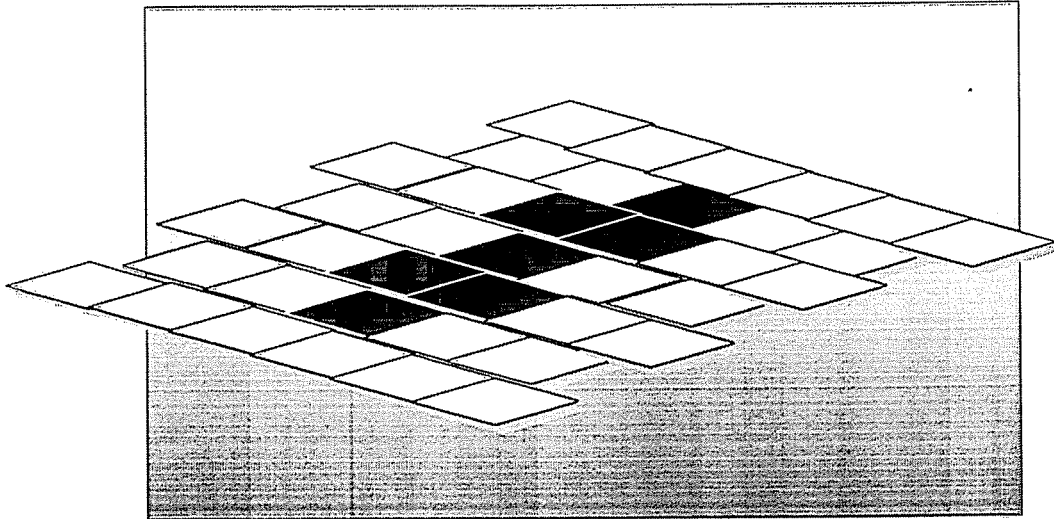




# MUNITIE VOOR "HET WAPEN"

Interdepartementaal  
beleidsonderzoek  
naar de bedrijfsvoering  
van de Koninklijke  
Marechaussee

# Munitie voor "het Wapen"



verslag van het interdepartementale beleidsonderzoek  
naar de sturing en bedrijfsvoering van de  
Koninklijke Marechaussee

IBO-ronde 1997, rapport nr.1  
juni 1998

## Onderweg

"Het blaadje hing al het hele jaar geel te worden aan zijn prikbord. De eerste maanden van 1997 had hij er nog regelmatig naar gekeken, maar al snel keek hij er naar zonder het te zien. Het was een deel van zijn meubilair geworden. In de drukke tijden van nu, kwam niemand er aan toe daar iets aan te veranderen. Op het naast hogere niveau was het al niet anders. De waan van de dag sloeg ook daar genadeloos toe en ieder deel van het jaar gaf daar zijn eigen tintje aan.

'Heeft er nog iemand opmerkingen over het managementcontract 1997?', hoorde kapitein Van der Knaap zijn commandant vragen. Hij was niet snel genoeg om de korte stilte op te vullen. 'Goed' zij de commandant, 'dan gaan we door naar het managementcontract 1998. Van der Knaap, jij bent zo lekker los op computers, regel jij even dat we in het oude document het jaartal vervangen, dan komen we weer goed voor de dag.' De volgende agendapunten werden er door geramd en het duurde tot de rondvraag tot Van der Knaap kon terugkomen op het managementcontract. Hij vroeg soldaat Bonhof om een glas water en begon. 'Zouden we niet eerst het managementcontract 1997 moeten evalueren, voor we het voor 1998 kopiëren? Coderegél één nodigt ons uit om van onze fouten te leren en er zijn een aantal kleine puntjes die best wat aandacht kunnen gebruiken.'

Even keek de overste hem schattend aan. 'Kapitein, ik begrijp dat u meer manager bent dan militair, maar bij mij is dat andersom. We weten al jaren dat we gevechtskracht moeten leveren. Met volle papierbakken win je geen oorlog. Kopieer die hap. Punt uit'. Maar Van der Knaap liet zich niet snel uit het veld slaan. 'Toch moeten we afspraken met de andere RVE' n op papier zetten, onze boekhouding moet sluiten, de servicegraad moet voldoen aan de ISO-normen en de arbeidssatisfactie moet corresponderen met de corporate values dienaangaande. En dan heb ik het nog niet eens over het standaardiseren van de verificatiemodus van de prestatie-indicatoren teneinde de kritische succesfactoren conform de realiteit te definiëren'. De woorden van Van der Knaap waren er zonder hapering uitgekomen. Aan tafel bleef het stil, muisstil. Met open mond staarde iedereen Van der Knaap aan. Daar had de kapitein wel vaker last van als hij op dreef was. Overste De Keizer overwoog zijn jonge officier te vragen of hij wel goed bij zijn plaat was, maar bedacht zich. 'Ik weet wel dat je in het geval van een volledig doorgevoerd Verbeterd Economisch Beheer gelijk zou hebben, maar zo werkt het niet. Ik heb op papier allerlei bevoegdheden, die ik op een ander papier weer terug moet geven, wegens voortkruipend inzicht elders in de organisatie. Ik heb liever een boom die me te velde dekking biedt, dan een boom die tot papierpulp is verwerkt. Mijn militaire hart vertelt me precies wanneer de eenheid gevechtsklaar is. Dat zie ik in de ogen van mijn mannen en niet aan fraaie statistische gegevens.' Hier had Van der Knaap niets tegenin te brengen. Hij liep terug naar zijn bureau en veranderde de jaartallen op het vergeelde papiertje aan het prikbord<sup>1</sup>."

---

<sup>1</sup> Uit het maandblad van de Koninklijke Landmacht, Flex, nummer 10/97

## Inhoudsopgave

Voorwoord	pag 4
Samenvatting en conclusies	pag 5
1. Probleemstelling en verantwoording	pag 11
2. De Koninklijke Marechaussee en haar omgeving	pag 16
3. De huidige sturing en bedrijfsvoering	pag 30
4. Reflectie	pag 42
5. Verbetervoorstel voor een meer outputgerichte sturing en bedrijfsvoering	pag 51
6. Bijdrage van het baten-lastenstelsel aan de beoogde resultaatgerichte sturing en bedrijfsvoering van de Koninklijke Marechaussee	pag 61
Bijlage I ; samenstelling van de IBO-werkgroep Koninklijke Marechaussee	pag 68
Bijlage II; rapportagemodel volgens de POM	pag 69

## Voorwoord

De Koninklijke Marechaussee is een organisatie met een lange geschiedenis. Marechaussees voeren hun publieke taken vol toewijding en trots uit. "Het Wapen" is tot veel in staat.

Van een moderne overheidsorganisatie wordt transparantie verlangd. Zij maakt zichtbaar wat ze doet en wat dat kost. Voorts zet zij de haar ter beschikking gestelde belastingmiddelen zo doelmatig en doeltreffend mogelijk in en legt zij daarover verantwoording af. Op dit terrein valt bij de Koninklijke Marechaussee nog werk te verrichten.

Een en ander klinkt eenvoudiger dan het is. De Marechaussee begeeft zich in een dynamische omgeving. Een omgeving waarbij sprake is van een scheiding tussen beheers- en (zowel nationale als lokale) gezagsrelaties. Voorts zij bedacht dat voor de vervulling van haar "zwaardmacht voor de regering" altijd een bepaalde minimum-capaciteit noodzakelijk zal zijn.

Voorliggend rapport beoogt de Marechaussee handvatten te bieden voor een meer resultaatgerichte wijze van werken. De door de werkgroep gedane aanbevelingen beperken zich nadrukkelijk niet tot de Marechaussee, maar hebben ook betrekking op haar "opdrachtgevers". Het is voor de werkgroep steeds de uitdaging geweest de voorstellen niet tot een "papieren exercitie" te laten verworden, maar de Marechaussee daadwerkelijk munitie in handen te geven, onderweg naar een moderne overheidsorganisatie.

dr. ir. C. van Eykelenburg,

voorzitter van de IBO-werkgroep Koninklijke Marechaussee

## **Samenvatting en conclusies**

### ***Inleiding***

Dit rapport is een verslag van een (tussen september 1997 en juni 1998 gehouden) interdepartementaal beleidsonderzoek naar de sturing en bedrijfsvoering van de Koninklijke Marechaussee. De centrale vraag luidde of voor de Marechaussee een meer resultaatgericht sturing en bedrijfsvoering mogelijk zouden zijn en of het baten-lastenstelsel daar een bijdrage aan zou kunnen leveren.

### ***De huidige sturing en bedrijfsvoering***

Ter beantwoording van deze vraag werd allereerst de huidige sturing en bedrijfsvoering in kaart gebracht. Dit vanuit het perspectief van het rapport "Aansturen op resultaat".

### **Onderscheiden van producten**

De Koninklijke Marechaussee voert een breed en gevarieerd takenpakket uit. Zij onderscheidt daarbij geen concrete producten of diensten. Op centraal niveau is onlangs een aanvang gemaakt met het definiëren van producten. Eén en ander heeft echter nog een sterk heuristisch en experimenteel karakter. Er is geen sprake van prestatie-indicatoren, er worden geen uitgaven- of kostprijzen van producten berekend en er vinden geen tijdreeksanalyses of benchmark-onderzoeken plaats. Het productieproces van de Koninklijke Marechaussee is nog niet voldoende beschreven.

### **Externe sturing**

De Koninklijke Marechaussee ressorteert onder het ministerie van Defensie. De sturingsrelatie tussen de minister van Defensie en de Koninklijke Marechaussee vindt hoofdzakelijk plaats in het kader van het geïntegreerde plan- en begrotingsproces. Deze sturing is met name op input gericht; budgetreeksen en personeelsaantallen voeren de boventoon. Dit geldt ook voor de ontwerp-begroting, de suppletore wetten en de financiële verantwoording van de Marechaussee ten behoeve van de Staten-Generaal. Deze sterke sturing op input, en dan met name op personeel, is mede ingegeven door het feit dat de Koninklijke Marechaussee de zogenoemde "zwaarmacht van de regering" vervult. Deze zwaarmacht vergt een bepaalde minimum-capaciteit.

Zoals gesteld, draagt de minister van Defensie de beheersverantwoordelijkheid voor de Koninklijke Marechaussee; de middelen van "het Wapen" worden op de Defensiebegroting verantwoord. Het gezag over de Marechaussee (zowel de beleidsverantwoordelijkheid als het executieve gezag) is evenwel een gedeelde verantwoordelijkheid van meerdere departementen. Door de gescheiden beheers- en gezagsverantwoordelijkheden, is het maar ten dele mogelijk de Marechaussee te sturen door het genoemde geïntegreerde plan- en begrotingsproces.

De gezagsrelaties dragen vele vormen en manifesteren zich zowel op nationaal niveau (de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken) als op lokaal niveau (het Openbaar Ministerie, de burgemeester,

de commissaris der Koningin). Geen van alle dragen het karakter van "afspraken over te leveren prestaties en daarvoor te maken kosten".

Behalve het zojuist genoemde sturingsprobleem, leidt de scheiding van gezag en beheer er tevens toe dat beslissen, betalen en genieten niet steeds in één hand liggen. Dat kan, zeker gegeven de huidige capaciteitsfinanciering, tot sub-optimale situaties en beslissingen leiden.

### **Interne sturing en bedrijfsvoering**

Er is (afgezien van een aantal experimenten) binnen de Marechaussee geen sprake van een interne planning- and controlcyclus.

De staf van de Marechaussee bepaalt de allocatie van de - eenmaal door de minister en de Staten-Generaal vastgestelde - middelen. Hierbij wordt scherp onderscheid gemaakt tussen personeel en materieel. De allocatie van middelen vindt plaats op basis van ervaringsgegevens en vaste routines, waarbij "management by exception" als leidend principe wordt gehanteerd om processen (indien nodig) bij te sturen.

De Marechaussee kent een achttal budgethouders. Deze dragen geen integrale managementverantwoordelijkheid; het budgethouderschap is een gedeconcentreerde betaalfunctie voor een beperkt deel van het Marechaussee-budget. Momenteel wordt gewerkt aan een integraal besturingsconcept c.q. wordt vorm gegeven aan een beleidconcept voor de invoering van het Verbeterd Economisch Beheer (het VEB). Dit binnen het ministerie van Defensie ontwikkelde raamwerk dient het inzicht in de kosten van de geleverde prestaties te verbeteren en de verantwoordelijkheid voor die kosten en prestaties - op ieder niveau in de Defensie-organisatie - te vergroten. In het kader van het VEB bij de Marechaussee wordt bezien op welke wijze meer inhoud kan worden gegeven aan het budgethouderschap.

### **Conclusie**

Al met al concludeert de werkgroep dat er bij de Koninklijke Marechaussee momenteel geen sprake van resultaatgerichte sturing en bedrijfsvoering is.

### ***Verbetervoorstel voor een meer outputgerichte sturing en bedrijfsvoering***

Op grond van de bovenstaande analyse is de werkgroep tot een verbetervoorstel gekomen voor een meer op output gerichte besturingswijze en bedrijfsvoering. Het verbetervoorstel bestaat uit een zevental stappen.

### **Interne sturing en bedrijfsvoering; stap I tot en met VI**

De stappen I tot en met VI zijn op de interne sturing en bedrijfsvoering gericht en hebben betrekking op alle taken van de Marechaussee.

<b><i>Stap I Bedrijfsprocessenanalyse en definiëring van producten</i></b>
--

Vanuit de missie, de doelstellingen, taken en deeltaken van de Koninklijke Marechaussee worden de
---

productieprocessen van de organisatie schematisch beschreven. Centrale vraag daarbij is; wie doet wat? Aan de onderscheiden producten en diensten worden vervolgens uitgaven toegerekend. Centrale vraag hierbij is; "Welke middelen worden ingezet ter bereiking van welke producten of activiteiten?" Naast uitgaventoerekening dienen aan de gedefinieerde producten en diensten (kwaliteits)normen te worden verbonden.

Bij het definiëren van Marechaussee-producten kan goed aangesloten worden bij de methodiek van de Politie Output Monitor; de POM. Dit instrument, thans in ontwikkeling bij de regionale politiekorpsen, is bedoeld om de output van de politie te identificeren, meetbaar te maken en vervolgens management-informatie te genereren. Belangrijke voorwaarde voor dit alles is dat (op één of andere wijze) aan tijdregistratie wordt gedaan. Bij het volgens de methodiek van de POM definiëren van producten kan gebruik worden gemaakt van de in het kader van het VEB bij de Marechaussee reeds gemaakte indeling naar hoofdactiviteiten en activiteiten.

#### *Stap II Keuze budgettype*

Afhankelijk van de aard van het productieproces wordt een adequate vorm van budgettering gekozen.

#### *Stap III Opdrachtgevers, doelgroepen*

Nadat de producten en diensten van de Marechaussee in kaart zijn gebracht, wordt per product en dienst systematisch aangegeven wie opdrachtgever is c.q. wie opdrachtgevers zijn (wie beslist; de gezagsrelaties) en wie tot de doelgroep behoren (wie geniet; binnen het operationele veld).

#### *Stap IV Een gepaste vorm van integraal management*

De vorm van budgettering bepaalt in de kern hoe ver kan worden gegaan met het doorvoeren van integraal (decentraal) management.

#### *Stap V Interne planning- and controlcyclus, aansluiting externe planning- and controlcyclus*

Nadat tot een adequate vorm van integraal management is gekomen, wordt inhoudelijk invulling gegeven aan de interne planning- and controlcyclus (tussen de staf van de Marechaussee en - bijvoorbeeld - districtscommandanten). De grootheden die in het kader van de externe sturing worden gebruikt, moeten qua essentie dezelfde zijn als die voor de interne sturing.

#### *Stap VI Opzet systeem evaluatie-onderzoeken, tijdreeksanalyses en benchmarking*

Nadat de eerste vijf stappen zijn gezet, is het mogelijk te bepalen op welke aspecten en met welke frequentie evaluatie-onderzoeken plaats moet vinden. Verder dient bezien te worden op welke aspecten tijdreeksanalyses kunnen worden verricht en benchmarkonderzoeken kunnen worden uitgevoerd.



## **Externe sturing; Stap VII**

Zoals hiervoor gesteld, heeft de scheiding tussen gezag en beheer (vanuit de bedrijfsvoeringsoptiek en gegeven de huidige inputsturing c.q. capaciteitsfinanciering) een belangrijk negatief neveneffect. Ten aanzien van veel taken liggen beslissen, betalen en genieten niet in één hand. Dit kan behalve tot sturingsproblemen ook tot suboptimale beslissingen en situaties leiden. Betreffende scheiding wordt door de werkgroep als een gegeven beschouwd. Het is daarom zaak de genoemde drie-eenheid zoveel mogelijk "na te bootsen". Stap VII is op deze externe sturing gericht. Het is bewust de laatste stap; om verbeteringen in de externe sturing te kunnen realiseren, dienen eerst verbeteringen in de interne sturing en bedrijfsvoering te worden doorgevoerd. Op basis van een keuze tussen verschillende opties (variërend van volledige marktwerking tot een model waarbij er vanuit wordt gegaan dat het zetten van de eerste zes stappen "automatisch" tot meer integrale besluitvorming leidt) komt de werkgroep tot de volgende conclusies.

### *Bindende afspraken op ministerieel niveau; een adviesraad nieuwe stijl*

Om beslissen, betalen en genieten meer bijeen te brengen, dienen er op ministerieel niveau bindende meerjarige afspraken te worden gemaakt over de door de Marechaussee te leveren producten én de daarvoor te verrichten uitgaven. Gegeven de eerder beschreven gezagsverhoudingen, ligt het in de rede hierbij alle drie de politieministers (die van Justitie, Binnenlandse Zaken en Defensie) te betrekken. Naar de mening van de werkgroep zou ten minste besluitvorming plaats dienen te vinden ter voorbereiding op het ene hoofdbesluitvormingsmoment in het kader van de begrotingsvoorbereiding. Voor een adequate voorbereiding van besluitvorming op ministerieel niveau, acht de werkgroep het wenselijk de taken en werkwijze van de huidige Adviesraad Koninklijke Marechaussee te wijzigen. In de eerste plaats moet de raad tevens een rol toebedeeld krijgen bij budgettaire beslissingen aangaande de Marechaussee. In de tweede plaats moet de raad, behalve aan de minister van Defensie, tevens aan de overige twee politieministers rapporteren.

Concreet zal door de beheerder allereerst worden geïnventariseerd welke wensen er bij de diverse gezagsdragers leven. Deze wensen worden vervolgens geaggregeerd en besproken in de "Adviesraad nieuwe stijl". Daarbij stellen de drie betrokken ministers prioriteiten en posterioriteiten. Een en ander dient uiteindelijk zijn beslag te krijgen in de begroting van het ministerie van Defensie. Dit in termen van "door de Marechaussee te leveren producten en daarvoor te verrichten uitgaven". Dit vergt nadere uitwerking.

### *Oprichtgevers-opdrachtnemersrelaties; budgetoverheveling of compartimentering*

Naar de mening van de werkgroep kan hierin worden voorzien door het creëren van opdrachtgevers-opdrachtnemersrelaties op departementaal niveau. Daarbij zijn er twee opties; budgetoverheveling van het Marechaussee-budget naar haar opdrachtgevers of het compartimenteren van dit budget. Volgens de werkgroep worden "beslissen, betalen en genieten" bij de optie van budgetoverheveling in beginsel dichter bijeen gebracht dan bij de optie van compartimentering. Betreffende optie zal in beginsel ook tot een meer doelmatige aanwending van collectieve middelen kunnen leiden; zowel bij de opdrachtgever als bij de opdrachtnemer. De werkgroep beseft zich bij dit alles overigens terdege

dat bovenstaande prikkels in de situatie van de Marechaussee een beperking kennen; het vervullen van de "zwaarmacht van de regering" en de daarmee samenhangende noodzakelijke minimum-capaciteit, nopen tot het handhaven van het principe van gedwongen winkelnering.

