onderhoudsschema als een funktiewisseling worden aangemerkt (zie ook par. 3.2). Daarnaast speelt bij de KM als eerder aangegeven ten algemene de invloed van de vaar-/walverhouding, die tot een hogere verplaatsingsfrequentie leidt. Een aanzienlijk deel van de funktiewisselingen houdt verband met plaatsing op de Nederlandse Antillen en Aruba. Overigens brengt een aanzienlijk deel van de KM-verplaatsingen geen aanspraken op kostenvergoeding met zich mee.

---

<sup>7</sup> Een afname van de apparaatskosten is bij een bepaalde afname van de verplaatsingsfrequentie niet direkt te verwachten gezien de samenhang van een groot aantal in beschouwing te nemen factoren alvorens tot indeling of funktietoewijzing wordt overgegaan. Daarbij moet onder meer gedacht worden aan het vaststellen van de geschiktheid, de potentieelverwachting uit de beoordeling, persoonlijke omstandigheden, de duur van de beoogde plaatsing en de relatie van iedere funktietoewijzing met andere funktietoewijzingen als gevolg van het gesloten personeelssysteem.



	<u>KM</u>	<u>KL</u>	<u>KLu</u>
Personeelsbestand (a)	15.300	24.200	13.800
Funktietoewijzing met stand- plaatswijziging (b)	9.640*	6.400*	1.400
b als % van a	63%	26%	10%

\* Incl. functiewisseling zonder standplaatswijziging.

Slechts een deel van de standplaatswijzigingen leidt tot verhuizing. Voor de beschouwde periode 1985-1987 was er in de Defensie-organisatie sprake van gemiddeld ca. 2500 verhuizingen per jaar hetgeen 4,4% is van het toenmalige personeelsbestand van 56.900 vrijwillig dienenden (bijlage 4). Ca. 1/3 deel van dit aantal verhuizingen betreft het buitenland, waarbij zij opgemerkt dat de buitenlandverhuizingen 2/3 deel van de totale verhuiskosten bij de Defensie-organisatie vormen<sup>8</sup>.

De uitgaven die samenhangen met verplaatsingen blijken de afgelopen jaren ca. 100 mln. te hebben bedragen, verdeeld over ca. 30 mln. voor verhuizingen, ca. 52 mln. voor woon/werkverkeer en ca. 18 mln. voor inkwartiering (waarvan ca. 6 mln. voor weekeindverlofreizen) zijnde de kosten voor huisvesting, voeding, toelage gescheiden gezinsleven en reiskosten. Deze bedragen zullen voor de periode 1990-1994 niet significant wijzigingen. De invloed van de overgang naar het nieuwe personeelsbeleid op het aantal verplaatsingen zal daarvoor te gering zijn. Overigens zij er met nadruk op gewezen dat de genoemde 52 mln. reiskosten alle reiskosten woon/werkverkeer omvatten. Administratief is het niet mogelijk gebleken een nadere uitsplitsing te maken van reiskosten die wél en die niet met standplaatswijziging verband houden.

---

<sup>8</sup> Gezien de geografische spreiding van organisatie-elementen van de krijgsmacht en gezien het opereren in NAVO-verband is sprake van een groot aantal te vervullen buitenlandfuncties. Met betrekking tot de functies in NAVO-verband geldt over het algemeen dat de plaatsingsduur internationaal is vastgelegd en gemiddeld 3 jaar is. Voor wat betreft functies van de KM op de Antillen en Aruba wordt uitgegaan van plaatsingen van 9 maanden voor ongehuwden en gehuwden zonder gezin en van 3 jaar voor militairen met gezin. Ten aanzien van functies van de KL en de KLu in West-Duitsland varieert de plaatsingsduur van minimaal 3 tot maximaal 8 jaar. Buitenlandse plaatsingen leiden vrijwel altijd tot een verhuizing. Het toewijzen van een functie in het buitenland genereert tevens vacatures en dus verplaatsingen in het binnenland. Overigens is bij buitenlandse plaatsingen altijd sprake van vice-versa.

### 2.3 Conclusies met betrekking tot kostenbesparing door lagere verplaatsingsfrequentie

Op basis van de door haar verrichte analyse is de werkgroep tijdens haar onderzoek tot de slotsom gekomen dat verdergaand onderzoek naar de mogelijkheden tot besparingen door verlaging van de verplaatsingsfrequentie niet zinvol was. In de eerste plaats kan worden geconstateerd dat de uitgaven samenhangend met verplaatsingen nauwelijks beïnvloedbaar zijn. De belangrijkste oorzaak daarvan is het inelastische karakter van een aanzienlijk deel van de standplaatswijzigingen (met mogelijke verhuizing) dat buitenlandverplaatsingen (West-Duitsland, Antillen en Aruba, USA, Canada, NAVO-functies, etc.) betreft met een doorgaans lange plaatsingsduur. Deze plaatsingen vloeien voort uit door Nederland aangegane verplichtingen, genereren doorgaans binnenlandse verplaatsingen, en zijn als onvermijdelijk te beschouwen. Daarnaast is sprake van een aanzienlijk aantal verplaatsingen dat gerelateerd is aan de instroom (initiële plaatsing) en de uitstroom (eervol ontslag wegens einde diensttijd of tussentijdse dienstverlating) van personeel en dat bij een gelijkblijvende omvang van de krijgsmacht nauwelijks beïnvloedbaar is. Bovendien zal de verplaatsingsfrequentie ten algemene in het nieuwe personeelsbeleid moeilijker beïnvloedbaar zijn door de Defensie-organisatie dan in het oude beleid, omdat als aangegeven het initiatief tot funktietoewijzing en een eventueel daaraan gekoppelde verplaatsing voor een belangrijk deel bij de militair zelf zal liggen. Tenslotte kan worden opgemerkt dat voor wat betreft de hoogte van vergoedingen voor reis- en verplaatsingskosten (derhalve het niveau van de voorzieningen) Defensie niet autonoom is.