In meer praktische zin zij (verder) bedacht dat de overstap naar een situatie waarin de Marechaussee daadwerkelijk door haar opdrachtgevers wordt betaald voor de door haar te verrichten prestaties - budgetoverheveling - vergt dat het huidige budget van de Koninklijke Marechaussee ontvlochten wordt. Dit is een arbeidsintensieve exercitie, temeer omdat thans nog niet geheel duidelijk is wie precies opdrachtgevers zijn. Budgetoverheveling betekent in de tweede plaats een ingrijpende verandering in huidige werkwijze en zal een omslag in denken en doen vragen; zowel bij de opdrachtnemer (de Marechaussee), de opdrachtgevers (bijvoorbeeld de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken) als bij de eigenaar van de Marechaussee (het ministerie van Defensie).

Gegeven de complexe omgeving waarbinnen de Marechaussee haar taken uitvoert en het belang van haar publieke taak, beveelt de werkgroep aan - na het zetten van de stappen I tot en met VI - allereerst te beginnen met het compartimenteren van het Marechaussee-budget. Op deze wijze worden zowel op het operationele vlak als op het terrein van de doelmatigheid geen risico's gelopen en kunnen de opdrachtgevers-opdrachtnemersrelaties zich geleidelijk aan uitkristalliseren. De werkgroep beveelt verder een "ingroei-model" aan:

- Voor nieuwe taken zou direct tot het concept van budgetoverheveling over kunnen worden gegaan.
- Voor nieuwe activiteiten binnen de huidige taken zou tot budgetoverheveling over kunnen worden gegaan, wanneer deze eenduidig zijn af te bakenen en dit de bedrijfsvoering van de Marechaussee niet verstoort. Eenduidig in de zin van "goed af te scheiden van andere activiteiten" en "bij een eenduidig opdrachtgeversschap".
- Bij de huidige taken zou vier jaar nadat met de compartimentering is gestart en op basis van de dan opgedane ervaringen bezien moeten worden of en zo ja in welke mate een verdere stap (richting budgetoverheveling) uitvoerbaar is.

### **Structuur en tijdschema**

De werkgroep heeft een structuur en (ambitieuw) tijdschema opgesteld waarbinnen de uitwerking van de bovenstaande zeven stappen ter hand genomen kan worden. Streven is om stap I tot en met VI op 1 januari 2000 te kunnen implementeren en alsdan te gaan werken volgens de constructie van compartimentering. In het jaar 2004 wordt bezien of en zo ja een verdere stap richting budgetoverheveling uitvoerbaar is.

### ***Bijdrage van het baten-lastenstelsel***

#### **Nu niet opportuun**

Invoering van het baten-lastenstelsel is voor de Koninklijke Marechaussee op korte termijn niet aan de

orde. Zowel aan agentschappen als aan diensten die het baten-lastenstelsel gaan voeren zonder de agentschapstatus, worden drie voorwaarden gesteld. Op dit moment voldoet de Marechaussee hier niet aan. Nadat de stappen I tot en VI goed doorlopen zijn wel.

#### **“Geïsoleerd” bezien beter**

In het rapport "Aansturen op resultaat" worden verschillende redenen genoemd waarom het baten-lastenstelsel voor een resultaatgericht sturingsmodel van toegevoegde waarde is. Het gaat daarbij om meerwaarde bij de sturing van een dienst, om meerwaarde bij het aangaan van opdrachtgevers-opdrachtnemersrelaties, om betere beslissingen over de aankoop en afstoot van kapitaalgoederen en om meerwaarde bij het voeren van integraal management. De werkgroep onderschrijft betreffende analyse en acht het baten-lastenstelsel bij een streven naar resultaatgerichte sturing "geïsoleerd" bezien een beter systeem dan het geïntegreerde verplichtingen-kasstelsel. Ook voor de Koninklijke Marechaussee.

#### **Een kwestie van wegen**

Vraag luidt bij welk verschil tussen kas en kosten dusdanige nadelen ontstaan dat de kosten van een baten-lastenstelsel opwegen tegen de baten ervan. De kosten voor de Marechaussee respectievelijk voor het ministerie van Defensie zijn tweeledig. In de eerste plaats kunnen direct met de invoering van het stelsel gemoeide (en in geld uit te drukken) kosten worden onderscheiden. In de tweede plaats kunnen minder tastbare kosten worden genoemd, samenhangend met het feit dat de Marechaussee bij invoering het enig operationeel krijgsmachtdeel met een baten-lastenstelsel zou zijn. Dit kan een nadelige invloed hebben op de integrale krijgsmachtbrede aansturing van de Defensie-organisatie. Dit terwijl het ministerie van Defensie meent de kostprijzen per product redelijk stabiel te kunnen houden en bedrijfseconomische overwegingen bij beslissingen over de aankoop en afstoot van kapitaalgoederen respectievelijk bij het voeren van integraal management (ten principale) geen primaire rol spelen.

#### **Weging**

Ter beantwoording van de vraag of de Marechaussee in de toekomst op het baten-lastenstelsel over moet stappen, dienen de geschetste voor- en nadelen "gewogen" te worden. Dit blijkt thans bijzonder lastig. Het verschil tussen kas en kosten (per product) is nog niet bekend en de beoogde resultaatgerichte sturing en bedrijfsvoering moet nog concreet vorm krijgen.

De werkgroep meent daarom dat de Marechaussee, op het moment dat wordt bezien of en zo ja in welke mate een verdere stap richting budgetoverheveling uitvoerbaar is (vier jaar nadat met compartimentering is gestart), tevens een definitieve weging van de geschetste voor- en nadelen dient te maken. Mocht er bij de beoogde resultaatgerichte sturing en bedrijfsvoering daadwerkelijk sprake zijn van een "storende werking van kapitaaluitgaven", ligt invoering van het baten-lastenstelsel in de rede. Dit tegen een achtergrond waar meer rijksdiensten dan thans (en dus mogelijk ook Defensie) het baten-lastenstelsel voeren zonder de agentschapstatus.

# 1. Probleemstelling en verantwoording

## 1. Probleemstelling

### Doelstelling

In de nota "Van uitgaven naar kosten"<sup>2</sup> schreef het kabinet dat het voor een optimale bedrijfsvoering in de collectieve sector wenselijk is meer overheidsorganisaties te sturen op basis van afspraken over prestaties en daarvoor te maken *kosten*. Door een dergelijk sturingsmodel wordt de bedrijfsvoering transparanter en ontstaat er - zowel voor de Staten-Generaal, het vakdepartement als voor betrokken dienst - een beter zicht op de (relatieve) doelmatigheid waarmee producten en diensten worden voortgebracht.

In genoemde nota werd aangekondigd dat er, in het kader van de interdepartementale beleidsonderzoeken, een aantal studies zou worden verricht naar de bedrijfsvoering van grote (uitvoerende) diensten. Dit om te bezien of voor betreffende diensten een meer outputgerichte sturingswijze en bedrijfsvoering mogelijk zouden zijn. Eén van deze bedrijfsvoeringsonderzoeken heeft plaatsgevonden bij de Koninklijke Marechaussee.

### Eén kader, vier pijlers

Ten behoeve van de onderzoeken werd een conceptueel kader opgesteld. Het kader, getiteld "Aansturen op resultaat", mondt uit in een onderzoeksstramien en vragenlijst. Met de vragenlijst werden twee doelen beoogd; het opstellen van een actuele karakterisering van de huidige sturingswijze en bedrijfsvoering alsmede het bieden van handvatten voor (eventuele) verbetermogelijkheden. Dit alles vanuit het streven meer te sturen op basis van afspraken over te leveren prestaties en daarvoor te maken kosten.

Het conceptuele kader en de vragenlijst zijn gebaseerd op een viertal pijlers. De eerste pijler is de meetbaarheid van de door de dienst geleverde producten en diensten; voor een optimale sturing (gericht op de kosten van output) dienen de door de organisatie geleverde prestaties meetbaar te zijn, zowel naar kwantiteit als naar kwaliteit.

In een resultaatgericht besturingsmodel worden tijdens de begrotingsvoorbereiding afspraken gemaakt over de te leveren prestaties en daarvoor te maken kosten. Na afloop van het begrotingsjaar dient confrontatie plaats te vinden met de bereikte resultaten en de gerealiseerde kosten. Ten behoeve van een dergelijke externe besturing van een dienst beschikken de Staten-Generaal en het vakdepartement over diverse instrumenten. Het tweede centrale onderzoeksthema heeft betrekking op de volledigheid van deze externe sturingsinstrumenten en de outputgerichtheid daarvan.

---

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 257 nr1

De volledigheid van de interne planning- and controlcyclus, de output-gerichtheid daarvan en de aansluiting met de externe aansturing is het derde centrale thema. Voor een op output gerichte besturing is het namelijk tevens noodzakelijk dat de door de dienst te leveren prestaties (en de daarvoor te maken kosten) integraal onderdeel uitmaken van de systemen van interne sturing en beheersing.

Het vierde thema heeft betrekking op de meerwaarde van het baten-lastenstelsel bij het streven naar een meer doelmatige, op output geënte, sturing en bedrijfsvoering. In de nota "Van uitgaven naar kosten" stelt het kabinet dat het werken met *kosten* in plaats van met *uitgaven* (dus het baten-lastenstelsel in plaats van het verplichtingen-kasstelsel) daarbij van toegevoegde waarde is. De belangrijkste overweging hierbij is dat het baten-lastenstelsel een betere kostprijsberekening mogelijk maakt. Bedacht zij echter dat het baten-lastenstelsel instrument is, geen doel op zich.

### **Vraagstelling**

De vraagstelling van voorliggend onderzoek luidt of voor de Koninklijke Marechaussee een (meer) resultaatgerichte sturingswijze en bedrijfsvoering mogelijk zijn alsmede of de invoering van een baten-lastenstelsel daar een bijdrage aan kan leveren.

Deze centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

- Zijn in de huidige bedrijfsvoering van de Koninklijke Marechaussee elementen van resultaatgericht management opgenomen (worden meetbare producten en/of diensten onderscheiden, zijn de kosten van die producten en/of diensten bekend, worden die kosten per product en/of dienst vergeleken in de tijd, vindt bij die kosten per product en/of dienst vergelijking tussen organisatie-onderdelen of met vergelijkbare organisaties plaats, worden die kosten per product en/of dienst doorberekend aan de afnemers daarvan)?  
Zo ja, welke elementen, op welke gebieden en kan de toepassing hiervan worden uitgebreid?  
Zo nee, zijn deze elementen toe te passen bij de Koninklijke Marechaussee en wat zijn hiervan de voor- en/of nadelen?
- Hoe zou het bedrijfsvoeringsmodel - geënt op de invoering van (meer) resultaatgericht management - er vervolgens uit gaan moeten zien?
- Op welke termijn zou een dergelijk model ingevoerd kunnen worden?

Voor het beantwoorden van deze vragen is de questionnaire uit het rapport "Aansturen op resultaat" gevolgd.

### **Drie vragen die niet aan de orde zijn**

De vraag of de Koninklijke Marechaussee agentschap moet worden (wanneer blijkt dat het baten-lastenstelsel van toegevoegde waarde mocht zijn), is in voorliggend onderzoek niet aan de orde. Momenteel kunnen alleen agentschappen van het baten-lastenstelsel gebruik maken. In het kader van

de rijksbrede evaluatie van agentschappen is voorgesteld dit stelsel ook breder beschikbaar te stellen.

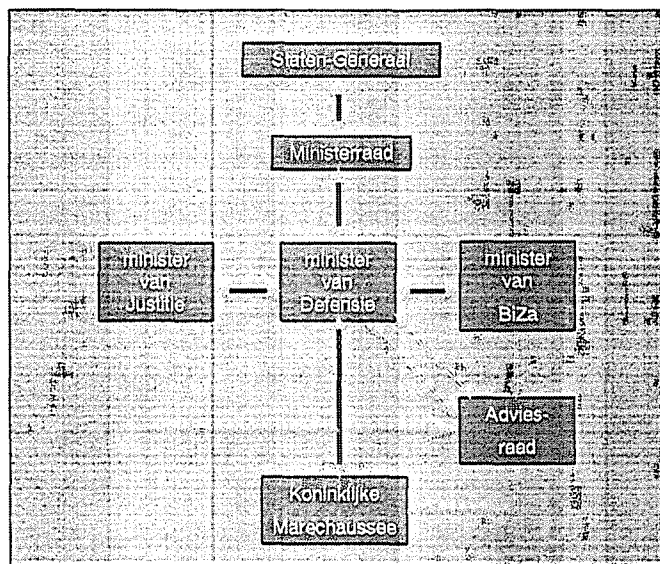
Ook vragen naar "het bestaansrecht van de Koninklijke Marechaussee" of "de plaats onder welk ministerie deze organisatie zou moeten ressorteren" zijn in voorliggende onderzoek niet aan de orde.

## 2. Verantwoording

### De reikwijdte van het onderzoek

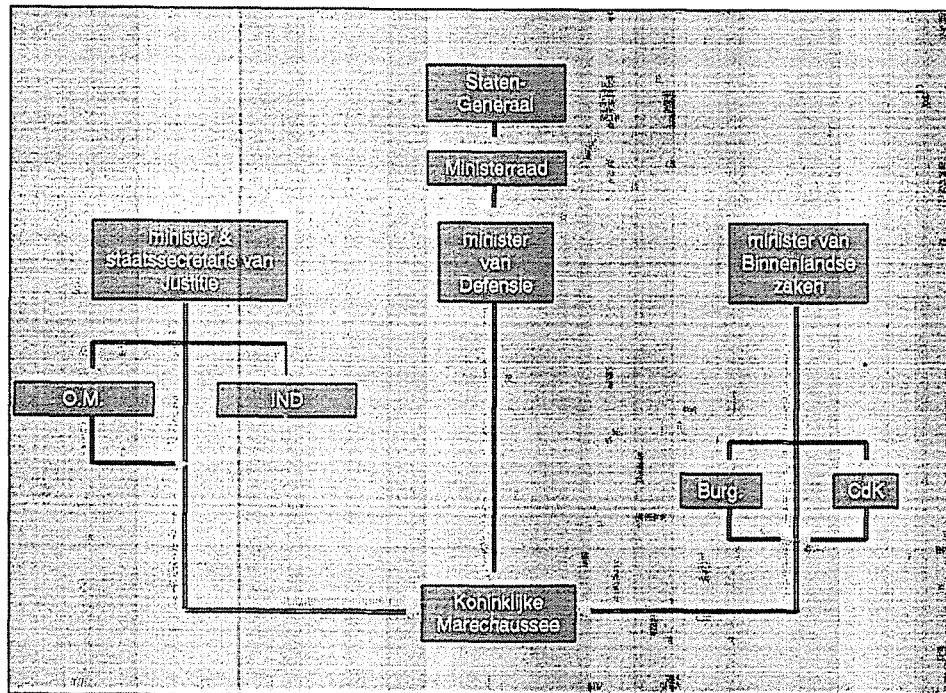
Ten aanzien van de reikwijdte van het onderzoek worden vier dimensies onderscheiden; die van de beheersrelaties, die van de gezagsrelaties, die van de Koninklijke Marechaussee zelf en die van het operationele veld.

Het onderstaande figuur geeft de reikwijdte van het onderzoek weer vanuit het gezichtspunt van de beheersrelaties.



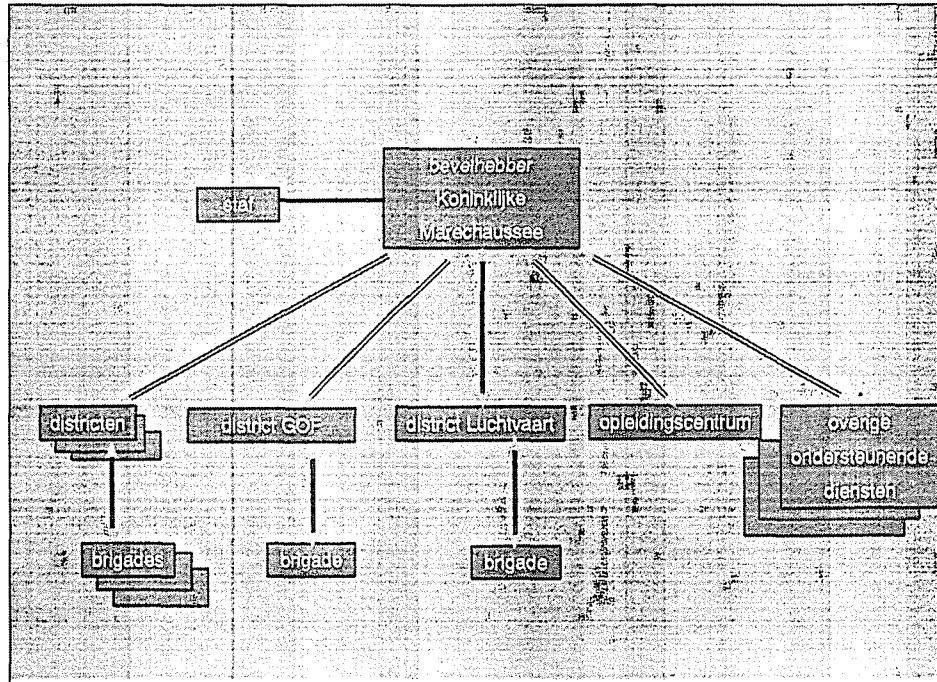
De Staten-Generaal en ministerraad zijn in bovenstaand figuur betrokken vanuit hun rol in de autorisatie en allocatie van begrotingsgelden. (Beide zijn natuurlijk ook verantwoordelijk voor de Politiewet en andere wet- en regelgeving; zie later). Beheersmatig valt de Koninklijke Marechaussee volledig onder de minister van Defensie. De Adviesraad Koninklijke Marechaussee heeft tot taak "het, op verzoek dan wel ongevroegd, adviseren van de minister van Defensie als beheerder van de Koninklijke Marechaussee over factoren die van invloed zijn op de aard, omvang en wijze van uitvoering van de civiele politietaken van de Marechaussee". In de Adviesraad hebben vertegenwoordigers zitting van de ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en Defensie.

Het volgende figuur beschouwt het onderzoeksveld vanuit het perspectief van de gezagsrelaties.



De Staten-Generaal en ministerraad zijn hier betrokken vanuit hun beleidsbepalende en wetgevende rol. De Koninklijke Marechaussee wordt gezagsmatig aangestuurd door drie ministers; die van Justitie, Binnenlandse Zaken en Defensie. De rol van de minister van Defensie is in dezen relatief beperkt. Op lokaal niveau werkt de Koninklijke Marechaussee onder het aldaar bevoegde gezag, in casu onder het gezag van de commissaris der Koningin, de burgemeester, het Openbaar Ministerie en andere autoriteiten.

In het volgende figuur schema wordt de Koninklijke Marechaussee zelf geschetst. "Het Wapen" bestaat uit een staf, uit verschillende districten en uit algemeen en executief ondersteunende diensten. Onder ieder district ressorteren enkele brigades. De onderzoekskeuze voor het district Gelderland, Overijssel en Flevoland, het district Luchtvaart en het opleidingscentrum is ingegeven vanuit de wens enerzijds het gehele takenpakket van de Koninklijke Marechaussee te dekken en anderzijds de noodzaak het onderzoeksveld beperkt te houden. Met de gekozen districten en het opleidingscentrum is nagenoeg het gehele takenpakket van de Koninklijke Marechaussee beslagen en is een representatief beeld van de organisatie gekregen.



De vierde dimensie betreft het "operationele veld" waarbinnen de Koninklijke Marechaussee haar werk verricht.

In de eerste plaats kunnen de burger, de militair, de reiziger en de vreemdeling worden onderscheiden. Naast deze doelgroepen van de Koninklijke Marechaussee bevinden zich in het operationele veld verschillende andere partijen. Deze actoren dragen geen formele beheers- of gezagsverantwoordelijkheden maar zijn wel degelijk van invloed op de bedrijfsvoering en het functioneren van de Koninklijke Marechaussee. De mate van invloed wordt onder meer bepaald door de omvang van de taak die door de Marechaussee wordt uitgevoerd en de (periodiciteit en intensiteit van) wijzigingen daarin.

Sommige partijen hebben een grote invloed op de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld de overige krijgsmachtdelen, het ministerie van Justitie (de Immigratie- en Naturalisatiedienst en een bij het ministerie van Justitie onder contract staand particulier beveiligingsbedrijf), de regionale politiekorpsen en de NV Luchthaven Schiphol. Andere partijen hebben minder grote invloed. Genoemd kunnen worden, het huis der Koningin, het ministerie van Algemene Zaken, het ministerie van Buitenlandse Zaken, de Nederlandsche Bank en internationale organisaties.

### **Methode van onderzoek**

Voor het beantwoorden van de questionnaire uit "Aansturen op resultaat", is hoofdzakelijk documentenonderzoek verricht. Daarbij zijn zowel stukken in het kader van de interne en externe begrotingscyclus beoordeeld als stukken daarbuiten (zoals interne regelgeving, beleidsevaluaties en audits). De onderzochte documenten hadden betrekking op de begrotingscyclus 1996, indien relevant aangevuld met meer recente stukken.



## 2. De Koninklijke Marechaussee en haar omgeving

### 1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de Koninklijke Marechaussee en haar omgeving.

### 2. Enkele gegevens

In de onderstaande twee tabellen wordt het (meerjarig) beeld gepresenteerd van de uitgaven en het personeelsbestand van de Koninklijke Marechaussee. Voor beide tabellen gold de ontwerp-begroting 1998 als ijkpunt.

Tabel 1; De begroting van de Koninklijke Marechaussee; bedragen in miljoenen gulden

	1998	1999	2000	2001	2002
Personeel en materieel	392,7	399,4	397,3	395,7	397,0
Investeringen in groot materieel en infrastructuur	40,2	38,7	45,4	50,6	47,9
Totaal	432,9	438,1	442,8	446,4	444,9

Tabel 2; Het personeelsbestand van de Koninklijke Marechaussee; in aantallen FTE's

	1998	1999	2000	2001	2002
Burgerpersoneel	159	159	159	159	159
Militair personeel	4704	4877	4846	4824	4903
Totaal	4863	5036	5005	4983	5062

### 3. Missie en taken van de Koninklijke Marechaussee

#### "Mission statement" en beleidsdoelen

De Koninklijke Marechaussee heeft de volgende missie geformuleerd:

*"In ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels, rechtstreeks zorgdragen voor het opgedragen aandeel in de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven, alsmede het leveren van een bijdrage aan de effectiviteit van de krijgsmacht".*

Binnen dit kader heeft de Koninklijke Marechaussee een drietal beleidsdoelen voor ogen:

- Het leveren van een bijdrage aan de handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde ten behoeve van de krijgsmachtdelen en haar personeel, zowel in Nederland als daarbuiten;
- het leveren van een bijdrage aan het functiegebied "crisisbeheersing en vredes- en humanitaire

taken" en

- het leveren van een bijdrage aan de nationale interne veiligheid door middel van de handhaving van de openbare orde en strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving van de rechtsorde.

## Taken

De Koninklijke Marechaussee vervult militaire politietaken en civiele politietaken.

Bij de militaire politietaken kunnen politietaken voor de krijgsmacht, Militaire-Politietaken en taken in het kader van vredesoperaties worden onderscheiden<sup>3</sup>.

De civiele politietaken kunnen worden ingedeeld in politie- en veiligheidstaken op burgerluchtvaart-terreinen, de handhaving van de vreemdelingenwetgeving, beveiligingstaken en bijstand- en assistentieverlening. In de onderstaande box wordt dieper op al deze taken ingegaan.

Box 1; De militaire politietaken en civiele politietaken nader beschouwd

### A. Politietaken voor de krijgsmacht

*a.1. Strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde;* dit betreft het op gezag van het Openbaar Ministerie plannen en uitvoeren van het geheel van preventieve en repressieve maatregelen, met het doel de in algemene en bijzondere wetten strafbaar gestelde feiten door of jegens de krijgsmacht te voorkomen dan wel op te sporen.

*a.2. Handhaving van de openbare orde;* dit betreft het op gezag van de betrokken burgemeester en in overleg met de militaire autoriteiten handhaven van de openbare orde op terreinen onder beheer van Defensie.

*a.3. Interne steunverlening;* dit betreft het op verzoek van militaire autoriteiten verlenen van interne politieke steun bij grootschalige operaties en evenementen.

### B. MP-taken

*b.1. MP-taken voor de krijgsmacht in oorlogs- vreedstijd;* dit betreft het op verzoek van de betrokken commandant handhaven van de interne tucht en orde binnen de krijgsmacht en het onder functioneel bevel van de militaire verkeersleiding uitvoeren van verkeerscontroles.

*b.2. MP-taken voor de krijgsmacht in oorlogstijd;* dit betreft het inrichten van krijgsgevangenkampen, het inrichten van opvanglijnen voor achterblijvers en het controleren van burgerwerkkrachten.

*b.3. MP-taken voor civiele autoriteiten in oorlogstijd;* dit behelst het, in coördinatie met lokale autoriteiten, sturen van bevolkingsbewegingen, de ordehandhaving onder burgers in bezet gebied alsmede het interneren van burgers behorende bij de Staat waarmee Nederland in conflict is.

### C. Vredesbewarende taken

*c.1. Controle/waarneming;* hierbij gaat het om de controle op de naleving van bestanden, verdragen of internationale afspraken in VN-, NAVO-, EU-, WEU- of OVSE-verband, al dan niet in het kader van

<sup>3</sup> De politietaken voor de krijgsmacht hebben zowel betrekking op de Nederlandse krijgsmacht als op in Nederland gestationeerde buitenlandse strijdkrachten en internationale militaire hoofdkwartieren, met inbegrip van de hiertoe behorende personen. De politietaken ten behoeve van de Nederlandse krijgsmacht kent geen territoriale beperking. De Koninklijke Marechaussee is tevens belast met de politietaken op plaatsen onder beheer van Defensie.

CivPol-operaties.

*c.2. Politiewerkzaamheden*; dit betreft het uitvoeren van politie- en MP-werkzaamheden ten behoeve van de eenheden die de crisisbeheersingsoperaties uitvoeren.

#### **D Politie- en veiligheidstaak burgerluchtvaartterreinen**

*d.1. Strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde*; dit behelst het op gezag van het Openbaar Ministerie plannen en uitvoeren van het geheel van preventieve en repressieve maatregelen, met het doel de in algemene en bijzondere wetten strafbaar gestelde feiten op of jegens de burgerluchtvaartterreinen te voorkomen dan wel op te sporen.

*d.2. Handhaving van de openbare orde*; dit betreft het op gezag van de betrokken burgemeester en in overleg met de luchthaven-autoriteiten handhaven van de openbare orde op de burgerluchtvaartterreinen.

*d.3. Veiligheidstaak*; dit betreft het plannen en uitvoeren van het geheel van beveiligingsmaatregelen ten aanzien van de veiligheid op de luchthavens in het algemeen en de "high risk flights" in het bijzonder, alsmede het toezien op een juiste uitvoering van "security checks" op de handbagage van reizigers door een particuliere beveiligingsorganisatie.

#### **E. Handhaving vreemdelingenwetgeving**

*e.1. Grensbewaking*; hierbij gaat het om het plannen en uitvoeren van de persoonscontrole en de daaraan gerelateerde vervolgactiviteiten op en tussen de doorlaatposten van de aan de buitengrenzen van het Schengengebied gelegen zeehavens (met uitzondering van Rotterdam), op de luchthaven Schiphol en de overige aangewezen luchtvaartterreinen (met uitzondering van Groningen Airport, Eelde en Maastricht Aachen Airport).

*e.2. Mobiel Toezicht Vreemdelingen*; dit behelst het plannen en uitvoeren van het "Mobiel Toezicht Vreemdelingen" direct achter en langs de oost- en zuidgrens.

*e.3. Uitzetten vreemdelingen*; dit betreft het uitzetten of het onder begeleiding van de autoriteiten van het land van herkomst overdragen van uitgeprocedeerde en afgewezen asielzoekers en/of vreemdelingen. Het vertrekcentrum Ter Apel valt onder deze taak.

*e.4. Opvang asielzoekers*; hierbij gaat het om het, op verzoek van de minister van Justitie, verlenen van assistentie bij de opvang van asielzoekers in de aanmeldcentra.

#### **F. Beveiligingstaken**

Bij de beveiligingstaken gaat het om het (in samenwerking met de Divisie Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging van het Korps Landelijke Politie Diensten) uitvoeren van de statische beveiliging van de leden van het Koninklijk Huis, het uitvoeren van de beveiliging van de waardetransporten van de Nederlandsche Bank N.V., het uitvoeren van de politie- en beveiligingstaak op het terrein van de ambtswoning van de minister-president, het uitvoeren van de persoonsbeveiliging van (buitenlandse) militaire autoriteiten en het op verzoek van het ministerie van Buitenlandse Zaken uitvoeren van persoons- en objectbeveiliging bij de diplomatieke vestigingen in het buitenland.

## **G. Bijstand en assistentieverlening**

g.1. *Handhaving openbare orde*; dit betreft het op verzoek van de burgemeester of commissaris der Koningin inzetten van ME- of andere Marechaussee-eenheden voor de handhaving van de openbare orde.

g.2. *Recherche-onderzoek*; dit behelst het op verzoek van de Officier van Justitie en onder directe verantwoordelijkheid van de korpschef inzetten van Marechaussee-personeel ter ondersteuning van de regiopolitie voor de uitvoering van (grootschalige) rechercheonderzoeken waarbij specifieke Marechaussee-deskundigheid gewenst of vereist is.

g.3. *Grensoverschrijdende criminaliteit*; dit betreft het op verzoek en onder gezag van de betrokken Procureur-generaal assisteren van de politie bij de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit.

g.4. *Begeleiding Nederlandse onderdanen*; dit behelst het in opdracht van het bevoegd gezag in het buitenland overnemen en naar Nederland begeleiden van Nederlandse onderdanen, die de hen in het buitenland opgelegde straf in Nederland verder dienen uit te zitten.

Met dit alles heeft de Marechaussee er het afgelopen decenium veel nieuwe taken bij gekregen. Vooral de civiele politietaken zijn, zowel in aantal als in relatieve omvang, sterk toegenomen. Tegelijkertijd vond binnen Defensie en de Koninklijke Marechaussee een herstructurering plaats. Dit naar aanleiding van de Defensie- en Prioriteitennota. Deze herstructurering leidde tot een afname van de omvang van het Marechaussee-potentieel binnen de militaire politietaken. Tijdens het herstructureringsproces werd evenwel duidelijk dat de toekomstige capaciteit voor deze taken ontoereikend zou zijn. Om dit te onderzoeken werd een evaluatie van de militaire politiedienst gestart. De resultaten daarvan zijn meegenomen in de actualisering van de Prioriteitennota.

## **4. Grondslag voor het bestaan van de Koninklijke Marechaussee**

Al de in paragraaf 2 genoemde taken kennen een wettelijke basis. In artikel 6 van de Politiewet 1993 worden betreffende taken expliciet aan de Koninklijke Marechaussee opgedragen.

De wetgever heeft er bij de totstandkoming van de Politiewet 1993 bewust voor gekozen de Koninklijke Marechaussee - met in begrip van haar militaire status - te blijven positioneren binnen het nationale politiebestedel. Hoewel de Marechaussee formeel niet onder het begrip "politie" valt, is de Marechaussee - met artikel 6 van de Politiewet - impliciet in het politiebestedel opgenomen. De Koninklijke Marechaussee onderscheidt zich bij de realisatie van haar doelstellingen en de uitvoering van haar taken van de civiele politie. Met name de militaire status geeft een extra dimensie aan het karakter van de Marechaussee als politie-organisatie. Dit karakter komt voort uit de militaire cultuur binnen de organisatie, de rechtspositie en attitude van het personeel en uit de wijze van management.

### Box 2; Geschiedenis

Het korps Marechaussee is reeds vanaf 1814 belast met het verrichten van politiediensten voor de krijgsmacht. Daarnaast voerde de Marechaussee tot 1940 de rijkspolitietaken uit. De Marechaussee

concentreerde zich daarbij voornamelijk op taken als de militaire politiezorg, de grensbewaking, de beveiliging van het Koninklijk Huis en de bijstand. Na de Tweede Wereldoorlog kreeg de Marechaussee weer de status van militair politiekorps, met zowel militaire als civiele taken.

## 5. De organisatie van de Koninklijke Marechaussee

### Organisatiestructuur

De Koninklijke Marechaussee bestaat uit een centrale staf in Den Haag en territoriaal ingedeelde districten en brigades.

De Marechaussee wordt geleid door de bevelhebber van de Koninklijke Marechaussee. Zijn centrale staf omvat circa 170 FTE's en bestaat uit een beleidsdirectie en een operationele directie. Belangrijke besluiten worden genomen door de Marechausseeraad. Deze raad bestaat uit de bevelhebber van de Koninklijke Marechaussee, de directeur Operatiën en de directeur Beleidsvoorbereiding en Beheer.

De Koninklijke Marechaussee bestaat uit vijf territoriale districten (circa 2750 FTE's), een district Luchtvaart op Schiphol (1142 FTE's) en het Opleidingscentrum in Apeldoorn en Eefde (240 FTE's). De districten beslaan ieder 2 à 3 provincies.

Ieder district bestaat uit verschillende brigades. De Koninklijke Marechaussee kent 46 brigades, gevestigd in Nederland, Duitsland, het Caraïbisch Gebied, maar soms ook tijdelijk elders (bijvoorbeeld in Bosnië). Brigades bestaan uit minimaal circa 25 FTE's. De grootste brigades omvat 250 à 300 FTE's. Een brigade met meerdere taken bestaat over het algemeen weer uit verschillende afdelingen. Het district moet worden gezien als een coördinerend en voorwaardenscheppend niveau voor de brigades. Zij is de schakel tussen het centrale en uitvoerende niveau. De toegevoegde waarde van het district ligt onder andere in het creëren van uniformiteit in het district, het toetsen en vaststellen van de roosters, het toetsen van aanvragen voor operationele middelen en het aansturen van brigaderessortoverschrijdende activiteiten. De brigade is te beschouwen als de uitvoerende kern van de Marechaussee. Hier vindt de feitelijke "Marechaussee-productie" plaats.

Ten slotte bestaat de Koninklijke Marechaussee uit enkele specialistische, landelijk werkzame, eenheden. Deze verrichten zowel militaire als civiele politietaken.

#### Box 3; De specialistische eenheden

In de eerste plaats kan de *Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten*, worden genoemd, een eenheid van circa 150 man. Deze speciale eenheid fungeert als arrestatie- en observatieteam en is belast met persoonsbeveiliging ten behoeve van Defensie. Daarnaast kan de brigade worden belast met bijzondere opdrachten. De eenheid is opgeleid om in hecht teamverband moeilijke en gevaarlijke opdrachten uit te voeren. (De brigade is geen antiterreureenheid. Wel beschikt de Marechaussee over een Bijzondere Bijstands Eenheid Krijgsmacht, die tevens bestaat uit een aantal mariniers en militairen van de Landmacht).

De tweede specialistische eenheid is de Centrale Verkeerspost. Het personeel van deze post (10 FTE's) werkt samen met de politie om een optimale routebegeleiding te regelen voor militaire colonnes, ere-escortes en de geldtransporten van De Nederlandsche Bank. Bij de verkeerspost worden ook ongevallen met militaire voertuigen gemeld. Ten slotte houdt de Verkeerspost verkeersknelpunten bij en meldt dit via het landelijk mobilfoonnet aan vooral de Marechaussee-motorrijders. De verkeerspost tracht een bijdrage te leveren aan de verkeersveiligheid in Nederland. Met ingang van maart 1998 is de verkeerspost geïntegreerd met de staf, alwaar een landelijke meldkamer is ingericht.

De derde specialistische eenheid betreft de *Centrale Justitiële Dienst Marechaussee*. De dienst (40 FTE's) verleent steun bij grotere recherche-onderzoeken en onderzoeken met een specialistisch karakter. Er wordt nauw samengewerkt met de Divisie CRI van het Korps Landelijke Politiediensten. Bij de eenheid werken experts op het gebied van fraude en financiële onderzoeken, op het gebied van technische recherche en falsificaten en op het gebied van wapens en munitie. Daarnaast beschikt de dienst over capaciteit voor misdaad- en vreemdelingenanalyses en milieuzaken en is er een Bureau Criminaliteitspreventie.

De laatste te noemen eenheid is de eenheid *Controle Opslag en Vervoer Gevaarlijke Stoffen*. Deze eenheid, waar 14 FTE's werkzaam zijn, houdt controle op de opslag en behandeling van munitie en explosieve stoffen en heeft de handhaving van de Wet Vervoer Gevaarlijke Stoffen met militair vervoer als taak. Bij grotere oefeningen houdt men controle op de veilige aan- en afvoer van munitie en brandstoffen.

## Het onderzoeksveld

### *Het district Gelderland, Overijssel en Flevoland*

Het district Gelderland, Overijssel en Flevoland (GOF) is belast met de uitvoering van de politietaak voor de krijgsmacht, het mobiel toezicht op vreemdelingen (het MTV), de beveiliging van leden van het Koninklijk Huis en de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit (GOC). Voor de uitvoering van deze taken heeft de districtscommandant circa 570 personen ter beschikking.

Het district GOF bestaat uit een districtsstaf, vier politiedienstbrigades, twee MTV-brigades, drie gecombineerde brigades, drie GOC-teams, een motorpool en een pantserwagenpeloton.

De staf (55 FTE's) ondersteunt de commandant bij de aansturing van het district. In de districtsstaf worden zowel ondersteunende als executieve werkzaamheden verricht. Als "ondersteunende" elementen zijn de sectie personeelszaken, de bevoorradingsgroep, de sectie operaties en de verkeers- & verbindingengroep aan te merken. De Justitiële Dienst is aan te merken als een executief organisatiedeel.

De politietaak voor de krijgsmacht is de belangrijkste en meest omvangrijke taak van het district. In dit taakgebied zijn circa 260 mensen werkzaam. Zij zijn ingedeeld bij de vier politiedienstbrigades alsmede bij de motorpool en richten hun aandacht op de militair. Dit beperkt zich niet tot het territorium van het district. Ook wanneer militaire eenheden uit het district in het buitenland oefenen of een vredesmissie uitvoeren, is Marechaussee-personeel van het district verantwoordelijk voor de uitvoering van de politietaak voor de militair.