In de tweede plaats kan worden opgemerkt dat ten aanzien van de resterende marge aan beïnvloedbaarheid van de uitgaven een verlaging van de verplaatsingsfrequentie/verlenging van de plaatsingsduur - nog afgezien van de inbreuk op het personeelsbeleid, het loopbaanbeleid en het opleidingsbeleid - niet of nauwelijks in besparingen van enige omvang zal resulteren vanwege onder meer de verwachte samenhang tussen de uitgaven voor verhuizen, woon/werk-verkeer en inkwartieren. Afname bij de ene categorie kosten kan leiden tot toename bij een andere. Hoewel onbekend is wat de exakte relatie is tussen plaatsingsduur, aantal verhuizingen en mate van reiskostenbeslag mag worden aangenomen dat plaatsingsduurverlenging geen verlaging van de reiskosten met zich mee

zal brengen, omdat de voortschrijdende emancipatie de bereidheid bij het Defensie-personeel te verhuizen heeft doen afnemen.

Als gevolg van het streven naar grotere continuïteit in de functievervulling en toenemende funktionalisatie mag op langere termijn een afname van de verplaatsingsfrequentie worden verwacht. Bij de KM is daarnaast sprake van concentratie van organisatie-eenheden in enkele regio's hetgeen ook naar alle waarschijnlijkheid tot minder verplaatsingen zal leiden. Aan de afname van de verplaatsingsfrequentie zal ook kunnen bijdragen de mate waarin het verlangen van de militair wordt gehonoreerd tot funktietoewijzing binnen de regio waarin hij woonachtig is. In de eerste jaren van de overgang naar het nieuwe personeelsbeleid zal de verplaatsingsfrequentie echter nog licht kunnen stijgen vanwege de noodzakelijke tijdelijke afstemming van functie- en personeelsbestanden die tot extra verplaatsingen van personeel leidt.

### Hoofdstuk 3 Funktieduurverlenging

#### 3.1. Inleiding

Nadat het onderzoek naar verlaging van de verplaatsingsfrequentie was afgesloten heeft de werkgroep vanuit een ruimere interpretatie van de taakopdracht de relatie tussen funktieduur en de produktiviteit in beschouwing genomen en dit onderzoek vervolgens uitgebreid tot een algemene verkenning van het aspect funktieduur. De resultaten van deze verkenning zijn voor een deel reeds weergegeven in hoofdstuk 2. Navolgend wordt ingegaan op de relatie tussen funktieduur en de produktiviteit en op de mogelijke effecten op de funktieduur van een te verwachten reductie van de omvang van de Defensie-organisatie. Allereerst wordt enige feitelijke informatie gegeven over de huidige funktieduur bij het militair beroepspersoneel.

#### 3.2. Kwantitatieve informatie over funktieduur militair beroepspersoneel

Onderzocht is het aantal funktiewijzigingen onder het bestand beroepspersoneel aangesteld voor onbepaalde tijd (BOT) bij de drie krijgsmachtdelen in het meest recente jaar 1989. Dit peiljaar kan redelijk representatief geacht worden met die aantekening dat in dat jaar in het kader van de voorbereidingen voor de invoering van het nieuwe personeelsbeleid een relatief groot aantal funktieherindelingen heeft plaatsgevonden<sup>9</sup>. De hieronder gepresenteerde gegevens zijn gelicht uit bestaande, niet specifiek op de vraagstelling ingerichte informatiesystemen hetgeen van invloed is op de onderlinge vergelijkbaarheid van de cijfers.

---

<sup>9</sup> Eén herindeling genereert binnen een gesloten personeelssysteem meerdere herindelingen.

## Gemiddelde funktieduur BOT in 1989 (in jaren)

	officieren			onderofficieren		
	aantal functiewiss.	person. bestand	gemiddelde functieduur	aantal functiewiss.	person. bestand	gemiddelde. functieduur
KM	1605	2143	1.3	1790	3869	2.2
KL	1995	4427	2.2	4248	12658	3.0
KLu	782	1881	2.4	1921	6907	3.6

De cijfers voor de gemiddelde funktieduur voor officieren en onderofficieren bij de KM dienen te worden gecorrigeerd voor het aantal "oneigenlijke" functiewisselingen dat in de berekening van deze duur is verdisconteerd. Gedoeld wordt op het als functiewisseling aanmerken van de overplaatsing in het kader van het vigerende Vaar- en Onderhoudsschema van de bemanning van het ene naar het andere schip met behoud van functie en van het volgen van functiegerichte opleidingen langer durend dan 6 weken dat niet vanaf een organieke functie kan geschieden. Deze functiewisselingen vormen ca. de helft van het hierboven weergegeven aantal. Wordt de berekende funktieduur hiervoor gecorrigeerd dan resulteert een gemiddelde funktieduur bij de KM die meer in overeenstemming is met die bij de KL en KLu. Dat de funktieduur bij KM-officieren in vergelijking met KL- en KLu-officieren niettemin de kortste is, kan worden verklaard uit het al eerder gememoreerde hanteren van de vaar-/walverhouding, de kortere periode van actieve dienst<sup>10</sup> waarbinnen hetzelfde aantal funktieniveaus doorlopen moet worden en de hoge opleidingsinspanning (overigens voor alle categorieën personeel) als gevolg van de voortschrijdende technologische vernieuwing op moderne oorlogsschepen.

De hierboven gepresenteerde funktieduurgegevens hebben betrekking op een jaar waarin het nieuwe personeelsbeleid nog niet van kracht was. Vergelijking met de in dat beleid beoogde funktieduur van gemiddeld 3 jaar voor officieren en 4 tot 6 jaar voor onderofficieren (par. 2.1.3) leidt tot de conclusie dat er in de komende jaren een aanzienlijke funktieduurverlenging zal moeten worden gerealiseerd teneinde de feite-

<sup>10</sup> Bij de KM vindt het functioneel leeftijdsontslag van schepelingen plaats op 50-jarige leeftijd en van officieren op 52-jarige leeftijd.

lijke duur in overeenstemming te brengen met de beoogde.

### 3.3. Produktiviteit in relatie tot funktieduur

Met de term produktiviteit in relatie tot het vervullen van functies in een organisatie wordt doorgaans de arbeidsproduktiviteit bedoeld. In de Defensie-organisatie heeft de term een wijdere strekking: produktiviteit kan daar niet alleen worden gerelateerd aan een enkele functie maar ook aan een loopbaan, aan het functioneren op vredesfuncties en aan het functioneren in de oorlogsorganisatie. Het door de beroepsmilitair successievelijk en met een bepaalde snelheid doorlopen van een aantal functies leidt tot een zo spoedig mogelijk te bereiken geschiktheid voor het functioneren in de oorlogssituatie en tot een ruime indeelbaarheid<sup>11</sup>. In die zin kan worden gesproken van een "operationele" produktiviteit.

Bezien is eerst het aspect van de arbeidsproduktiviteit. Getoetst is de veronderstelling dat door de mate van funktiewisselingen van militair personeel op vredesfuncties (blijkend uit het grote aantal jaarlijkse verplaatsingen bij met name de KM en de KL) gelet ook op het vrijwel ontbreken van een inwerkperiode ter garanderen van de continuïteit extra personeel nodig is (veelal burgers, die bovendien tot taak zouden hebben nieuwe militaire collega's in te werken). In deze theorie zou het gemiddeld langer vervullen van een vredesfunctie leiden tot een hogere arbeidsproduktiviteit (de militair kan langer op een functie adequaat functioneren) en zou aldus (en met het werken met inwerkperiodes) een kleiner arbeidsbestand nodig zijn mede omdat een veronderstelde permanente overcapaciteit vanwege het ontbreken van inwerkperiodes wordt omgezet in een tijdelijke.

In de praktijk van de Defensie-organisatie blijkt deze veronderstelling evenwel niet juist. Weliswaar zal in incidentele gevallen een produktiviteitsverbetering kunnen optreden maar ten algemene zal de bedoelde funktieduurverlenging c.q. het beperken van het aantal funktiewisselingen niets opleveren en zelfs in sommige gevallen contra-produktief

---

<sup>11</sup> Met ruime indeelbaarheid van de militair wordt bedoeld dat deze adequaat in tenminste twee hoofd (of sub-)functiegebieden kan functioneren c.q. uitwisselbaar is.

kunnen werken. De volgende redenen zijn hiervoor aan te geven:

- voor een groot deel van de vredesfuncties waarop de veronderstelling betrekking heeft geldt in verband met funktionalisatie en specialisatie reeds een minimale funktieduur van drie jaar die in de praktijk ook inderdaad wordt gehaald, hetgeen moge blijken uit een onderzoek dat de werkgroep heeft verricht naar de gemiddelde funktieduur bij een vijftal organisatie-eenheden in de Haagse regio (bijlage 6);
- de noodzaak van een inwerkperiode doet zich niet of nauwelijks voor, omdat de militair de organisatie reeds kent en een nieuwe functie in vele gevallen in het verlengde ligt van een eerdere functie;
- omdat binnen het gesloten personeelssysteem de noodzaak tot het aanhouden van inwerkperiodes minimaal is, wordt bij de formatievaststelling van organisatie-eenheden geen structurele of tijdelijke overcapaciteit ingebouwd.

Voor wat betreft het aspect van de "operationele" produktiviteit in relatie tot de funktieduur wijst de werkgroep op het volgende.

In het kader van de legervorming is als eerder aangegeven bij de KL (en in geringe mate bij de KM) sprake van het primaat van de oorlogsorganisatie. Vanuit deze optiek is produktiviteit gericht op het vervullen van functies in de oorlogsorganisatie. Gelet op het overwegend gesloten personeelssysteem met als gevolg een systeem van "promotion from within" zal gedurende een loopbaan door de militair afwisselend worden gefunktioneerd op vredesfuncties en op parate functies. Ook aan het funktioneren op vredesfuncties moeten eisen worden gesteld. Daar waar de funktieduur invloed zou kunnen hebben op de produktiviteit moet de funktieduur zo optimaal mogelijk zijn. De funktieduur is echter sterk afhankelijk van de verhouding tussen het aantal vredes en parate functies en de totale omvang van de oorlogsorganisatie. Bij stijging van het aantal vredesfuncties ten opzichte van het aantal parate functies kan de snelheid van funktiewisselingen toenemen, waarbij gezien het primaat van de oorlogsorganisatie de duur van het funktioneren op de vredesfunctie ondergeschikt is. Voor zover produktiviteit in relatie kan worden gebracht met de funktieduur is de produktiviteit dan ook een afgeleide. In het nieuwe personeelsbeleid is de funktieduur om die reden en vanwege het gesloten personeelssysteem geoptimaliseerd en niet gemaximaliseerd.