Het MTV wordt uitgevoerd door circa 175 personen. Zij zijn belast met het vlak achter de Duits-Nederlandse grens, op basis van steekproeven, controleren van die vreemdelingen die waarneembaar Nederland in zijn gereisd en zich nog niet hebben "vermengd" met andere reizigersstromen. De MTV-eenheden zijn sinds 1994 operationeel en zijn gesitueerd langs de landsgrens.

De beveiliging van leden van het Koninklijk Huis wordt uitgevoerd met 56 mensen. Zij zijn met name verantwoordelijk voor de objectbeveiliging en het verrichten van ceremoniële diensten. Deze taak wordt verricht in nauwe coördinatie met de persoonsbeveiligers van de Divisie Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB) van het Korps Landelijke Politiediensten.

De GOC-teams bestaan uit elk 8 personen en worden door de Procureur-generaal (in samenspraak met de bevelhebber van de Marechaussee) ingezet ter assistentie van de regiopolitie voor de projectmatige aanpak van internationale en grensoverschrijdende criminaliteit.

De motorpool (van 15 personen) is belast met de begeleiding van militaire colonnes en militaire buitenprofieltransporten. De motorpool is administratief ingedeeld bij de brigade Koninklijke Marechaussee Arnhem en wordt functioneel aangestuurd door de Centrale Verkeerspost. Het pantserwagpeloton wordt bemand door personeel met een neventaak. Het peloton wordt door het bevoegd gezag ingezet in het hogere geweldsspectrum, bijvoorbeeld ter ondersteuning van bijzondere bijstandseenheden bij de bestrijding van terroristische acties of voor het geïntegreerd optreden van de Mobiele eenheid (ME) en pantserwagens in die situaties waarin ME-personeel vergaande bescherming nodig heeft.

#### *Het district Luchtvaart*

De sterkte van het district Luchtvaart bedraagt momenteel 1142 functies. Het district bestaat uit een staf (circa 200 FTE's), uit drie brigades grensbewaking (variërend van 128 tot 235 FTE's), uit een centrale dienst grensbewaking, uit een brigade "high risk" (85 FTE's), uit een brigade Algemene Politiezorg (100 FTE's) en uit een Justitiële Dienst (65 FTE's).

De politietaak op de luchthavens omvat het verkeerstoezicht (waaronder verkeersgeleiding en de afhandeling van verkeersongevallen), de controle op de naleving van bijzondere wetten, de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en de handhaving van de openbare orde.

De beveiligingstaak behelst voornamelijk het uitvoeren van beveiligingssurveillances, het treffen van specifieke beveiligingsmaatregelen ten behoeve van aanslaggevoelige vluchten en de controle op de handbagage van passagiers. Deze controle wordt, in opdracht van de minister van Justitie, uitgevoerd door meer dan duizend personeelsleden van een particulier beveiligingsbedrijf. De controle geschiedt

onder leiding en verantwoordelijkheid van de Koninklijke Marechaussee. De inzet van dit personeel wordt evenwel (weliswaar in overleg met de Koninklijke Marechaussee) bepaald door het ministerie van Justitie.

In het district Luchtvaart is ook de grensbewaking een taak. Met de invoering van het Akkoord van Schengen (1994) is de grensbewaking aan de binnengrenzen van de deelnemende Schengenlanden<sup>4</sup> komen te vervallen. Voor Nederland betekent dit dat aan de oostgrens geen persoonscontroles meer worden uitgevoerd. De controle aan de zuidgrens was reeds vervallen in het kader van het Benelux-verdrag. De taken van de Koninklijke Marechaussee concentreren zich dan ook op bewaking van de doorlaatposten aan de buitengrenzen van het Schengen-gebied, waaronder Schiphol. De grensbewaking spitst zich onder meer toe op de controle van personen, hun reisdocumenten en bestaansmiddelen. Daardoor krijgt de Marechaussee te maken met uiteenlopende kwesties; van het weren van ongewenste vreemdelingen en het aanhouden van verdachten tot de tenuitvoerlegging van strafvonnissen en het verschaffen van (nood) grensoverschrijdings-documenten. Ten slotte dragen Marechaussees zorg voor de overdracht van uit te zetten vreemdelingen aan buitenlandse autoriteiten en het overnemen van in het buitenland ongewenste Nederlanders.

#### *Het opleidingscentrum*

Het Opleidingscentrum Koninklijke Marechaussee geldt als een van de oudste opleidingsinstituten voor politie-onderwijs in Nederland. Het instituut, gehuisvest in de Koning Willem III-kazerne te Apeldoorn, valt rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de bevelhebber van de Marechaussee. Aan het opleidingscentrum (waar in totaal 240 FTE's werkzaam zijn), ontvangen Marechaussees, onderofficieren en officieren hun opleiding. Het opleidingscentrum heeft jaarlijks gemiddeld circa 1000 personen in opleiding.

Naast de *School Opleiding Beroepsmarechaussee*, waar alle initiële opleidingen worden verzorgd, kent het opleidingscentrum de *School Koninklijke Marechaussee*. Hier worden alle (voortgezette) carrière- en specialistische opleidingen gegeven; Het gaat daarbij om een breed pakket; variërend van de opleiding tot (drugs- en vuurwapen)rechercheur, verkeers- en rijopleidingen tot de opleiding voor de ME.

## **6. Positionering van de Koninklijke Marechaussee**

De Koninklijke Marechaussee valt als krijgsmachtdeel "onder" van het ministerie van Defensie. De minister van Defensie draagt dan ook de beheersverantwoordelijkheid voor de Marechaussee. Het gezag over de Koninklijke Marechaussee is echter een gedeelde verantwoordelijkheid van meerdere departementen. Verder zij bedacht dat zich in het operationele veld van de Marechaussee enkele actoren bevinden met pseudo-gezagsrelaties; zij hebben geen formele beheers- of gezagsbevoegdheden maar beïnvloeden de bedrijfsvoering en het functioneren van de Marechaussee wel degelijk. Onderstaand wordt één en ander toegelicht.

---

<sup>4</sup> Nederland, België, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk, Spanje, Portugal, Oostenrijk en Italië.



## **De Koninklijke Marechaussee binnen Defensie**

### *De beheersrelatie*

De beheersverantwoordelijkheid voor de Koninklijke Marechaussee wordt gedragen door de minister van Defensie. Dat betekent onder meer dat hij verantwoordelijk is voor het financieel beheer, voor personele zaken (zoals arbeidsvoorwaarden en rechtspositie) en voor materiële aspecten.

De Koninklijke Marechaussee is van 1969 als beleidsterrein opgenomen in de Defensiebegroting. Bij de invoering van het aangepaste Algemeen Organisatie Besluit Defensie (1992) is de Koninklijke Marechaussee een zelfstandig dienstonderdeel geworden. De Bevelhebbers van de Zee-, Land- en Luchtstrijdkrachten en de bevelhebber van de Koninklijke Marechaussee dragen vanaf 1992 integrale verantwoordelijkheid voor hun krijgsmachtdeel. De bevelhebber van de Koninklijke Marechaussee kan daarbij zijn eigen invulling geven aan elk van de binnen het ministerie van Defensie onderscheiden functionele gebieden (zoals operatiën, personeel, materieel en financiën). Dit binnen het op hoofdlijnen geformuleerde beleid van de centrale Defensie-organisatie.

Sinds 1998 wordt de Koninklijke Marechaussee aangeduid als "vierde krijgsmachtdeel". Daarmee neemt zij een volledig gelijkwaardige positie in ten opzichte van de overige krijgsmachtdelen. Deze positie wordt geformaliseerd bij de wijziging van de Militaire Ambtenarenwet en het Algemeen Militair Ambtenaren Reglement.

### *Marechaussee; méér dan bedrijfspolitie*

De positie van de Marechaussee binnen Defensie is complex. In de Memorie van Toelichting bij de Politiewet 1993 staat dat de Marechaussee voor de vervulling van haar militaire taken onder gezag staat van de minister van Defensie.

De Marechaussee fungeert echter niet slechts als "bedrijfspolitie" van Defensie c.q. als instrument in handen van de minister van Defensie. Voor wat betreft de opsporing van strafbare feiten neemt de Koninklijke Marechaussee een "autonome/onafhankelijke" positie in. Zo verricht de Marechaussee haar opsporingstaak binnen de krijgsmacht onder gezag van het Openbaar Ministerie (en dus onder gezagsverantwoordelijkheid van de minister van Justitie). Er zijn goede waarborgen ingebouwd voor objectief en onafhankelijk optreden binnen Defensie. Zo wordt met de positie van de bevelhebber van de Koninklijke Marechaussee, direct onder de minister van Defensie, voorkomen dat hij onder gezag van de andere Bevelhebbers staat en dwingende aanwijzingen ontvangt. Verder heeft de nieuwe Wet Militaire Strafrechtspraak (1990) onder meer geleid tot het opheffen van de Krijgsraad en de functie van Auditeur-militair. Hierdoor doet de Marechaussee bij de opsporing van strafbare feiten, begaan door militaire verdachten, in het algemeen zaken met de officier van Justitie (in Arnhem). Hij kan deze verdachten dagvaarden voor de aldaar gevestigde Militaire Kamer van de Arrondissementsrechtbank.

### *Facilitaire steun van de Koninklijke Landmacht*

Waar het gaat om algemene, ondersteunende zaken, volgt de Koninklijke Marechaussee de ontwikkelingen van vooral de Landmacht. Ook zal de Koninklijke Marechaussee zoveel mogelijk gebruik blijven maken van algemene, facilitaire diensten die de Landmacht en de interservice-organisaties

binnen Defensie kunnen bieden. De Marechaussee is te klein om bepaalde ondersteunende taken zelfstandig en in eigen beheer uit te voeren. De positie van de Landmacht is de laatste jaren verschoven van "beheerder" naar "leverancier", met de Koninklijke Marechaussee niet alleen als "partner", maar ook als "klant". De financiële implicaties van deze relatie worden afgehandeld binnen het kader van de Defensie-verrekenbeschikking. Kort en goed betekent dit dat bij structurele "externe" ondersteuning budgetoverheveling plaatsvindt. Incidentele ondersteuning wordt financieel afgehandeld via verrekening.

### ***De gezagsrelaties***

Zoals gesteld, is het gezag over de Koninklijke Marechaussee (zowel de beleidsverantwoordelijkheid als het executieve gezag) verdeeld over meerdere actoren. De Marechaussee treedt bij de uitvoering van de meeste taken - zowel ten aanzien van burgers als militairen - op onder gezag van de minister van Justitie. Dit geldt ook voor de uitvoering van de taken in het kader van de Vreemdelingenwet en de veiligheidstaken. Al met al voert de Koninklijke Marechaussee ruim 85 procent van haar werkzaamheden uit onder het gezag van de minister van Justitie. Het overige deel van haar werkzaamheden geschiedt onder gezag van de minister van Defensie of onder gezag van de minister van Binnenlandse Zaken. In onderstaande box wordt dieper op de gezagsverantwoordelijkheden ingegaan.

#### **Box 4; Gezagsverantwoordelijkheden ten aanzien van de taken van de Marechaussee**

##### ***Strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde; minister van Justitie***

Volgens de Politiewet 1993 treedt de Marechaussee bij de handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde op onder gezag van het Openbaar Ministerie. Bij de opsporing van strafbare feiten, ook ten aanzien van militaire verdachten, treedt de Marechaussee daarmee op onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Deze gezagsverhouding is bijvoorbeeld aan de orde bij de politietaak voor de krijgsmacht in het district GOF. Ook de politietaak van de Marechaussee op Schiphol wordt onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie uitgeoefend. Op deze wijze kan de minister van Justitie verantwoordelijkheid dragen voor het algemene opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie.

##### ***Handhaving openbare orde; minister van Binnenlandse Zaken***

Bij de handhaving van de openbare orde en dienstverlening<sup>5</sup> treedt de Marechaussee op onder gezag van de burgemeester of de commissaris der Koningin en daarmee onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse zaken. Zo is de burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde door de Marechaussee op de publiektoegankelijke delen van de luchthaven Schiphol.

##### ***Handhaving vreemdelingenwetgeving; de minister en staatssecretaris van Justitie***

In het kader van de Vreemdelingenwetgeving voert de Marechaussee bestuursrechtelijke taken uit

<sup>5</sup> Bijvoorbeeld bij rampenbestrijding

onder gezag van de minister van Justitie. De politieke verantwoordelijkheid voor het optreden van de Marechaussee in de uitvoering van de grenscontroletaak, het Mobiel Toezicht Vreemdelingen en de overige taken in het kader van de vreemdelingenwetgeving berust bij de minister en staatssecretaris van Justitie. De directeur van de Immigratie- en Naturalisatiedienst is gemandateerd om namens de staatssecretaris van Justitie - op basis van de wettelijke regelingen - nadere aanwijzingen te geven aan de bevelhebber van de Marechaussee. Betreffende gezagsverhouding is onder meer aan de orde in het district GOF.

*Veiligheidstaken: Minister van Justitie*

De beveiliging van het Koninklijk Huis (onder meer aan de orde in het district GOF), de beveiliging van de waardetransporten van De Nederlandsche Bank en de veiligheidstaak van de Marechaussee op bijvoorbeeld de Luchthaven Schiphol geschiedt onder gezagsverantwoordelijkheid van de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. De Procureur-generaal kan volgens de Politiewet bijvoorbeeld algemene en bijzondere aanwijzingen geven voor de beveiliging van de burgerluchtvaart tegen terroristische aanslagen.

### **Overige actoren**

De taakuitvoering van de Koninklijke Marechaussee vindt plaats binnen een operationeel veld, waarbinnen zich niet alleen de reeds genoemde beheers- en gezagsdragers begeven, maar tal van andere actoren. Genoemd kunnen worden: het ministerie van Buitenlandse Zaken (ten aanzien van de inzet van Marechaussees bij vredesoperaties en de bijstand aan diplomatieke posten), het ministerie van Algemene Zaken (ten aanzien van de beveiliging van de ambtswoning van de minister-president), de krijgsmacht delen, het Kabinet voor Nederlands Antilliaanse en Arubaanse Zaken, het Huis der Koningin, de politiekorpsen, De Nederlandse Bank en de NV Luchthaven Schiphol. Al deze actoren beïnvloeden direct dan wel indirect de bedrijfsvoering van de Marechaussee.

### **7. Overleg tussen beheer en gezag**

Ter voorkoming van afstemmingsproblemen tussen de minister van Defensie als korpsbeheerder en de gezagsverantwoordelijke ministers, vindt op verschillende niveaus overleg plaats.

#### **Op ministerieel niveau**

Allereerst vindt er afstemming plaats in de ministerraad (of afzonderlijk tussen de drie politieministers). Bij ministerraadsbesluitvorming over de politie en het politiebestedel alsmede bij beslissingen over de inzet van politie en Marechaussee geeft ook de minister van Defensie zijn visie.

#### **Op ambtelijk niveau: Adviesraad Koninklijke Marechaussee**

Ten behoeve van afstemming op ambtelijk niveau is de Adviesraad Koninklijke Marechaussee in het leven geroepen. In deze raad, die onder voorzitterschap staat van de secretaris-generaal van het ministerie van Defensie, hebben een vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie, een vertegenwoordiger van het ministerie van Binnenlandse Zaken en de bevelhebber van de Koninklijke

Marechaussee zitting. Zijn directeur Beleidsvoorbereiding en Beheer, de directeur van de Immigratie- en Naturalisatiedienst en een vertegenwoordiger van de Defensiestaf zijn als toehoorder aanwezig. De Adviesraad Koninklijke Marechaussee adviseert de minister van Defensie als korpsbeheerder over de uitvoering van haar civiele politietaken.

### Overig overleg

Uiteraard worden ook op lokaal niveau afspraken gemaakt tussen de districtscommandant van de Marechaussee, de burgemeester en de hoofdofficier van Justitie (dit wordt ook wel de "verlengde driehoek" genoemd). Verder vindt periodiek overleg plaats tussen de bevelhebber van de Koninklijke Marechaussee en de directeur van de Immigratie- en Naturalisatiedienst. In dit overleg worden de bestuursrechtelijke activiteiten van beide diensten op elkaar afgestemd en worden beleidszaken besproken.

### 8. Knelpunten uit hoofde van de scheiding tussen gezag en beheer

Bij haar civiele politietaken verkeert de Marechaussee in een spanningsveld.

Het beleidsveld wordt in de eerste plaats in sterke mate beïnvloed door verschillende exogene factoren. Zo is bijvoorbeeld de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit gegroeid, heeft de vraag naar meer toezicht op vluchtelingen- en migratiestromen geleid tot een groter beroep op de Koninklijke Marechaussee en zal de uitvoering van het verdrag van Schengen deze vraag verder doen toenemen. In de tweede plaats worden de middelen voor deze taken op de Defensiebegroting verantwoord, terwijl de beleidsverantwoordelijkheid elders ligt. Door de zojuist geschetste gezags- en beleidsverantwoordelijkheden, is het maar ten dele mogelijk de Marechaussee door het interne Defensie plan- en begrotingsproces te sturen. De beheerder (i.c. de minister van Defensie) heeft een beperkte mogelijkheid om beleidsmatige wijzigingen door te voeren, dan wel hij wordt geconfronteerd met beleidsmatige voornemens die budgettaire gevolgen voor zijn begroting hebben, zonder dat hij daar daadwerkelijk invloed op kan uitoefenen. Dit sturingsprobleem doet zich voornamelijk voor bij structurele wijzigingen in de civiele politietaken. Hoewel dit in onderstaand schema slechts één kwadrant beslaat, spreken we over een zeer substantieel deel van de taken van de Marechaussee.

Tabel 3; Sturingsproblemen bij de Koninklijke Marechaussee

	Militaire politietaken	Civiele politietaken
Structurele aanpassingen	geen sturingsprobleem	sturingsprobleem
Incidentele aanpassingen	geen sturingsprobleem	geen sturingsprobleem

De volgende drie voorbeelden kunnen een en ander verduidelijken.

## **Taken op Schiphol**

Voor het eerste voorbeeld gaan we naar Schiphol. Toen de Marechaussee daar in 1993 de taken van de Rijkspolitie geleidelijk overnam, vond gedeeltelijke budgetoverheveling van het ministerie van Justitie naar het ministerie van Defensie plaats. Gedeeltelijk, omdat de overheveling alleen betrekking had op het vaste personeel van het oorspronkelijke politiecomponent (350 functies); niet op het vlottende bestand (150 functies) dat oorspronkelijk gevuld werd vanuit de Landgroepen van de Politie. Dit jaar zijn zo'n 28 miljoen reizigers op Schiphol geregistreerd. Volgens de plannen van het kabinet zal de nationale luchthaven als mainport groeien, om in het jaar 2003 of 2005 zo'n 44 miljoen reizigers te kunnen accommoderen. Deze groei impliceert naast een toename van grenspassages, ook een toename van het aantal "high risk" vluchten en veiligheidsmaatregelen, een groei van het aantal werknemers en een stijgend aantal bezoekers. De toename van de personele sterkte van de Koninklijke Marechaussee op Schiphol zou tred moeten houden met de externe expansie. De minister van Defensie is echter niet bereid om te draaien voor de kosten van de uitbreiding van de Marechaussee. De minister van Justitie stelt zich op het standpunt dat de minister van Defensie bij de taakovername gelden heeft ontvangen en dat hij de kosten van de intensivering zelf moet betalen.

## **De grensbewaking**

Het Verdrag van Schengen en de Schengen-uitvoeringsovereenkomst verplichten met ingang van maart 1995 tot een individuele en grondige controle van vreemdelingen in en tussen de doorlaatposten aan de Schengen-buitengrens. De personencontrole aan de buitengrens geschiedt door Nederland voor het gehele Schengengebied aan de "blauwe grens" (in de zeehavens) en op de internationale luchthavens. Het kabinet en parlement hebben ingestemd met de verdragsverplichtingen. De aanpassing van het controleregime heeft echter niet geleid tot het ophogen van het grenscontrolepotentieel. De Bezoekcommissie Buitengrenzen Schengen heeft in 1996 bij een steekproef op Schiphol en in de haven van Rotterdam geconstateerd dat de personele capaciteit in Europoort niet is afgestemd op de individuele en grondige controle. Deze steekproef is representatief voor de overige doorlaatposten. Noch het ministerie van Defensie als beheersverantwoordelijk departement, noch het ministerie van Justitie als gezagsverantwoordelijk ministerie bleken aanvankelijk bereid extra financiële middelen vrij te maken voor deze groeiende taak. Het kabinet heeft inmiddels voor dit doel additionele middelen gereserveerd.

Naar aanleiding van de Algemene Politieke Beschouwingen 1997 is een extra bedrag van 30 miljoen toegezegd voor aanvullende maatregelen ter uitvoering van het verdrag van Schengen. Hiervan is met ingang van 1997 structureel 14,1 miljoen aan de Koninklijke Marechaussee toegewezen. Deze financiële middelen zijn uiteindelijk (echter) ingezet voor personeelsuitbreiding t.b.v. het Mobiel Toezicht Vreemdelingen (85 personen), preboarding-checks (36 personen) en toezicht op de G-pier (14 personen). De middelen zijn daarmee ook ingezet voor taken die geen verband met het Verdrag van Schengen hebben.

### **Ook op lokaal niveau**

Ook op lokaal niveau zijn gezag en beheer gescheiden. De vraag kan worden gesteld of deze scheiding, vanuit de bedrijfsvoering geredeneerd, wel altijd tot de meest doelmatige beslissingen leidt. De scheiding tussen gezag en beheer leidt immers ook tot een scheiding tussen beslissen, genieten en betalen.

Wanneer een burgemeester bijvoorbeeld (binnen de bijstandsconstructie) een beroep doet op de Koninklijke Marechaussee voor het ruimen van een openbare weg die na een storm - door omgevallen bomen - onberijdbaar is geworden, wordt de burgemeester niet geconfronteerd met de daarmee samenhangende integrale kosten. Negatief geformuleerd; hij kan deze kosten eenvoudigweg op de Marechaussee afwentelen. De enige financiële prikkel die hij of zij voelt, is dat zijn of haar eigen apparaat niet hoeft te worden ingezet. Dergelijke beperkte afwegingen kunnen snel tot sub-optimale keuzen leiden.

### **3. De huidige sturing en bedrijfsvoering**

#### **1. Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag of in de huidige sturing en bedrijfsvoering van de Koninklijke Marechaussee elementen van resultaatgericht management opgenomen zijn.

#### **2. De begroting en financiële verantwoording voor de Staten-Generaal**

De "sturing" van de Koninklijke Marechaussee door de Staten-Generaal geschiedt primair in het kader van de reguliere begrotingscyclus, dat wil zeggen aan de hand van de ontwerp-begroting, de supplettoire begrotingswetsvoorstellen, de slotwet en de financiële verantwoording van het ministerie van Defensie. Wanneer deze stukken worden gezien vanuit het perspectief van "Aansturen op resultaat", valt het volgende op.

In het algemene deel van de memorie van toelichting van de ontwerp-begroting worden de belangrijkste ontwikkelingen op het terrein van de Koninklijke Marechaussee beschreven. Budgettaire consequenties worden daaraan echter niet verbonden.

Het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting heeft onlangs een verandering ondergaan. Voorheen bestond de begroting van de Koninklijke Marechaussee uit 6 artikelen<sup>6</sup>. Hierdoor werd de Kamer geen integraal zicht geboden op de totale uitgaven die met de activiteiten c.q. met de prestaties van de Marechaussee gemoeid zijn. Als gevolg van betreffende indeling had het parlement evenmin adequaat zicht op de (totale) financiële consequenties van beleidsmatige mutaties of exogene ontwikkelingen, laat staan dat inzicht werd verschaft in de uitgaven voor afzonderlijke prestaties. Met ingang van de ontwerp-begroting 1998 is een andere artikel-indeling van kracht. Aan de uitgavenzijde kent de begroting van de Marechaussee nog slechts 2 artikelen; die voor personeel en materieel en die voor investeringen in groot materieel en infrastructuur. Door deze nieuwe indeling zijn de totale bedrijfsvoeringsuitgaven van de Koninklijke Marechaussee beter zichtbaar geworden. Verder wordt vanaf de ontwerp-begroting 1998 geschetst wat de doelstellingen en de taken van de Koninklijke Marechaussee zijn. Er wordt nog geen koppeling gelegd tussen (mutaties in) middelen enerzijds en (mutaties in) taken anderzijds.

De begroting draagt een zuiver input-karakter. Dit vindt onder meer zijn weerspiegeling in de in de ontwerp-begroting opgenomen kengetallen. In de begroting 1996 werden tal van kengetallen gepresenteerd, variërend van het gemiddelde salaris voor burger- en militair personeel tot de gemiddelde uitgaven per FTE voor (nieuwe) kleding, voeding, munitie, brandstof, springstof en munitie. Deze kengetallen werden vooral opgenomen om aan de begrotingsvoorschriften van het ministerie van

Financiën te kunnen voldoen. Sedert de ontwerp-begroting 1998 heeft een sanering in het aantal kengetallen plaatsgevonden; slechts het gemiddelde salaris per FTE, de gemiddelde persoonsgebonden personele uitgaven per FTE en de gemiddelde persoonsgebonden materiële uitgaven per FTE zijn overgebleven. De werkgroep acht deze sanering een goede stap. Het blijven evenwel kengetallen die betrekking hebben op de ingezette middelen, niet op de verrichte prestaties.

De suppletore begrotingswetsvoorstellen dragen een financieel en technisch karakter. De wetten bevatten opsommingen van budgettaire mutaties. Er wordt niet aangegeven wat de relatie tussen deze mutaties en de door de Koninklijke Marechaussee te verrichten activiteiten is. In de suppletore wetsvoorstellen worden geen kengetallen opgenomen.

In de financiële verantwoording wordt per artikel aangegeven of de daarop verantwoorde uitgaven hoger dan wel lager zijn uitgevallen dan oorspronkelijk geraamd (en wat daarvan de oorzaak is). Er wordt geen relatie gelegd met de uiteindelijk verrichte activiteiten.

### **3. Externe sturing: door Defensie, Justitie en Binnenlandse Zaken**

De Koninklijke Marechaussee wordt op ministerieel niveau gestuurd door drie ministeries; die van Defensie, van Justitie en van Binnenlandse Zaken. Met geen van deze departementen worden gedetailleerde en bindende afspraken gemaakt over te leveren producten en daarvoor te maken kosten.

#### **Externe sturing door Defensie**

##### *Het geïntegreerde plan en begrotingsproces*

De sturing door het ministerie van Defensie vindt hoofdzakelijk plaats via het geïntegreerde plan- en begrotingsproces. Dit hiërarchisch planningsproces heeft een top-down karakter. Het geïntegreerde plan- en begrotingsproces beoogt de relatie aan te geven tussen de doelstellingen, taken en middelen van de Defensieorganisatie in het algemeen en de afzonderlijke krijgsmachtdelen in het bijzonder.

##### Box 5; Het geïntegreerde plan- en begrotingsproces

###### *Het planningsproces*

Uitgangspunt voor het planningsproces is het Defensie Strategisch Plan; het DSP. Op basis van het DSP formuleren de krijgsmachtdelen hun deelplannen. Deze plannen beslaan een periode van 15 jaar. De deelplannen worden jaarlijks door de krijgsmachtdelen geactualiseerd en aangepast aan gewijzigde omstandigheden, strategische of operationele heroriëntaties en/of uitbreidingen van taken en opdrachten. De opdracht voor deze actualisering komt voort uit het defensie planningsmemorandum 1; het DPM 1.

De basis van het geactualiseerde deelplan vormt de Kernpuntennota. Hierin geeft het krijgsmachtdeel

<sup>6</sup> Respectievelijk voor uitgaven ten behoeve van burgerpersoneel, voor militair personeel, voor overige personele exploitatie, voor materieel, voor de bouw en aankoop van grond en opstallen alsmede voor groot materieel. Gelden voor pensioenen en wachtgeld werden en worden op het hoofdbeleidsterrein "Algemeen" begroot.



aan welke ontwikkelingen van invloed zijn op de planning en welke problemen binnen de planningstermijn een oplossing behoeven. Over de inhoud van de Kernpuntennota wordt gediscussieerd in het "Bilateraal Beraad tussen de Bewindslieden en het Krijgsmachtdeel" ; het BBBK. Het BBBK heeft een consulterend karakter en leidt niet tot besluitvorming. Wel kan de inhoud van de Kernpuntennota en het BBBK aanleiding geven tot wijziging en/of uitbreiding van de aanwijzingen in het DPM 1. Het definitieve planningsproces start na uitgifte van het gewijzigd DPM 1. Na afronding van het planningsproces op krijgsmachtdeelniveau vindt op departementaal niveau integratie plaats van de afzonderlijke deelplannen. Op basis hiervan wordt het integrale Defensiebeleid vastgesteld.

#### *Het begrotingsproces*

Vervolgens wordt ieder jaar een "activiteitenplan en begroting (APB) opgesteld. Dit plan beoogt een integratie van het korte termijnplan en de begroting te zijn en beslaat een termijn van vijf jaar. De aanzet voor het opstellen van het APB wordt gegeven door het DPM 2. Dit DPM 2 bevat aanwijzingen en opdrachten die de krijgsmacht delen in het APB moeten verwerken. Het APB behoort sturingsinstrument voor het dagelijks opereren van de Defensieorganisatie te zijn. Ook dient het als informatiedrager voor de politieke en ambtelijke leiding van het departement te fungeren. Ten slotte behoort het APB een toetsingsinstrument voor de realisatie van de activiteiten en de begroting te zijn. Het APB vormt de basis van de jaarlijkse Defensiebegroting.

Zo rond eind oktober begin november verschijnt het zogenoemde BPM; het BedrijfsPlannenMemorandum, waarin wordt voorgeschreven op welke wijze uitvoering te geven aan de begroting voor het komend jaar.

In het kader van de begrotingscyclus wordt verantwoording afgelegd aan de centrale organisatie en de minister. Een en ander geschiedt in de vorm van risico-analyses, maandstaten, een jaarrekening en financiële verantwoording.

Het geïntegreerde plan- en begrotingsproces draagt in hoge mate een input-karakter. Ofschoon taken en activiteiten een steeds grotere rol spelen, is er noch in het lange termijn plan noch in de begroting sprake van een koppeling tussen taken/activiteiten en de daartoe benodigde middelen. De sturingsrelatie departement - Marechaussee is als een inputsturing te karakteriseren. Budgettrekken en personeelsaantallen voeren de boventoon. De APB vervult daarmee nog niet de rol die het beoogt te vervullen.

#### *Evaluaties en audits*

Door de centrale organisatie worden hiernaast ook andere instrumenten gebruikt zoals beleidsevaluaties, operational audits en heroverwegingen. De frequentie van dergelijke onderzoeken ligt voor de Koninklijke Marechaussee momenteel op een à twee per jaar. Als recente voorbeelden kunnen de evaluatie van de militaire politiedienst en de reorganisatie van het district Luchtvaart worden genoemd.

### **Externe sturing door het ministerie van Justitie**

Wanneer naar de externe sturing door het ministerie van Justitie wordt gekeken, kunnen drie sturingsrelaties worden onderscheiden.

In de eerste plaats is er de relatie tussen het kerndepartement en de Koninklijke Marechaussee. Het kernministerie stelt wet- en regelgeving op; dit kan als een vorm van structurele sturing worden beschouwd. De door het departement geconcipeerde beleidsnotities en -brieven kunnen als een meer incidentele vorm van sturing worden gezien. Dit omdat hiermee veelal wordt gereageerd op politieke actualiteiten. Beide vormen bepalen in sterke mate de richting, randvoorwaarden en beperkingen van het operationeel optreden van de Marechaussee. Er wordt er niet gestuurd op basis van afspraken over te leveren prestaties en daarvoor te maken kosten.

De tweede relatie is die tussen het Openbaar Ministerie en de Koninklijke Marechaussee. Deze relatie heeft zowel een beleidsmatig als een meer operationeel en executief karakter.

Onder beleidsmatige sturing kan het geven van richtlijnen en aanwijzingen worden verstaan, bijvoorbeeld voor de uitvoering van opsporingsonderzoeken of het hanteren van opsporingsmethodieken. Deze sturing kan zowel gericht zijn op de input (minimaal aantal opsporingsambtenaren per onderzoek), op output (aantal grote onderzoeken en de doorlooptijd daarvan) of op de outcome (daling criminaliteit).

De operationele sturing door het Openbaar Ministerie richt zich op de feitelijke uitvoering van concrete opsporingsonderzoeken. Ook hier kunnen weer verschillende aangrijpingspunten van sturing worden onderkend; van input tot outcome. Dit betekent echter niet dat er tussen het Openbaar Ministerie en de Marechaussee (structureel) voor of tijdens een onderzoek vastomlijnde afspraken en/of richtlijnen worden overeengekomen over de te leveren prestaties (bijvoorbeeld de maximale tijdsduur van een onderzoek) en daarvoor te maken kosten.

De derde relatie is die tussen de Immigratie- en Naturalisatiedienst (de IND) en de Koninklijke Marechaussee. De directeur van de IND is bevoegd om namens de minister aanwijzingen te geven over de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Dit zijn bestuursrechtelijke aanwijzingen en richtlijnen die zowel het beleidsmatige als het operationele niveau raken. De dienst is echter niet bevoegd in te grijpen in de operationele processen van de Marechaussee. De sturing die door de IND wordt uitgevoerd, richt zich met name op de output (aantallen gecontroleerde vreemdelingen, aantal uitzettingen, etc.). Tussen de IND en Marechaussee worden geen contracten afgesloten waarin tot formele afspraken wordt gekomen over te leveren prestaties en daarvoor te maken kosten. Wel rapporteert de Marechaussee periodiek aan de IND over de resultaten van haar activiteiten en inspanningen binnen het verantwoordelijkheidsgebied van de IND; bijvoorbeeld over het aantal uitgevoerde MTV-controles of het aantal ongedocumenteerde vreemdelingen.

### **Externe sturing door het ministerie van Binnenlandse Zaken**

De sturingsrelatie met Binnenlandse Zaken beperkt zich tot het taakgebied "handhaving van de openbare orde". De Marechaussee staat daarbij concreet onder het gezag van burgemeester. De

commissaris van de Koningin ziet toe op een juiste vervulling van taken.

Teneinde tot een goede afstemming te komen, vindt (periodiek en ad hoc) overleg plaats tussen de burgemeester, de officier van Justitie en de betrokken brigadecommandant. Op provinciaal niveau vindt dit "driehoeksoverleg" plaats tussen de commissaris van de Koningin, de Procureur-Generaal en de betrokken districtscommandant.

Feitelijke sturing vindt plaats door bevelen van de burgemeester, beleidsplannen en afspraken, geformaliseerde rampen- en calamiteitenplannen en convenanten voor wederzijdse steunverlening. Afspraken over bijvoorbeeld aantallen te leveren ME-eenheden, reactietijden en dergelijke zijn moeilijk vooraf te formaliseren, omdat dit geheel afhankelijk is van de ernst en aard van de situatie. De kwantitatieve en kwalitatieve middelenallocatie zal dus per geval verschillen.

#### **4. Het Verbeterd Economisch Beheer bij het ministerie van Defensie**

Alvorens in te gaan op de interne sturing en bedrijfsvoering van de Koninklijke Marechaussee, dient stilgestaan te worden bij het Verbeterd Economisch Beheer bij het ministerie van Defensie; het zogenoemde VEB.

In 1994 gaf de minister van Defensie opdracht tot het ontwikkelen van een raamwerk voor een verbeterd economisch beheer; het raamwerk VEB. Doel was om een bijdrage te leveren aan een duurzame doelmatigheidsontwikkeling. Het raamwerk diende in de kern het inzicht in de kosten van de geleverde prestaties te verbeteren en de verantwoordelijkheid voor die kosten en prestaties (op ieder niveau in de Defensie-organisatie) te vergroten.

Om dit gestalte te doen krijgen, werd een actieprogramma opgesteld. Dit berustte op een drietal inhoudelijke pijlers:

- het ontwikkelen van instrumenten die de integrale bedrijfsvoeringsverantwoordelijkheid op decentraal niveau ondersteunen;
- het aanpassen en verdergaand verbeteren van de financieel en administratief organisatorische infrastructuur en
- het ontwikkelen en toepassen van prestatiegegevens en kengetallen.

In de eerste plaats wordt beoogd de verantwoordelijkheid voor de kosten van de bedrijfsvoering te bevorderen door aan RVE-commandanten<sup>7</sup> bepaalde beheersbevoegdheden toe te kennen. De bestuurbaarheid van en het inzicht in de bedrijfsvoering wordt verzekerd door deze commandanten (als onderdeel van de jaarlijkse plannings- en begrotingscyclus) meerjarige bedrijfsplannen op te laten stellen en door het afsluiten van managementcontracten. In de bedrijfsplannen worden, op basis van de verstrekte taakopdracht, de voor de taakuitvoering benodigde middelen en te verrichten activiteiten

---

<sup>7</sup> RVE staat voor resultaatverantwoordelijke eenheid.

opgenomen. Daarna worden de taakopdracht, de toegewezen middelen, de toegekende bevoegdheden en de geldende randvoorwaarden vastgelegd in een managementcontract. Over de uitvoering van dit contract wordt periodiek verantwoording afgelegd.

Binnen de grenzen van het managementcontract is de RVE-commandant vrij om de meest doelmatige aanwending van het beschikbare budget te kiezen. Hij wordt daartoe ook aangemoedigd; een doelmatiger aanwending levert (bepaalde) vrij besteedbare ruimte op.

Het dichter bijeenbrengen van de verantwoordelijkheid voor beslissen en betalen, stelt eisen aan de administratieve organisatie, de interne controle en financiële deskundigheden op decentraal niveau. Om bovenstaand veranderingsproces te faciliteren, dienden op deze terreinen de nodige maatregelen getroffen te worden. Zo is op financieel-administratief gebied ondertussen de bestaande geïntegreerde verplichtingen-kas administratie (de GVKA) uitgebreid met voorzieningen die mogelijkheden bieden óók interne "kosten" - zoals verbruik van voorraden en omvang van interne dienstverlening - inzichtelijk te maken.

Om een beter zicht op de activiteiten en prestaties te krijgen, wordt binnen het VEB tevens getracht een systematiek te ontwikkelen voor prestatiegegevens en kengetallen.