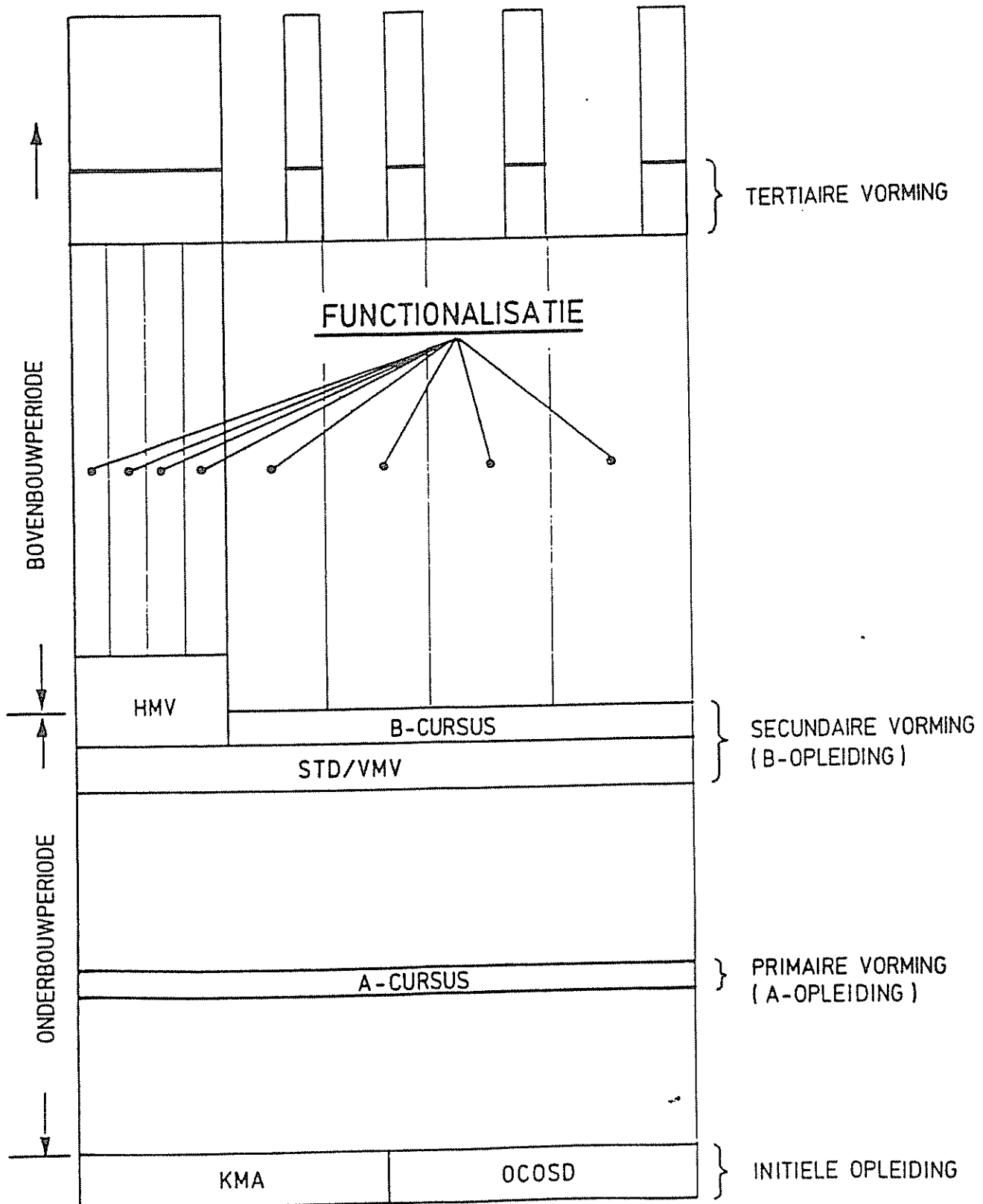
### 3.4 Funktieduur in relatie tot reductie van de omvang van de Defensie-organisatie

Gelet op de afspraken in het regeerakkoord zal Defensie in de huidige kabinetsperiode met aanzienlijke ombuigingen worden geconfronteerd. Omdat de personeelexploitatie meer dan 50% van de begroting uitmaakt zijn ingrepen in de personeelsomvang van de krijgsmacht niet te vermijden. Voorts kunnen de snelle veranderingen in de Oost-West verhoudingen er toe leiden dat verdergaande reducties moeten worden doorgevoerd. Eerst bij het verschijnen van de Defensienota (eind 1990) zal er concreter inzicht bestaan in de omvang van de reducties en de wijze waarop deze dienen te worden doorgevoerd. Vast staat dat de omvang van de Centrale Organisatie en de "Haagse" krijgsmachtdeelstaven met 1500 functies zal worden verminderd. Ten aanzien van de dienstplicht kan er van worden uitgegaan dat deze gehandhaafd blijft. Of sprake zal zijn van verkorting van de dienstduur is thans nog niet bekend. In het kader van het onderhavige heroverwegingsonderzoek wordt ingegaan op de wijze waarop reducties kunnen worden doorgevoerd en op de mogelijke gevolgen daarvan voor de funktieduur van militair personeel. Ook wordt het effect aangegeven van een eventuele doorvoering van de dienstduurvermindering met twee maanden.