Omdat de invoering van het VEB een veelomvattend veranderingsproces is, koos het ministerie van Defensie ervoor eerst ervaring op te doen met een 9-tal "voortrekkers". Op 15 juli 1997 werden de resultaten van de voortrekkers geëvalueerd. Uit de evaluatieresultaten bleek dat invoering van het VEB "de besturing en de beheersing binnen het ministerie en de beleidsterreinen op een zodanige wijze verzekert dat beleidsdoelen op een samenhangende, effectieve en efficiënte wijze worden nagestreefd". Op grond van deze resultaten werd besloten het *Beleid Bedrijfsvoering Defensie 1993* te actualiseren. Parallel zou op een aantal gebieden aanvullend onderzoek worden gedaan. Deze onderzoeken dienden in het voorjaar van 1998 te zijn afgerond, opdat alsdan over een compleet en uitgetest invoeringsmodel voor het VEB zou worden beschikt.

Met ingang van de ontwerp-begroting 1998 werd, als essentiële mijlpaal voor de invoering van het VEB, de indeling van de Defensiebegroting aangepast. Zo werden de begrotingsartikelen *Personeel en Materieel* per beleidsterrein geïntegreerd tot één begrotingsartikel "P&M". Op dit nieuwe begrotingsartikel worden de uitgaven geraamd die samenhangen met de dagelijkse bedrijfsvoering. Zij horen hun onderbouwing te vinden in de bedrijfsplannen en managementcontracten. De ramingen dienen daarbij per RVE zichtbaar te worden gemaakt. Tevens werd één begrotingsartikel "Investerings groot materieel en infrastructuur" gecreëerd. Met deze aanpassingen van de begrotingsindeling werd de mogelijkheid geschapen om op een heldere en inzichtelijke wijze toe te lichten voor welk doel en voor welke activiteiten de begrote uitgaven zijn bestemd.

## **5. Interne sturing en bedrijfsvoering**

### **Vooraf**

De Koninklijke Marechaussee onderscheidt thans twee soorten sturing: middelensturing en operationele sturing. De eerste vorm van sturing vindt plaats door de staf van de Marechaussee. De tweede vorm van sturing vindt decentraal plaats, dat wil zeggen bij de districten en brigades.

Wanneer gesproken wordt over interne sturing, dient bedacht te worden dat de Marechaussee een politieorganisatie met een militaire status is. Kenmerkend daarbij is de toepassing van het militaire beleids- en besluitvormingsproces. Dit proces draagt een top-down karakter. Een ander kenmerk van de Marechaussee is het beginsel van "eenhoofdige leiding". Een en ander leidt er bij (de Marechaussee) toe dat het plannings- en sturingsproces een centraal en directief karakter heeft. Zoals straks zal blijken, wordt er bij de Marechaussee sterk op input en dan met name op personeel gestuurd. Dit is mede ingegeven vanuit de noodzaak een bepaalde minimum-capaciteit te hebben ten behoeve van de door de Marechaussee uitgeoefende "zwaarmacht van de regering".

### **Planning and control binnen de Marechaussee**

De Koninklijke Marechaussee kent geen interne planning- and controlcyclus. De hiervoor beschreven documenten uit het geïntegreerde plan- en begrotingsproces worden niet omgezet c.q. vertaald in interne beleidsplannen op basis waarvan de districten en brigades worden aangestuurd. Het geïntegreerde plan- en begrotingsproces is voor de Marechaussee een "departementaal beleidsvormingsproces waarin de strategische ontwikkelingen worden beschreven en gelegitimeerd".

### **Allocatie van middelen; inputsturing**

De staf bepaalt de allocatie van middelen. Deze allocatie wordt primair gebaseerd op de door de onderdelen te verrichten taken en wordt geformaliseerd door middel van een zogenaamde OTAS; een Organisatietabel en Autorisatiestaat. De hoeveelheid middelen die een eenheid op enig moment ter beschikking staat, is veelal historisch en/of politiek bepaald. Verdeling en inzet van middelen vindt plaats op grond van ervaringsgegevens en vaste routines. De taken die aan het organisatie-onderdeel zijn opgedragen, dienen met de beschikbare middelen te worden uitgevoerd. Bijstelling van de OTAS is alleen dan mogelijk wanneer door wijziging van de taak of situationele factoren kan worden aangetoond dat reallocatie moet plaatsvinden. Door deze input-sturing wordt richting gegeven aan de primaire en secundaire processen binnen de Marechaussee.

### *Personeel*

Het functiebestand ligt, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve termen, in geautoriseerde vorm vast in de Organisatietabel en Autorisatiestaat voor personeel (de OTAS-personeel). Op grond hiervan wordt de sterkte uitgesplitst naar drie sub-planningseenheden; de eenheid voor militaire politietaken, de eenheid voor civiele politietaken en de eenheid algemene ondersteuning. Dit geschiedt op verzoek van de centrale organisatie. Voor de interne bedrijfsvoering en sturing van de Marechaussee heeft deze

indeling geen toegevoegde waarde.

Indien er spanning optreedt tussen de feitelijke situatie en de gewenste situatie, kan worden besloten mutaties in het formatiebestand door te voeren. De spanning kan onder andere zichtbaar worden door waarnemingen vanuit de staf, meldingen van het decentrale niveau of door evaluaties of audits.

Mutaties in het functiebestand worden via de (interne) procedure van een concept realisatiememorandum geïmplementeerd. Een concept-realisatiememorandum wordt opgesteld door de staf van de Marechaussee en doorloopt een traject van interne afstemming en consultatie van de bonden. De feitelijke uitvoering vindt plaats na goedkeuring door de Marechausseeraad. Op basis van het functiebestand worden gewenste- en begrotingssterkte bepaald.

Bij dit alles zij bedacht dat de mogelijkheid tot sturing op personeel in kwantitatieve zin zeer beperkt is. Dit omdat de formatiesterkte van de Marechaussee is vastgelegd door de centrale organisatie.

In het planproces worden ramingskengetallen gehanteerd als de gewenste sterkte, de begrotingssterkte, het functiebestand en de gemiddelde salarissen van burgerpersoneel, van beroepspersoneel voor onbepaalde tijd en van het beroepspersoneel voor bepaalde tijd. Op deze kengetallen wordt door de Marechaussee zelf niet gestuurd.

#### *Materieel en infrastructuur*

Bij de invulling van het budget voor materieel en infrastructuur is het budget "leading". Het merendeel van betreffende uitgaven betreft materiële exploitatie.

Het materieelbestand ligt in geautoriseerde vorm vast in de "OTAS-materieel". Mutaties in het materieelbestand worden net zo doorgevoerd als in het personeelsbestand. Er worden geen kengetallen gehanteerd die betrekking hebben op materiële uitgaven.

#### *Financiën*

Het meerjarige budgettaire kader ligt vast in een planningsmemorandum. De inzet van middelen is gebonden aan de budgetregels van het Directoraat-Generaal Economie en Financiën.

De Marechaussee kent acht budgethouders; de bevelhebber van de Marechaussee, de zes districtscommandanten en de commandant van het opleidingscentrum. Dit budgethouderschap werd in 1996 geïntroduceerd. Een en ander met als doel inzicht te verkrijgen in de uitgaven per district. Het budgethouderschap van de districtscommandanten en de commandant van het opleidingscentrum is in de praktijk beperkt tot het uitvoeren van de gedeconcentreerde betaalfunctie voor vaste aan het district c.q. aan het opleidingscentrum gerelateerde uitgavenposten. Daarbij moet gedacht worden aan reisdeclaraties, opleidingsuitgaven, klein onderhoud infra of voertuig-exploitatie. Het gaat hierbij om circa 3% van het totale Marechaussee-budget. De budgethoudersfunctie op staf van de Marechaussee ligt formeel bij bevelhebber van de Koninklijke Marechaussee. De bevoegdheden worden feitelijk door het financieel-economisch functiegebied uitgeoefend. De functionele disciplines (zoals materieel of personeel) geven inhoudelijk invulling aan het beschikbaar budget.

Al met al is het ingestelde budgethouderschap meer een kwestie van deconcentratie dan van decentralisatie. Er worden tussen de bevelhebber van de Koninklijke Marechaussee en zijn districtscommandanten geen afspraken gemaakt over te leveren prestaties en daarvoor te maken kosten. In het kader van het "Verbeterd Economisch Beheer" en het "Beleid Bedrijfsvoering Defensie 1997" wordt bezien op welke wijze meer inhoud aan de budgethoudersfunctie van de districten kan worden gegeven.

### **Throughputsturing**

Er vindt bij de Marechaussee geen throughputsturing plaats in die zin dat wordt gestuurd op basis van afspraken over te verrichten handelingen en daarvoor te maken kosten.

Er vindt wel doorlopend (operationele) processturing plaats in die zin dat handelingen van personeel door leidinggevend worden bijgestuurd. De sturings- en toetsingsnormen voor deze operationele sturing komen voort uit regelgeving, orders, procedures of zijn gebaseerd het "professional judgement" van de betrokken commandant.

### **Outputsturing**

Binnen de Marechaussee vinden geen uitgavenprijs- of kostprijsberekeningen per product plaats. Door het begrotingsproces worden middelen vrijgemaakt voor het afdekken van de uitgaven voor het totale takenpakket van de Koninklijke Marechaussee. Er is derhalve sprake van capaciteitsbekostiging. Er bestaat alleen zicht op de uitgaven van de Marechaussee als geheel, niet op de uitgaven of kosten per geleverde prestatie.

Voorwaarde voor outputsturing is dat de producten of diensten zichtbaar en meetbaar zijn gemaakt. Dit is bij de Marechaussee nog niet het geval. Op centraal niveau is een aanvang gemaakt met een definiëring van productgroepen, producttypen, producten, activiteiten en sturingsvariabelen. Dit zoekproces (op beleidsniveau) heeft een sterk heuristisch en experimenteel karakter<sup>8</sup>. Verder vereist een outputgerichte wijze van sturing een beschrijving van alle operationele en administratieve processen. De administratieve organisatie van de financiële processen wordt momenteel in beeld gebracht en beschreven. Dit project bevindt zich in de eindfase. De beschrijving van de operationele processen bevindt zich daarentegen nog in de beginfase.

Al met al kan worden geconstateerd dat er binnen de Marechaussee geen geformaliseerd sturings- en bedrijfsvoeringsconcept is, gericht op te leveren prestaties en daarvoor te maken kosten.

Bij dit alles zij bedacht dat de huidige sterke centrale sturing op input, en dan met name op personeel, ook ingegeven is vanuit de noodzaak een bepaalde minimum-capaciteit te hebben ten behoeve van de door de Marechaussee uitgeoefende "zwaarmacht van de regering".

---

<sup>8</sup> Op het executieve niveau vindt wel een registratie van relevante gegevens plaats (zoals het aantal processen-verbaal, het aantal uitgezette vreemdelingen of het aantal kilo's inbeslaggenomen verdovende middelen). Er wordt enkel geregistreerd. De geregistreeerde resultaten worden niet gebruikt voor sturings- en/of vergelijkingsdoeleinden.

Op decentraal niveau wordt hiermee (op beperkte schaal) wel "geëxperimenteerd". In de onderstaande box wordt hier nader op ingegaan.

#### Box 6; Experimenten met outputsturing

Het district Luchtvaart werd in 1996 gereorganiseerd. Dit was tevens het begin van een meer bedrijfsmatige inrichting en aansturing van de aldaar verrichte activiteiten. De bedrijfsvoering was nog weinig ontwikkeld. Er bestond te weinig inzicht in output, in resultaten en de inzet van middelen. In samenwerking met een organisatie-adviesbureau werden alle bedrijfsprocessen in kaart gebracht en werden kengetallen geformuleerd. In dit kader vervult ook de interdepartementale commissie Normeringen een belangrijke functie. Deze commissie adviseert het bevoegd gezag en de beheerder van de Marechaussee over de vaststelling van concrete effectiviteits- en kwaliteitsnormen voor het functioneren van de Marechaussee op de luchthaven Schiphol. Dit opdat het binnen de gegeven bestuurlijke structuur meer helder wordt wat men van elkaar mag verwachten en waar men elkaar op kan aanspreken. Het is de bedoeling dat de commissie in de eerste helft van 1998 haar eerste rapportage af zal ronden.

Momenteel wordt op brigadeniveau gewerkt aan de formulering van werkplannen. Deze moeten uiteindelijk tot een bedrijfsplan voor het gehele district leiden.

De systematiek van de bedrijfs- en werkplannen bestaat hieruit dat brigadecommandanten werkplannen opstellen op basis van een door de districtscommandant geformuleerd beleidskader voor het komende jaar. Het door de districtscommandant opgestelde beleidskader maakt overigens geen deel uit van het geïntegreerde plan- en begrotingproces; het is een autonoom beleidsdocument. De brigadecommandanten geven in hun werkplannen aan hoe zij de aan hen beschikbaar gestelde personele en materiële middelen in relatie tot de aan hen opgedragen taken het komende jaar gaan inzetten. Na een berekening van het beschikbare aantal netto uren komen zij via een activiteitenplan tot een prioriteitstelling van activiteiten per taak en opdracht. De resultaten van de activiteiten worden door de brigadecommandanten door kwartaalrapportages aan de districtscommandant gemeld. Op basis van deze rapportages maakt de districtscommandant een jaarverslag. Het doel van dit systeem is het inzichtelijk maken van het aantal beschikbare en productieve uren. Uiteindelijk moet dit inzicht leiden tot een meer doelmatige en bewustere inzet van de middelen. In combinatie met het "bedrijfsprocessensysteem" (BPS)<sup>9</sup> en het "planning- & control systeem" (PCS)<sup>10</sup> heeft de

<sup>9</sup> BPS is een sturingssysteem voor politieactiviteiten. In het systeem zijn standaard formats opgenomen van mutatierapporten, processen-verbaal, patrouille-rapporten, dagroosters, etc. Het systeem registreert per individu, per proces de uitgevoerde activiteiten en handelingen. Het geeft daardoor een overzicht van bijvoorbeeld uitgevoerde controles, opgemaakte processen-verbaal, het aantal aangehouden verdachten, etc. Het BPS is een ondersteunend systeem voor de bedrijfsvoering. Het kan ook worden gekoppeld aan een managementinformatiesysteem en worden gebruikt voor de sturing en terugkoppeling van de activiteiten.

<sup>10</sup> PCS is een plannings- en registratiesysteem. Het systeem wordt voornamelijk gebruikt voor het maken van de dienstroosters. Het vaststellen van de roosters vindt plaats op brigadeniveau. Het voeden van het systeem met gegevens over de daadwerkelijk uitgevoerde activiteiten en diensten gebeurt door de individuele functionaris. Hij voert aan het einde van een dienst in wat hij heeft gedaan, hoe lang deze activiteiten hebben geduurd, de eventuele afwijkingen van de planning en de nadere bijzonderheden. Het systeem wordt dus gebruikt voor tijdschrijven. Het systeem wordt ook gebruikt voor de financiële verrekening van overuren e.d. Ook het PCS kan in combinatie met het BPS worden gebruikt voor het genereren van managementinformatie.



commandant met het bedrijfsplan een instrument in handen waarmee hij de productie van zijn eenheden kan meten, kan volgen in de tijd en met elkaar kan vergelijken.

Ook in het district Zuid Holland/Zeeland vindt een dergelijke ontwikkeling plaats. Hier kan echter geen gebruik worden gemaakt van het BPS. Verder loopt bij twee politiedienstbrigades, in Eindhoven en 't Harde, een pilot voor de invoering van het BPS. Voor zowel het district Luchtvaart als het district Zuid Holland/Zeeland geldt 1998 als start en nulmeting.

### **Outcomesturing**

Om de effect-bereiking van de door de Koninklijke Marechaussee voortgebrachte producten en diensten te kunnen meten, dienen feitelijk opgetreden effecten te worden gerelateerd aan eerder vastgestelde normen. Daarbij dient tevens het oorzakelijke verband tussen product/dienst en effect te worden geanalyseerd. Dit oorzakelijke verband laat zich in de praktijk zeer lastig meten. Effecten worden veroorzaakt door een tal van externe factoren. De bijdrage van de door de Koninklijke Marechaussee voortgebrachte producten en diensten valt vaak moeilijk te scheiden van andere factoren. Een daling van de criminaliteit op kazernes kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van preventieve acties door de Marechaussee, maar kan evengoed zijn opgetreden door de afschaffing van de dienstplicht of door de introductie van hogere strafmaten. Om bovenstaande reden zou ook kunnen worden volstaan met het meten van de doelbereiking; minimale voorwaarde daarbij is dat de te realiseren doelstellingen en effecten helder zijn geformuleerd.

In de praktijk van de Marechaussee zijn de doelstellingen niet dusdanig geformuleerd dat achteraf kan worden vastgesteld of doelbereiking heeft plaatsgevonden. Er vindt geen sturing op effecten of doelbereiking plaats. Effecten c.q. doelbereiking worden affectief gemeten en worden soms meegenomen in evaluaties en audits.

### **Evaluaties en audits**

Afgezien van incidentele grotere onderzoeken (zoals de reorganisatie van het district Luchtvaart, de herstructurering van de militaire politiedienst, de studie MTV en de herstructurering van het Opleidingscentrum) vinden bij de Marechaussee diverse soorten "kwaliteitstoetsing" plaats. Betreffende toetsingen worden zowel periodiek als incidenteel ingezet. De uitkomsten van de toetsingen vormen de input voor de op te stellen meerjarenplannen in het kader van het geïntegreerde plan- en begrotingsproces of worden apart verwerkt in interne beleidsplannen. Voorbeelden van meer incidentele onderzoeken zijn de terugkoppelingen van ME-inzet, van rechercheonderzoeken of van grootschalige steunverleningen.

De meer structurele onderzoeken hebben in beginsel tot doel een bepaalde toestand te toetsen aan vigerende richtlijnen of te bezien of bepaalde operationele handelingen of acties aan de initiële doelstellingen hebben voldaan. Hierbij kan zowel het proces als het resultaat object van studie zijn. Als voorbeeld kunnen de commandantenevaluatie (CE), de materieelinspecties en de integrale beroepsvaardigheidstraining (IBT) worden genoemd. De CE vindt jaarlijks plaats en wordt uitgevoerd

door de districtscommandant. Aan de hand van een lijst met criteria wordt gekeken naar de kwaliteit van de operationele inzetbaarheid van zijn brigades. De CE heeft hoofdzakelijk een adviserend karakter. Bij de jaarlijkse materieelinspectie wordt de inzetbaarheid en de kwaliteit van het onderhoud van het materieel beoordeeld. Deze inspecties worden uitgevoerd door een onafhankelijk en extern team. Bij de IBT worden jaarlijks de vaardigheden van het personeel getoetst op het gebied van schieten, zelfverdediging en fysieke conditie. Dit aan de hand van vastgestelde normen.

#### **6. De relatie tussen de externe en interne sturing**

De externe en interne sturing zijn beide hoofdzakelijk op input c.q. op middelen gericht. In die zin sluiten beide op elkaar aan. Er is hierbij echter geen sprake van bewuste doorvertaling.

Bij haar interne sturing wordt door de Marechaussee geen gebruik gemaakt van de indeling in sub PE's, zoals die in de plan- en begrotingscyclus door Defensie gehanteerd wordt. Ook de in de ontwerp-begroting opgenomen kengetallen vinden geen verdere toepassing bij de interne sturing of bedrijfsvoering.

#### **7. Het Verbeterd Economisch Beheer bij de Koninklijke Marechaussee**

Ook bij de Koninklijke Marechaussee dient het VEB ingevoerd te worden. Op 28 augustus 1996 legde de Marechaussee een uitwerking van de "VEB-gedachte" binnen de Marechaussee aan de Directeur-generaal Economie en Financiën voor.

Er werd voor gekozen de Marechaussee als één RVE te beschouwen. Het plan van aanpak hield een gefaseerde aanpak in. Allereerst zou de relatie tussen (taken) activiteiten en middelen inzichtelijk worden gemaakt (fase 1), vervolgens zouden bedrijfsplannen worden geïmplementeerd (fase 2) waarna ten slotte delegatie van budgetten naar budgethouders binnen de Marechaussee zou moeten plaatsvinden (fase 3).

Zoals in de voorgaande paragrafen gelezen kon worden, zijn bij enkele districten (concept) bedrijfsplannen opgesteld (fase 3). Deze bedrijfsplannen zijn op dit moment niet meer dan eerste pogingen en zijn niet geautoriseerd door de staf van de Marechaussee. Een relatie van deze bedrijfsplannen met het deelplan of APB van de Marechaussee bestaat nog niet. Ten aanzien van een aantal budgetten (fase 2) worden decentraal op districtsniveau betalingen gedaan. Het betreft een beperkt deel van het Marechaussee-budget (circa 3 procent). Ten aanzien van het inzichtelijk maken van de relatie tussen taken en middelen (fase 1; de basis voor de besluitvorming over de volgende fasen) is nog slechts een voorzichtig begin gemaakt.

## 4. Reflectie

### 1. Inleiding

De eerste centrale onderzoeksvraag luidde of voor de Koninklijke Marechaussee een meer resultaatgerichte sturing en bedrijfsvoering mogelijk zijn. Op basis van de voorgaande beschrijving van de huidige sturing en bedrijfsvoering, wordt in dit hoofdstuk antwoord op deze vraag gegeven.

### 2. De huidige sturing en bedrijfsvoering, gezien vanuit het perspectief van "Aansturen op resultaat"

#### **Pijler I; de meetbaarheid van de geleverde producten en diensten**

De Koninklijke Marechaussee voert een breed en gevarieerd takenpakket uit. Er is daarbij geen sprake van nauw omschreven beoogde effecten of nagestreefde uitkomsten. Te realiseren effecten worden wel meetbaar geacht, maar zijn moeilijk toe te schrijven aan het functioneren van de Marechaussee c.q. aan haar "producten". Er bestaat geen formeel systeem voor effect-meting of doelbereiking.

Er worden door de Koninklijke Marechaussee geen producten of diensten onderscheiden<sup>11</sup>. Het productieproces is niet voldoende beschreven. Op centraal niveau is onlangs een aanvang gemaakt met het definiëren van producten. Eén en ander heeft echter een sterk heuristisch en experimenteel karakter. Er is geen sprake van prestatie-indicatoren, er worden geen uitgaven- of kostprijzen van producten berekend en er vinden geen tijdreeksanalyses of benchmark-onderzoeken plaats.

#### **Pijler II; de externe sturing door de dienst**

De sturingsrelatie tussen het ministerie van Defensie en de Koninklijke Marechaussee vindt hoofdzakelijk plaats in het kader van het geïntegreerde plan- en begrotingsproces. In dit proces wordt allereerst beoogd doelstellingen en taken aan elkaar te relateren. In de tweede plaats wordt beoogd deze taken te koppelen aan daarvoor benodigde middelen. Het geïntegreerde plan- en begrotingsproces is in opzet "compleet". De missie, doelstellingen en taken van de Koninklijke Marechaussee worden in kaart gebracht en er vinden omgevingsanalyses plaats. De koppeling tussen taken en middelen ontbreekt evenwel. De begroting zou de basis moeten vormen voor het operationele handelen van de Marechaussee c.q. als sturingsinstrument moeten fungeren. In de praktijk is dit niet het geval.

De sturing is hoofdzakelijk op input gericht; budgetreeksen en personeelsaantallen voeren de boventoon. Er worden geen afspraken gemaakt over (c.q. opdrachten gegeven met betrekking tot) het productieproces, te leveren producten en diensten, te bereiken resultaten of te realiseren effecten. Dit

<sup>11</sup> Op executief en hoger niveau worden wel relevante gegevens geregistreerd (zoals aantallen proces-verbaal, escortes, in beslag genomen goederen etc. etc.). Hier wordt evenwel niet op gestuurd.

geldt overigens niet alleen voor de externe sturing van de Marechaussee door het ministerie van Defensie, maar ook voor de "sturing" door de Staten-Generaal.

Met de nieuwe begrotingsindeling van het ministerie van Defensie (waarbij de gelden voor personeel en materieel worden geraamd, geboekt en verantwoord op één geïntegreerd artikel P&M) kan de Koninklijke Marechaussee in beginsel integraal management voeren. Er kan immers, zonder toestemming van de Staten-Generaal, worden geschoven tussen "P en M". In de praktijk is deze mogelijkheid beperkt, omdat er vanuit de centrale organisatie - vanwege de herstructurering en de daarbij gewenste informatie voor het parlement - sterk op "koppen" wordt gestuurd. Verder zij opgemerkt dat het hierbij om zogenoemde bedrijfsvoeringsuitgaven gaat, niet om meer majeure investeringen.

De middelen van de Koninklijke Marechaussee worden op de Defensiebegroting verantwoord. De beleidsverantwoordelijkheid voor de civiele taken ligt elders. Juist in deze taken vinden de grootste veranderingen plaats, zowel qua periodiciteit als qua intensiteit. Door de vigerende gezags- en beleidsverantwoordelijkheden, is het maar ten dele mogelijk de Marechaussee te sturen door het geïntegreerde plan- en begrotingsproces. De minister van Defensie heeft beperkte mogelijkheden beleidsmatige wijzigingen door te voeren, dan wel wordt geconfronteerd met beleidsmatige voorname die budgettaire gevolgen voor zijn begroting hebben, zonder dat hij daar daadwerkelijk invloed op kan uitoefenen.

De door het ministerie van Defensie geëntameerde doorlichtingen, beleidsevaluaties en/of audits (welke gemiddeld 1 à 2 keer per jaar plaatsvinden) zijn niet gericht op de kwaliteit, kwantiteit of de uitgaven van prestaties, maar meer op de doelmatige inzet van personele middelen.

Er is sprake van vele aanvullende sturingsrelaties; zowel formeel als informeel. Betreffende sturingsrelaties dragen vele vormen, variërend van wet- en regelgeving, beleidsnotities, richtlijnen en aanwijzingen tot bevelen en afspraken. Geen van allen hebben het karakter van afspraken over te leveren prestaties en daarvoor te maken kosten.

Door de scheiding van gezag en beheer (en het bestaan van pseudo-gezagsrelaties<sup>12</sup>) liggen beslissen, betalen en genieten niet steeds in één hand. Dat kan, zeker gegeven de huidige capaciteitsfinanciering, tot sub-optimale situaties en beslissingen leiden.

### **Pijler III; de interne besturing en bedrijfsvoering**

De bevelhebber van de Koninklijke Marechaussee is verantwoordelijk voor de (doelmatigheid van de) bedrijfsvoering van zijn organisatie. Hij kan (binnen het op hoofdlijnen geformuleerde beleid van de centrale Defensie-organisatie) eigen beheersmatige invulling geven aan elk van de binnen het ministerie van Defensie onderscheiden functionele gebieden.

---

<sup>12</sup> Bij pseudo-gezagsrelaties is er formeel geen sprake van invloed. In de praktijk echter wel.

De producten uit het geïntegreerde plan- en begrotingsproces worden niet "doorvertaald" naar onderliggende managementniveaus. Er is (met uitzondering van het district Luchtvaart) geen sprake van een interne planning- and controlcyclus. Binnen de districten Luchtvaart en Zuid-Holland/Zeeland wordt op beperkte schaal met outputsturing geëxperimenteerd.

De staf van de Marechaussee bepaalt de allocatie van de (eenmaal door centrale organisatie vastgestelde) middelen; zowel initieel als wanneer het om mutaties in eenmaal vastgestelde budgetten gaat. Hierbij wordt scherp onderscheid gemaakt tussen personeel en materieel. De allocatie van middelen vindt plaats op basis van ervaringsgegevens en vaste routines, waarbij "management by exception" als leidend principe wordt gehanteerd om processen (indien nodig) bij te sturen.

De aangrijpingspunten voor interne sturing sluiten aan bij de aangrijpingspunten die voor de externe sturing van de Marechaussee worden gehanteerd. Beide zijn gericht op de inzet van middelen. Er is hierbij geen sprake van een bewuste "doorvertaling" van externe stuurvariabelen naar de interne systemen van aansturing en beheer.

Een deel van de door de centrale organisatie van het ministerie van Defensie en het ministerie van Financiën verlangde informatie speelt voor de bedrijfsvoering en interne sturing van de Koninklijke Marechaussee geen rol.

Er vinden zowel structureel als incidenteel door de staf geëntameerde evaluaties en audits plaats. Het gaat hier met name om kwaliteitstoetsingen. De uitkomsten van deze onderzoeken worden meegenomen in het geïntegreerde plan- en begrotingsproces of worden apart verwerkt in interne beleidsplannen.

Districts- of brigadecommandanten hebben geen integrale managementverantwoordelijkheid. Ze kennen geen door de staf opgelegde, op resultaat gerichte doelstellingen en dragen bescheiden verantwoordelijkheid voor de inzet van middelen. Momenteel wordt door de staf van de Marechaussee gewerkt aan een integraal besturingsconcept en wordt vorm gegeven aan een beleidconcept voor de invoering van het VEB. In dat kader wordt bezien op welke wijze aan de budgethoudersfunctie van de districten meer inhoud kan worden gegeven.

### **Tussenconclusie; geen resultaatgerichte sturing**

De werkgroep concludeert dat er bij de Koninklijke Marechaussee momenteel geen sprake van resultaatgerichte sturing is. Het algemene kenmerk van de huidige sturing is dat dit niet op een geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd sturingsconcept is gebaseerd. De externe sturing en de interne sturing door de staf is hoofdzakelijk middelensturing. Decentrale sturing vindt plaats op basis van affiniteit met het proces en kennis van de organisatie en haar omgeving.

### **3. De mogelijkheid om te sturen op producten en diensten**

Na het trekken van bovenstaande tussenconclusie, is het vervolgens de vraag of het werken volgens een resultaatgericht sturingsconcept (waarbij afspraken worden gemaakt over te leveren prestaties en daarvoor te maken kosten) in de praktijk mogelijk is.

#### **Het definiëren van producten**

De Koninklijke Marechaussee is, zo werd hiervoor geconstateerd, een politie-organisatie met een militaire status. Bij de regiokorpsen is de laatste jaren veel aandacht geschonken aan het definiëren van producten en diensten en het ontwikkelen van kengetallen dienaangaande. Om de output van de politie te identificeren, meetbaar te maken en vervolgens op management-informatie te genereren werd de POM ontwikkeld; de Politie Output Monitor. Deze POM, die thans verder ontwikkeld en uitgetest wordt, biedt ook voor de Marechaussee handvatten voor het definiëren van producten.

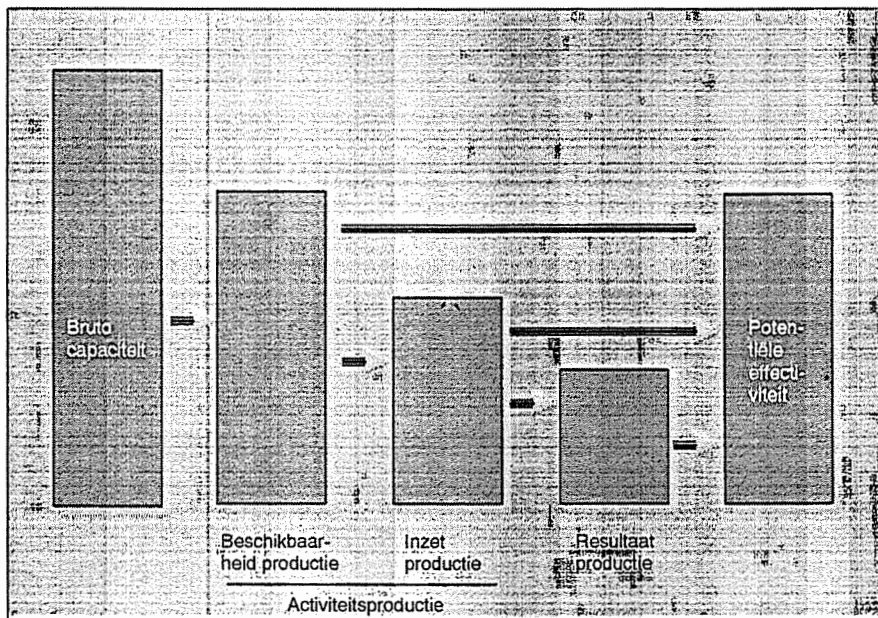
Onder output worden in de POM die producten, diensten en activiteiten verstaan die geacht worden bij te dragen aan potentiële effectiviteit. Het gaat dus niet alleen om producten die identificeerbaar en telbaar zijn, maar ook om andere primaire activiteiten zijn die zinvol, dienstverlenend en potentieel effectief zijn.

De POM bestaat uit twee blokken van output- categorieën, die elkaar gedeeltelijk overlappen.

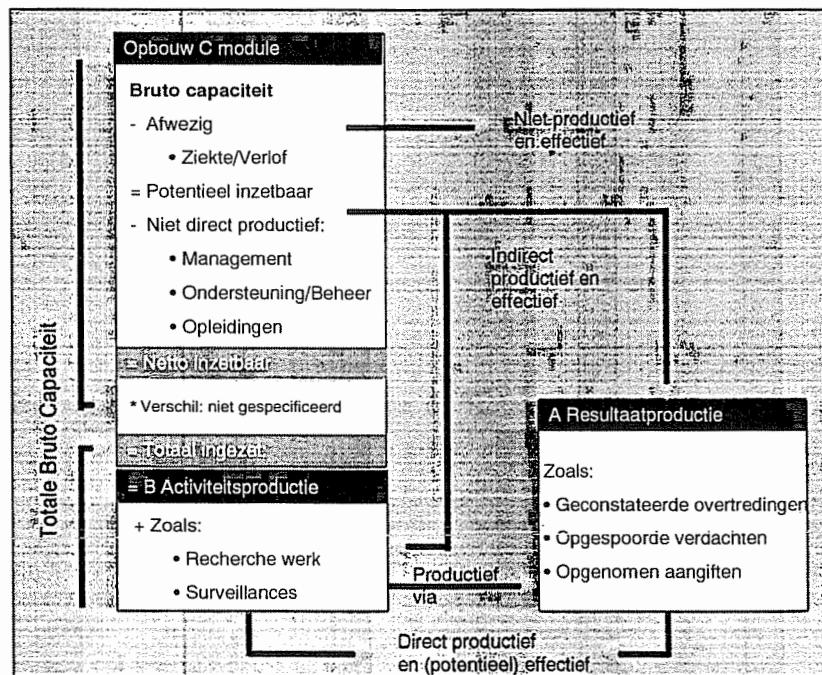
In blok A zijn de concrete (telbare, tastbare, fysieke, homogene) producten van de politie opgenomen. Gedacht moet worden aan geconstateerde overtredingen, opgespoorde verdachten, opgenomen aangiften, verrichte controles, verleende slachtofferhulp of verleende ongeplande assistenties. Dit wordt resultaat-productie genoemd.

In blok B zijn alle potentieel effectieve activiteiten binnen de primaire taakuitoefening van de politie opgenomen. Dit wordt als activiteitsproductie aangeduid. Onder activiteitsproductie vallen zowel activiteiten die het best zijn aan te duiden als "aanwezigheid in de samenleving" (beschikbaarheidsproductie) als activiteiten die een bepaalde inzet of dienstverlening inhouden (inzetproductie). Gedacht moet worden aan bureau-openstelling, de meldkamer, ME-optreden, surveillances, grootschalig toezicht of recherche-inzet.

De twee productievormen overlappen elkaar. Tijdens bureau-openstelling (B-productie) kunnen aangiften worden opgenomen (A-productie), tijdens een surveillance (B-productie) kan men incidenten afhandelen (A-productie). In de onderstaande figuur wordt de overgang van de totale bruto-capaciteit naar beschikbaarheidsproductie naar inzetproductie, naar resultaatproductie weergegeven.



Als derde blok bevat de POM een module waarmee de non-productiviteit kan worden gespecificeerd. Gedacht moet worden aan administratie, management, het volgen van cursussen, het volgen van trainingen, besprekingen, verlof en ziekte. Het feit dat deze componenten niet meetellen bij output-meting, wil niet zeggen dat zij (op korte of op lange termijn) niet bijdragen aan productiviteit. De derde module gaat uit van de totale capaciteit en trekt de niet productieve uren af. Inzetbare capaciteit en ingezette capaciteit komen zo bij elkaar. In de onderstaande figuur is aangegeven hoe de drie modules direct en indirect aan productiviteit bijdragen.



Zoals hiervoor reeds geconstateerd, is ook bij de politie sprake van een grote verscheidenheid en variëteit aan output. De totale output van de politie kan worden bepaald door bij de resultaatproductie gebruik te maken van standaardtijden<sup>13</sup>. Activiteitsproductie bestaat niet uit losse eenheden die bij elkaar kunnen worden opgeteld. Normering met een gemiddelde als standaardtijd is daardoor niet mogelijk. Resultaatproductie wordt daarom uitgedrukt in uren werkelijk bestede tijd.

Op basis van de POM kunnen verschillende kengetallen worden ontwikkeld, zoals "het totaal aan A-productie/de totale beschikbare capaciteit" of "het totaal aan B-productie/de totale beschikbare capaciteit". Dit laatste kengetal geeft in zekere zin de plathed van de organisatie aan. Verder kunnen kengetallen worden ontwikkeld met betrekking tot zichtbaarheid op straat of probleemgerichtheid.

De POM is in eerste instantie gericht op het meten van de geleverde producten en diensten. In een later stadium kan, nadat aan de te leveren producten en diensten normen zijn verbonden (zie later) op prestaties worden gestuurd. In een laatste fase kan bekostiging op basis van te leveren producten en diensten plaatsvinden. Momenteel vindt implementatie plaats. Daarbij wordt voorgesteld te werken volgens een bepaald rapportagemodel, bijgevoegd als bijlage II van dit rapport.

### **Kengetallen, kwaliteit, doelmatigheid en effectiviteit**

Het hebben van zicht op de geleverde producten en diensten is een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde sturing op resultaat. Crux is immers om deze producten en diensten uit te drukken in volume- en prestatiegegevens en daaraan uitgaven toe te rekenen. Bij resultaatgerichte sturing gaat het dus niet alleen om de hoeveelheid productie maar (belangrijker) ook om de proceskwaliteit, de productkwaliteit, de doelmatigheid en effectiviteit.

### **Tussenconclusie**

De werkgroep is van mening dat bij het definiëren van Marechaussee-producten goed aangesloten kan worden bij de methodiek van de POM. Het feit dat de Koninklijke Marechaussee geografisch is georganiseerd, vormt daartoe in het geheel geen belemmering. Sterker, juist bij een territoriaal ingerichte organisatie biedt inzicht in de geleverde producten en diensten (alsmede de kwaliteit en uitgavenprijzen daarvan), behalve het uitvoeren van tijdreeks-analyses, goede mogelijkheden tot benchmark-onderzoek. Daarbij kunnen de door ene district en/of brigade geleverde prestaties worden vergeleken met die van andere districten en/of brigades. Dit vergroot het inzicht in (achtergronden van) productiviteit en doelmatigheid en kan aanleiding geven zaken te veranderen; bijvoorbeeld het verminderen van het aantal non-productieve uren, het anders inrichten van processen of het aanpassen van organisatiestructuren.