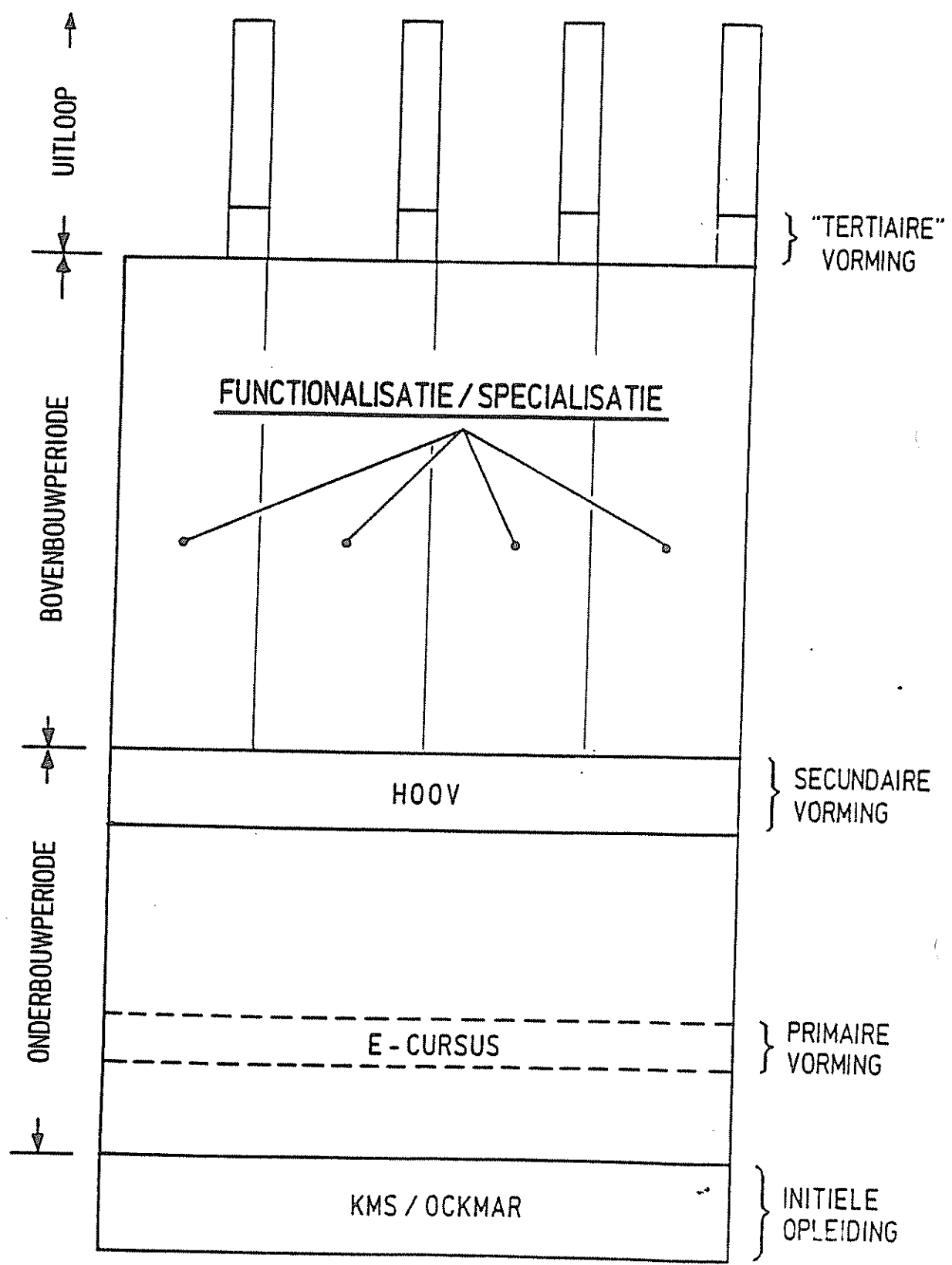
De wijze waarop de reorganisatie van de Centrale Organisatie en de "Haagse" krijgsmachtdeelstaven plaats zal vinden is nog niet bekend. Gelet echter op de huidige getalsverhoudingen tussen militair en burgerpersoneel mag worden aangenomen dat de afslanking ca. 500 militaire en ca. 1000 burgerfuncties zal betreffen. De reductie van militaire functies zal veel specifieke vredesfuncties betreffen die nodig zijn om in oorlogstijd de vulling van de mobilisabele component met beroepspersoneel te verzekeren. Bij gelijkblijvende omvang van deze component zal het optredende tekort aan vredesfuncties elders in de Defensie-organisatie gecompenseerd moeten worden of zal ten koste gaan van het bestand aan burgerfuncties (omzetting van deze functies in vredesfuncties voor militair beroepspersoneel).



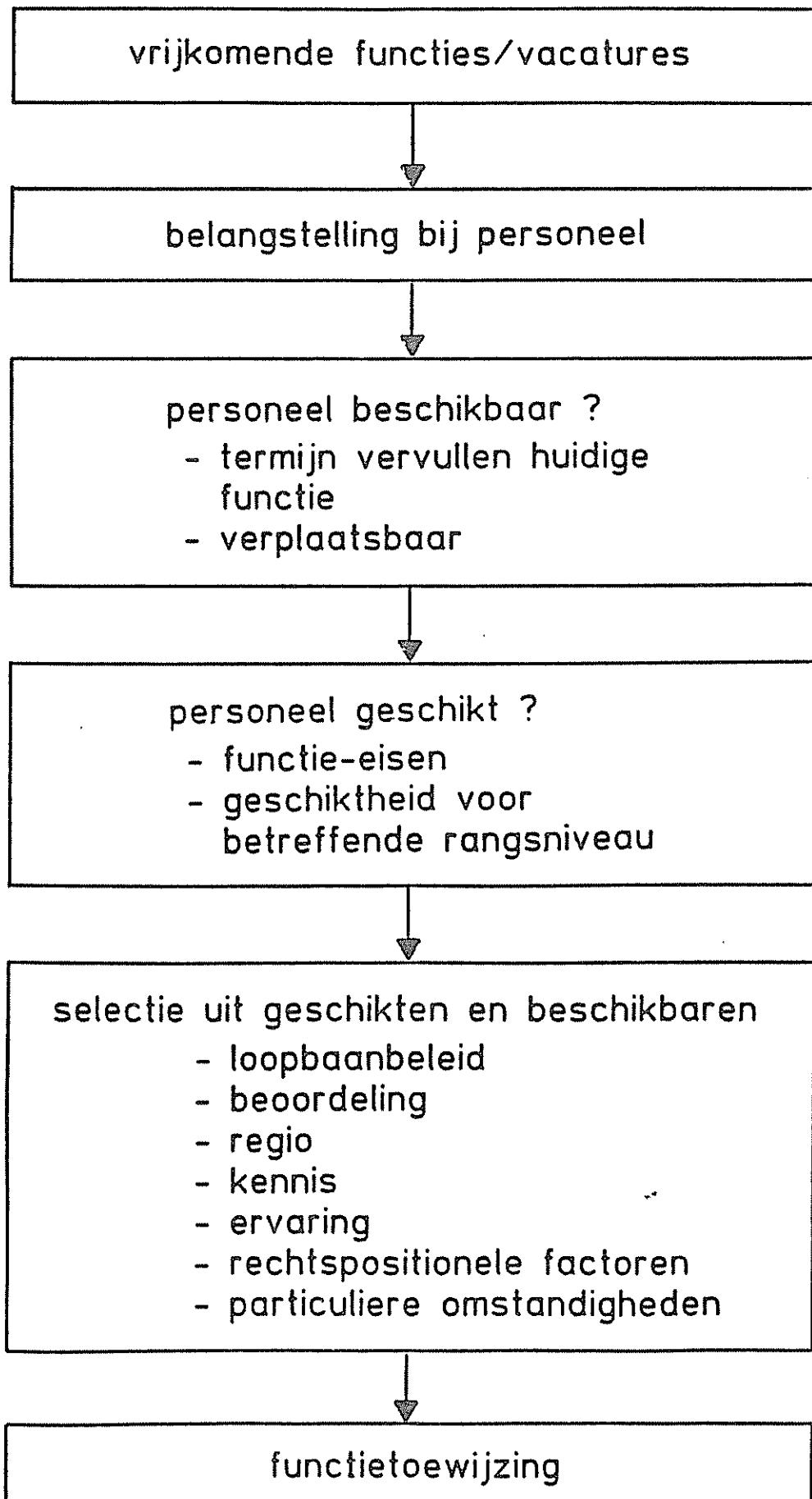
BIJLAGE 1 SCHEMATISCHE WEERGAVE LOOPBAANPATRONEN  
 OFFICIEREN EN ONDEROFFICIEREN KONINKLIJKE  
 LANDMAGT



SCHEMATISCHE WEERGAVE LOOPBAANPATRONEN OFFICIEREN



SCHEMATISCHE WEERGAVE LOOPBAANPATRONEN ONDEROFFICIEREN





BIJLAGE 3 OVERZICHT AANSPRAKEN MILITAIREN OP VERGOEDING VAN  
REIS- EN VERPLAATSINGSKOSTEN

1. Verplaatsingen. De verplaatsing van de militair betreft een verandering van standplaats in opdracht van het bevoegd gezag. Hij heeft, behoudens in het geval dat het dienstbelang expliciet anders vereist, geen verhuisplicht en is dus als regel vrij om al dan niet te verhuizen. De militair die verhuist en wiens verhuizing door het bevoegde gezag is goedgekeurd, kan aanspraak verkrijgen op een verhuiskostenvergoeding.
2. Verhuiskostenvergoeding. De militair die een eigen huishouding voert heeft, naast vergoeding van de kosten van de verhuizer, recht op een vergoeding van 12% van zijn jaarwedde. Indien de militair om redenen van dienstbelang binnen een periode van 3 jaar wederom verhuist is deze vergoeding 14%. De militair die geen eigen huishouding voert heeft recht op een vergoeding van de werkelijk gemaakte kosten tot een max. van 4%.
3. Dagelijks reizen. De militair die is verplaatst en die voornemens is te verhuizen en dagelijks heen en weer reist, heeft 24 maanden aanspraak op een tegemoetkoming in die reiskosten. De militair die niet voornemens is te verhuizen en dagelijks heen en weer reist krijgt op zijn verzoek gedurende maximaal 60 maanden aanspraak op een tegemoetkoming in de reiskosten, in geval van gebruik eigen auto tot maximaal 44 km. Na het verstrijken van genoemde termijn heeft hij aanspraak op een vergoeding van ten hoogste 25 NS-kilometers. Vorenstaande is slechts van toepassing op de militair die een eigen huishouding voert. Bij treinreizen tarief 2e klasse tenzij officier en in uniform reizend dan 1e klasse.

Enkele financiële gegevens:

- a. OV-jaarkaart max. f. 309,75 per maand;
- b. 44 km à f. 7.04 per retour km. mnd. = 309,76 (f. 0,16 km);
- c. Eigen bijdrage f. 58,75 per maand.

De militair die is verhuist heeft recht op een tegemoetkoming in de reiskosten tot max. 25 NS-kilometers. NS 1e of 2e klasse op maandbasis; auto f. 0,16 per km (afgeleid van NS 25 km. 2e klasse); eigen bijdrage f. 58.75 per maand.

4. Onderbrengen in pension of kazerne. De verplaatste militair, gehuwd danwel gehuwd geweest zijnde met een zelfstandig gezinsverband die voornemens is te verhuizen en niet dagelijks heen en weer kan reizen, heeft 24 maanden aanspraak op huisvesting en voeding van rijkswege zonder inhouding, alsmede op een tegemoetkoming gescheiden gezinsleven gehuwde militairen. Indien het een ongehuwde militair betreft met een eigen huishouding heeft hij gedurende voornoemde termijn aanspraak op huisvesting. De hier bedoelde militairen die niet voornemens zijn te verhuizen hebben op hun verzoek de hiervoor vermelde aanspraken gedurende 60 maanden.

N.B. De kosten van inkwartiering (voeding f. 400,- + huisvesting f. 370,-) worden ingeschat op gemiddeld ca. f. 770,- per maand.

5. Reizen wegens gezinsbezoek. De militair als aangegeven in punt 4 heeft, naast de aldaar bedoelde aanspraken op huisvesting en voeding, tevens aanspraak op een vergoeding reiskosten i.v.m. "gezinsbezoek" en wel 1 maal per week gedurende max. 24 maanden. Indien hij niet voornemens is te verhuizen heeft hij op zijn verzoek deze aanspraak gedurende 60 maanden. Na het verstrijken van de termijnen heeft hij nog aanspraak op een vergoeding overeenkomstig de vergoeding 25 NS kilometers (1e of 2e klasse). De militair zonder eigen huishouding en jonger dan 21 jaar heeft voornoemde aanspraken wegens gezinsbezoek 1x per 2 weken.

Enkele financiële gegevens:

- vergoeding NS 1e of 2e klasse;
- vergoeding auto f. 0,18 per kilometer;
- tegemoetkoming gescheiden gezinsleden f. 137.70 voor een gehele maand;

indien deel van de maand dan ../30x voornoemd bedrag.

BIJLAGE 4 OVERZICHT REIS- EN VERPLAATSINGSKOSTEN

Aantal verhuizingen 1985-1987

	KM		KL		KLu		
	Totaal	Totaal Bi	Totaal Bui	Bi	Bui	Bi	Bui
1985	2445	1550	895	151	196	613	333
1986	2341	1503	838	152	251	655	311
1987	2780	1691	1089	134	258	684	360
Gemiddeld	2522	1581	941	146	235	651	335

Verhuiskosten

Gemeten over de jaren 1985 t/m 1987 was sprake van gemiddeld 2522 verhuizingen per jaar door vrijwillig dienend militair personeel. Dit aantal betreft 1581 verhuizingen in het binnenland en 941 van/naar/in het buitenland

De gemiddelde begrotingssterkte was 56900 vrijwillig dienende militairen. Gemiddeld werd per jaar 4,4% van het personeelsbestand zodanig verplaatst dat daaraan een verhuizing was verbonden.

In de begrotingen over de jaren 1985 t/m 1987 zijn de volgende uitgaven ten behoeve van verplaatsingen opgenomen (in miljoen gulden):

	KM	KL	KLu	KMar	Totaal
1985	8,955	10,190	8,555	0,900	28,60
1986	9,600	10,300	6,800	1,130	27,83
1987	8,500	10,700	7,400	1,150	27,75

Het gemiddeld begrote/gerealiseerde bedrag is f 28 mln.

Gelet op het gemiddelde bedrag ad f 28 mln en een gemiddeld aantal van 2522 verhuizingen komt dit neer op een bedrag van f 11.100 per verhuizing.

In de begroting 1990 is aan uitgaven t.b.v. verplaatsingskosten 1989 een bedrag opgenomen van f 32,5 mln (KM f 8,9 mln; KL f 12,5 mln, KLu f 9,7 mln en KMar f 1,4 mln).

Door werkgroep is als uitgangspunt genomen dat de uitgaven gemiddeld in de periode '89 t/m '94 niet significant zullen wijzigen in verband met de invloeden van het overgangsbeleid.

Voor het ijkpunt 1994 wordt dan ook uitgegaan van een bedrag van f 32,5 mln voor verplaatsingskosten.

### Kosten van dagelijks reizen

In het kader van een in 1987 gehouden onderzoek naar de kosten van dagelijks reizen werd het navolgende vastgesteld:

- Ca 38900 militairen reizen dagelijks heen en weer;
  - Ca 7740 militairen maken geen aanspraak op een vergoeding omdat niet wordt voldaan aan de criteria danwel het te declareren bedrag kleiner is dan de eigen bijdrage;
  - Ca 31160 militairen maken wel aanspraak op een tegemoetkoming;
  - Ca 17275 militairen binnen woongebied/agglomeratie, kosten f 11,3 mln
  - Ca 9220 militairen buiten woongebied doch < 65 km f 31,4 mln
  - Ca 1890 militairen om redenen woningnood > 25 km f 2,8 mln
  - Ca 1985 militairen "Boonekampbeleid" f 5,4 mln
  - Ca 790 militairen uit emolumenttermijn f 0,9 mln
- f 51,8 mln

Voorts werd in het onderzoek berekend dat de verlenging van de emolumenttermijn van 36 tot 60 maanden een toename van de uitgaven voor dagelijks reizen met zich mee brengt van f 1,7 mln.

De totale uitgaven voor dagelijks reizen vrijwillig dienend militair personeel komen daarmee op f 53,5 mln.

### Huisvesting van rijkswegen

In het kader van voornoemd onderzoek werd vastgesteld dat - exclusief de Koninklijke landmacht - 1850 militairen om redenen van standplaatsverandering van rijkswegen waren gehuisvest. De gemiddelde reiskosten bedroegen op jaarbasis f 4,7 mln. De overige kosten (huisvesting, voeding en toelage gescheiden gezinsleven) f 9,3 mln. Achteraf is vastgesteld dat bij de Koninklijke landmacht 530 militairen om redenen van standplaatsverandering van rijkswegen waren gehuisvest. De totale kosten zijn dan  $(2380 : 1850) \times f 14 \text{ mln} = f 18 \text{ mln}$  waarvan ca f 6 mln reiskosten.

### Gemiddelde kosten per militair

Op basis van bovenstaande gegevens kunnen gemiddeld kosten per militair worden berekend. Daar voor militairen een emolumenttermijn van 5 jaar van kracht is worden deze kosten ook over deze periode getotaliseerd.

a. Verhuizing + dagreizen binnen het woongebied.

De gemiddelde kosten van verhuizing zijn f 11.100. De gemiddelde kosten van reizen binnen het woongebied f 11,3 mln : 17275 = f 655. In vijf jaar kost deze militair f 11.100 + 5 x f 655 = f 14.375.

b. Dagelijks reizen buiten het woongebied (tot 65 km declarabel danwel OV-jaarkaart) f 31,4 mln : 9220 = f 3.400. In vijf jaar kost deze militair f 17.000.

c. Inkwartiering f 14 mln : 1850 = ca f 7.550 per militair per jaar.



## Vaar-/walverhouding

1. Bij het verplaatsen van militairen der zeemacht wordt naast legervorming ook rekening gehouden met de "vaar-/walverhouding.  
De vaar-/walverhouding geeft de verhouding weer tussen de totale duur van alle plaatsingen van een militair der zeemacht in operationele functies en de totale duur van de plaatsingen in andere functies (incl. de tijd benodigd voor de opleidingen). E.e.a. wordt beschouwd over de totale tijd gedurende welke een militair een bepaalde rang of stand bekleedt.  
De vaar-/walverhouding is in de eerste instantie bedoeld als richtsnoer om het gehele KM-personeel d.m.v. functieroulatie de gelegenheid te geven zich te bekwamen voor de oorlogstaak. Tevens is de vaar-/walverhouding een instrument om de last van het varen/bekleden van een operationele functie te verdelen over al het personeel.
2. In het navolgende overzicht is voor de diverse rangen en standen de geldende verhouding operationele functies / andere functies ( vaar-/walverhouding ) weergegeven:

Rang/Stand	Operationele functies	Andere functies
KLTZ en hoger	naar behoefte	naar behoefte
LTZ 1/LTZ 2 OC	60%	40%
LTZ 2	67%	33%
LTZ 3	100%	-
AOO	40%	60%
SMJR	50%	50%
SGT	60%	40%
KPL	75%	25%
MATR 1, 2 en 3	100%	-

3. Operationele functies zijn functies op:
  - a. schepen
  - b. vliegtuigsquadrans als lid van een vluchteenheid of als lid van de onderhoudsdienst.
  - c. eenheden van het korps mariniers zoals 1-AGGP, WINFCIE, AMFSIE en CIEBOOTGP.
  - d. buiten Nederland voor zes maanden of langer indien gezin in Nederland.
4. Het vervullen van operationele functies wordt beperkt door de operationele leeftijden. Indien een militair die op een operationele functie is geplaatst, de voor deze functie vastgestelde operationele leeftijd heeft bereikt of overschreden, wordt hij zo mogelijk verplaatst naar een functie, waarvoor geen of een hogere operationele leeftijdsgrens is vastgesteld.

Operationele leeftijden zijn van toepassing op functies bij/op

- a. schepen t/m 47 jaar
- b. vliegtuigsquadrons als lid van een vluchteenheid t/m 47 jaar
- c. vliegtuigsquadrons als vlieger van een vluchteenheid t/m 40 jaar
- d. onderzeeboten t/m 40 jaar
- e. eenheden van het korps mariniers t/m 45 jaar
- f. voor enkele functies zoals duiker, helikopterredder, kikvorsman en OSRD-arts zijn nog lagere operationele leeftijden van toepassing.

## 5. Opmerkingen

De operationele functies kunnen worden vervuld aan boord van meerdere schepen. Het is dus mogelijk dat tijdens het vervullen van een operationele functie meerdere malen van functie wordt gewisseld om een functie met dezelfde functie-inhoud te vervullen aan boord van verschillende schepen. Het voorgaande is eveneens van toepassing op de plaatsingen genoemd onder punt 3b, 3c en 3d.

BIJLAGE 6 FUNKTIEDUURWISSELINGEN EN FUNKTIEDUUR 1989 VAN BOT BIJ ENKELE ORGANISATIE-EENHEDEN

In het kader van haar onderzoek heeft de werkgroep bij enkele organisatie-eenheden van Defensie het aantal functiewisselingen en de functieduur (in jaren) in 1989 van het beroepspersoneel ingesteld voor onbepaalde tijd (BOT) nagegaan. Het betrof een vijftal in de Haagse regio gevestigde staven van de drie krijgsmachtdelen.

	officieren			onderofficieren		
	aant. funkt. wiss.	person. bestand	gemid. funktieduur	aant. funkt. wiss.	person. bestand	gemid. funktieduur
Dir. Personeel KM	25	80	3.2	6	16	2.7
Dir. Econ. Beheer KM	5	21	4.2	-	-	-
Landmachtstaf KL	51	197	3.9	11	55	5
Dir. Materieel KL	35	157	4.5	11	106	9.6
Dir. Materieel KLu	44	135	3.1	14	86	6.1

Opgemerkt zij dat het personeelsbestand bij de Haagse staven niet representatief is voor het totale Defensie-personeelsbestand en daarmee ook niet voor de functieduur bij de krijgsmachtdelen. Met name zijn oververtegenwoordigd personeel in de bovenbouwperiode, specialisten en gebrevetteerden bestemd voor de vulling van topfuncties.

## BIJLAGE 7 SAMENSTELLING VAN DE HEROVERWEGINGSWERKGROEP

bgen. G.J. de Jager (voorzitter)	Directie Personeel KL Ministerie van Defensie
ir. F. Uit den Bogaard (secretaris)	Inspectie der Rijksfinanciën Ministerie van Financiën
drs. H.J.C. Hermans	Directoraat-Generaal Economie en Financiën Ministerie van Defensie
kolmarns. F.E. van Kappen	Directie Personeel KM Ministerie van Defensie
kol. J. de Kleijn	Directie Personeel KL Ministerie van Defensie
kol.mr. Th.C.M. Klück	Directie Personeel KLu Ministerie van Defensie
kol. A. van der List	Directoraat-Generaal Personeel Ministerie van Defensie
drs. F. Roemers	Inspectie der Rijksfinanciën Ministerie van Financiën