Belangrijke voorwaarde voor dit alles is dat (op een af andere wijze) aan tijdregistratie wordt gedaan. Dit vormt immers de basis voor het meten van prestaties en het toerekenen van uitgaven daaraan.

---

<sup>13</sup> Resultaatproductie dient eenduidig en vergelijkbaar te worden geregistreerd. Dit gebeurt bijvoorbeeld in het reeds eerder genoemde BPS.



### Reeds bestaande kaders

Bij het volgens de methodiek van de POM definiëren van producten en diensten kan gebruik worden gemaakt van de indeling naar hoofdactiviteiten en activiteiten uit de nota "Verbeterd Kosteninzicht KMAR" d.d. 24 juni 1997. In deze nota wordt onderscheid gemaakt tussen civiele taken, militaire taken en ondersteunende taken. Het betreft nog een indeling "op papier"; in de praktijk wordt hiermee nog niet gewerkt. Het is echter de bedoeling dat met betreffende indeling op termijn alle uitgaven van de Marechaussee en aan (hoofd)activiteiten en aan organisatie-eenheid toe te kunnen rekenen.

Tabel 4; Civiele taken

Hoofdactiviteit	Activiteit	Code
1. Beveiliging Koninklijk Huis		1.1.0
2. Politietaak burgerluchtvaartterreinen		1.2.0
3. Beveiliging ambtswoning M.P.		1.3.0
4. GOC-bestrijding	1. internationale regio-onderzoeken	1.4.1
5. Bijstand St. Maarten		1.5.0
6. Beveiliging transporten DNB		1.6.0
7. Ondersteuning politie		1.7.0
8. Grensbewaking	1. MTV	1.8.1
	2. Uitzettingen	1.8.2
	3. Opsporing falisificaten	1.8.3
	4. Paspoortcontroles	1.8.4
	5. Pre-boarding checks	1.8.5
	6. Criminaliteitscontroles	1.8.6

Tabel 5; Militaire taken

Hoofdactiviteit	Activiteit	Code
1. Politietaak krijgsmacht	1. Controle vervoer gevaarlijke stoffen	2.1.1
	2. Begeleiding militaire transporten	2.1.2
	3. Vredesoperaties	2.1.3
	4. Ordehandhaving	2.1.4
	5. Overig	2.1.5
2. Beveiliging militaire objecten		2.2.0

Tabel 6; Ondersteunende taken

Hoofdactiviteit	Activiteit	Code
1. Staven	1. Personeelszorg	3.1.1
	2. Bedrijfsvoering	3.1.2
2. Executief ondersteunende activiteiten	1. Recherche-onderzoeken	3.2.1
	2. Bijzondere beveiligingen	3.2.2
	3. Speciale acties	3.2.3
	4. Ere-escorten	3.2.4
	5. Verkeersgeleiding	3.2.5
3. Opleidingen	1. Carrière	3.3.1
	2. Uitzettingen	3.3.2
	3. Opsporing falsificaten	3.3.3

De onderscheiden (hoofd)activiteiten in de tabellen 4 en 5 kunnen als activiteitsproductie worden beschouwd; het vormt daarmee de B-module. De activiteiten in tabel 6 zouden onderdeel uitmaken van de C-module. Ten aanzien van module A (de resultaatproductie) is het zaak het aantal producten beperkt te houden. De bijlage van het rapport "Grensbewaking en Veiligheid, de Koninklijke Marechaussee in perspectief", waarin in totaal ruim 360 producten worden onderscheiden, zal in de praktijk niet werkbaar blijken te zijn.

#### 4. Conclusie

De eerste centrale onderzoeksvraag luidde of voor de Koninklijke Marechaussee een meer resultaatgerichte sturing en bedrijfsvoering mogelijk zijn. De confrontatie van de huidige besturingswijze en bedrijfsvoering met het normatieve referentiekader van het rapport "Aansturen op resultaat" alsmede ontwikkelingen in het veld van andere politie-organisaties leiden tot een bevestigend antwoord op deze vraag.

De werkgroep acht het om verschillende redenen ook wenselijk dat de Marechaussee meer wordt gestuurd c.q. gaat sturen op te leveren prestaties en de daarvoor in te zetten middelen. Het hebben van inzicht in te leveren producten en diensten (en de daarvoor verrichte uitgaven) draagt allereerst bij aan een open houding richting Staten-Generaal en maatschappij. Betreffende inzicht is tevens één van de voorwaarden om over te kunnen gaan tot (een zekere mate van) integraal management. Integraal management<sup>14</sup> kan, mits gebaseerd op bedrijfseconomische gronden c.q. niet leidend tot suboptimalisatie, tot doelmatiger handelen leiden. In de derde plaats biedt het werken volgens het concept van resultaatgericht management betere handvatten om de relatieve doelmatigheid van de (eigen) organisatie te beoordelen; bijvoorbeeld door het volgen van de kosten per product in de tijd en/of door deze kosten(ontwikkeling) per product af te zetten tegen die van vergelijkbare organisaties. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet alleen om doelmatigheid in enge zin maar

<sup>14</sup> Waarbij decentrale onderdelen een bepaalde mate van vrijheid wordt gegeven bij de inzet van middelen en het bepalen van de weg waarlangs de doelstellingen het best gerealiseerd kunnen worden.

ook om de kwaliteit van de geleverde prestaties. Zicht op de geleverde prestaties (en de daarvoor verrichte uitgaven) maakt ten slotte een meer trefzekere en integrale externe sturing mogelijk. Integraal, in die zin dat bestuurders niet alleen (beleids)wijzigingen initiëren maar ook worden geconfronteerd met de financiële gevolgen daarvan. De huidige capaciteitsbesteding maakt discussies over prioriteiten en posterioriteiten weinig transparant.

Bij dit alles geldt als uitgangspunt dat de te onderscheiden producten en diensten (en de daarop betrekking hebbende kengetallen) een afspiegeling dienen te vormen van het operationele proces van de organisatie en aan moeten sluiten op de intrinsieke sturingsbehoefte van bestuurders én de belevingswereld van gestuurden.

## **5. Verbetervoorstel voor een meer outputgerichte sturing en bedrijfsvoering**

### **1. Inleiding**

Na de conclusie dat het mogelijk én wenselijk is bij de Koninklijke Marechaussee een (meer) resultaatgerichte sturingswijze en bedrijfsvoering toe te passen, luidt vervolgens de vraag hoe zo'n resultaatgericht model er uit zou moeten zien en op welke termijn dat model zou kunnen worden ingevoerd. In dit hoofdstuk wordt op beide vragen ingegaan.

### **2. Verbetervoorstel voor een meer op output gerichte besturingswijze en bedrijfsvoering**

Het in deze paragraaf gepresenteerde verbetervoorstel voor een meer op output gerichte besturingswijze en bedrijfsvoering (dat bestaat uit zeven stappen) is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- De interne sturing en bedrijfsvoering van de Koninklijke Marechaussee staat, gezien vanuit het perspectief van "Aansturen op resultaat", aan het begin. Stap I tot en met VI zijn op de interne sturing en bedrijfsvoering van de Marechaussee gericht.
- De zes stappen hebben betrekking op alle taken van de Koninklijke Marechaussee.
- Leidend principe is geweest dat de invoering van een model van resultaatgericht management op een ondogmatische en consequente wijze dient te geschieden.
- Bij de stappen I tot en met VI is zoveel als mogelijk aangesloten bij de betrekkelijk recent ingezette activiteiten in het kader van VEB bij de Koninklijke Marechaussee en bij de op decentraal niveau genomen initiatieven ter verbetering van de bedrijfsvoering.
- Behalve de interne bedrijfsvoering en sturing heeft ook (of zelfs met name) de externe sturing nadrukkelijke aandacht. Stap VII is op deze externe sturing gericht. Het is bewust de laatste stap; om verbeteringen in de externe sturing te kunnen realiseren, dienen ten principale eerst verbeteringen in de interne bedrijfsvoering en sturing te worden aangebracht. Bij de implementatie van de stappen zal overigens sprake zijn van een iteratief proces.
- Stap VII is gericht op die taken waar sprake is van scheiding tussen beheer en gezag. Dit zijn hoofdzakelijk de civiele politietaken maar kunnen ook militaire politietaken zijn.

#### **Stap I Bedrijfsprocessenanalyse en definiëring van producten**

Vanuit de missie, de doelstellingen, taken en deeltaken van de Koninklijke Marechaussee dienen de productieprocessen van de organisatie schematisch beschreven te worden. Centrale vraag daarbij is; wie doet wat? Eén en ander heeft als doel processen transparant te maken, zodat beslissingen over budgetten kunnen worden onderbouwd in termen van producten of activiteiten. Bij de beschrijving dienen uiteindelijk zoveel als mogelijk producten te worden onderscheiden. Op de schaal van "Input →,

Throughput → Output" dient men zo rechts mogelijk uit te komen.

Aan de onderscheiden producten en diensten dienen vervolgens uitgaven te worden toegerekend. Centrale vraag hierbij is; "Welke middelen worden ingezet ter bereiking van welke producten of activiteiten?" Juist bij een organisatie als de Marechaussee, waar personeel inzetbaar is voor meerdere producten en activiteiten, zal hiertoe - op de een of andere manier- tijdgeschreven moeten worden. Naast uitgaventoerekening dienen aan de gedefinieerde producten en diensten (kwaliteits)normen te worden verbonden. Daarbij kan worden gedacht aan reactietijden, afhandelingstijden, wachttijden bij doorlaatposten, oplossingspercentages van recherche-onderzoeken of het aantal klachten. Om vragen te kunnen stellen c.q. uitspraken te kunnen doen over doelmatigheid dient het altijd om een combinatie van uitgavenprijzen per product en de kwaliteit daarvan te gaan.

In het kader van de eerste stap dient de thans door de centrale organisatie gehanteerde indeling in sub PE's (militair, civiel en ondersteuning) op haar logica te worden gezien; betreffende indeling lijkt geen toegevoegde waarde te hebben voor uitgaventoerekening aan producten of diensten.

In de onderstaande box wordt in meer technische zin op het bovenstaande ingegaan.

#### Box 7; Bedrijfsprocessenanalyse en product-definiëring

Bij de beschrijving van de bedrijfsprocessen vormt de organisatiestructuur het vertrekpunt. Hieruit worden, via de functionele structuur (FOFE's, FIF's), activiteitencentra afgeleid. Het is hierbij de kunst de activiteiten zo ondubbelzinnig mogelijk in te delen naar te onderscheiden functies in het productieproces. De uitkomst vormt later de kostenplaatsenstructuur; de basis voor uitgaventoerekening.

Bij het definiëren c.q. onderscheiden van producten staan de volgende vragen centraal;

A. Is uitgavenstandaardisatie mogelijk (van constante en variabele uitgaven). Dit kan bij homogene activiteiten.

B. Is prestatienormering mogelijk (naar kwantiteit en kwaliteit)?

Het antwoord op de vragen A en B is bepalend voor de wijze van budgetteren; op output- (er is zowel uitgavenstandaardisatie als prestatienormering mogelijk)<sup>15</sup>, op activiteiten- (er is alleen uitgavenstandaardisatie mogelijk) of op projectbasis (er is alleen prestatienormering mogelijk).

Een en ander moet per activiteitencentrum worden vastgesteld. Dit impliceert dat het bij budgetteren geen kwestie is van óf inputbudgettering óf outputbudgettering; er kan sprake kan zijn van verschillende deelbudgetten met een andere budgettypologie.

Bij stap I kan, uitgaande van de methodiek van het VEB, goed aangesloten worden bij de indeling van activiteiten uit de POM.

## Stap II Keuze budgettype

Afhankelijk van de aard van het productieproces wordt een adequate vorm van budgettering gekozen.

## Stap III Opdrachtgevers, doelgroepen

Nadat de producten en diensten van de Marechaussee in kaart zijn gebracht, dient per product en dienst systematisch aangegeven te worden wie opdrachtgever is c.q. wie opdrachtgevers zijn (wie beslist; de gezagsrelaties) en wie tot de doelgroep behoren (wie geniet; binnen het operationele veld).

## Stap IV Een gepaste vorm van integraal management

De vorm van budgettering bepaalt in de kern hoe ver kan worden gegaan met het doorvoeren van integraal management; het geven van verantwoordelijkheden en het delegeren van (beheersmatige) bevoegdheden. Weer in de techniek:

Box 8; budget-typologie en integraal management

Behalve bij input-budgettering<sup>15</sup>, is het bij ieder budgettype mogelijk met de budgethouder taakstellende afspraken te maken; uiteindelijk in termen van effectiviteit en/of in termen van efficiency. Analytisch zijn de volgende soort afspraken mogelijk:

- Uitgaven toerekenbaar aan producten, prestatienormering mogelijk; afspraken over efficiency en effectiviteit (in termen van de POM; bij activiteits- en resultaatproductie).
- Uitgaven toerekenbaar aan producten; afspraken over efficiency.
- Prestatienormering mogelijk; afspraken over effectiviteit.

In het kader van stap IV dient de huidige strikte scheiding tussen (interne) middelensturing en operationele sturing op zijn merites te worden bezien. Verder dient het begrotingstechnische onderscheid tussen "lopende" apparaatsuitgaven en investeringsuitgaven te worden herbezien. Uitgangspunt hierbij is dat een decentrale manager verantwoordelijk is voor de realisering van bepaalde doelen met bepaalde middelen. Binnen deze verantwoordelijkheden heeft hij, voor een doelmatige aanwending van de hem ter beschikking staande middelen, schuifmogelijkheden nodig. Indien de resultaatverantwoordelijke decentrale manager met de genoemde scheidingen schuifmogelijkheden worden ontnomen die bij kunnen dragen aan een meer doelmatige voortbrenging van de door hem te leveren producten, dient dit te worden opgeheven.

Integraal management wil niet per definitie zeggen dat overgegaan dient te worden tot afschaffing van het principe van gedwongen winkelnering. Bij het vraagstuk van integraal management worden centralisatie en decentralisatie te vaak als tegenpolen gezien. Dat hoeft geenszins het geval te zijn. De staf van de Marechaussee kan kaders stellen waarbinnen de aan districten overgedragen

<sup>15</sup> In termen van de POM; activiteitsproductie en resultaatproductie.

<sup>16</sup> Wanneer geen uitgavenstandaardisatie en geen prestatienormering mogelijk is; het lijkt bij de Marechaussee altijd beter te kunnen.

verantwoordelijkheden zich dienen blijven te begeven. Bijvoorbeeld om sub-optimalisatie op meso- of macroniveau te voorkomen.

### **Stap V Opzetten interne planning- and controlcyclus, aansluiting met externe planning- and controlcyclus**

Nadat tot een adequate vorm van integraal management is gekomen, dient inhoudelijk invulling te worden gegeven aan de interne planning- and controlcyclus (tussen de staf van de Marechaussee en - bijvoorbeeld - districtscommandanten). De grootheden die in het kader van de externe sturing worden gebruikt (zie stap 7), moeten qua essentie dezelfde zijn als die voor de interne sturing. Dit kan leiden tot het saneren van bepaalde informatie-eisen.

### **Stap VI Opzet systeem evaluatie-onderzoeken, tijdreeksanalyses en benchmarking**

De planning- and controlcyclus is niet het enige instrument bij het voeren van resultaatgericht management; in aanvulling daarop dienen structureel evaluatie-onderzoeken<sup>17</sup> te worden uitgevoerd. Nadat de eerste vijf stappen zijn gezet, is het mogelijk te bepalen op welke aspecten en met welke frequentie dergelijk onderzoek plaats moet vinden. Verder dient bezien te worden op welke aspecten tijdreeksanalyses kunnen worden verricht en benchmarkonderzoeken kunnen worden uitgevoerd. Het ligt in de rede hierbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij de binnen Defensie onlangs opgezette audit-structuur.

### **Stap VII Mitigeren negatieve neveneffecten scheiding gezag en beheer**

De in de vorige hoofdstukken geschetste scheiding tussen gezag en beheer heeft (vanuit de bedrijfsvoeringsoptiek en gegeven de huidige inputsturing c.q. capaciteitsfinanciering) een belangrijk negatief neveneffect. Ten aanzien van veel taken liggen beslissen, betalen en genieten niet in één hand. Dit kan tot sturingsproblemen en suboptimale beslissingen en situaties leiden. Op pagina 24 en 25 zijn verschillende voorbeelden opgenomen. Betreffende scheiding wordt door de werkgroep als een gegeven beschouwd. Het is daarom zaak de genoemde drie-eenheid zoveel mogelijk "na te bootsen". Daartoe bestaan verschillende opties of combinaties van opties. Voor de uitvoering van iedere optie is het noodzakelijk dat de bedrijfsprocessen transparant zijn en er zicht is op de uitgaven van de door de Marechaussee voortgebrachte producten en diensten. Om volgens één van de onderstaande opties (of combinaties van opties) te kunnen werken, moeten ten minste de stappen I tot en met III doorlopen zijn.

#### *Optie A: "Marktwerking"*

In variant A worden opdrachtnemer-opdrachtgeversrelaties gecreëerd, gepaard gaande met budgetoverheveling én de afschaffing van gedwongen winkelnering.

---

<sup>17</sup> Analytisch kunnen structuurgerichte (naar de organisatie) procesgerichte (doorlichtingen), productgerichte en beleidsgerichte onderzoeken (heroverweging) onderscheiden worden.

*Optie B: Opdrachtgevers-opdrachtnemersrelaties zonder opheffing gedwongen winkelnering*

De volgende variant bestaat uit het creëren van opdrachtnemer-opdrachtgeversrelaties, zonder opheffing van gedwongen winkelnering. Er zijn twee sub-opties mogelijk;

Optie B1; met budgetoverheveling.

Optie B2; met een systeem van trekkingsrechten op het Marechaussee-budget.

Bij de sub-optie van budget-overheveling worden de gelden die momenteel ten behoeve van de Koninklijke Marechaussee worden geraamd, geboekt en verantwoord op de begroting van het ministerie van Defensie integraal en structureel overgeheveld naar die ministeries die Marechaussee-producten afnemen. Zij "kopen" deze producten als het ware. De bedragen die de Koninklijke Marechaussee hiervoor ontvangt, worden verantwoord aan de ontvangstenzijde van de Defensiebegroting. Aan de uitgavenzijde van de Defensiebegroting komen de voor de geleverde producten en diensten opgeofferde middelen te staan.

Bij de sub-optie van trekkingsrechten blijven de uitgaven ten behoeve van de Marechaussee (enkel) op de Defensiebegroting staan. Er worden bindende afspraken gemaakt tussen de afnemers van Marechaussee-producten en de Marechaussee over welk deel van het budget ingezet wordt voor welke producten of diensten. Dit wordt ook wel compartimentering genoemd.

*Optie C: Een adviesraad nieuwe stijl, rapportage aan (een onderraad van) de ministerraad*

In de derde optie vindt geen budgetoverheveling of compartimentering van het Marechaussee-budget plaats, maar wordt naar andere mechanismen gezocht om beslissen, betalen en genieten zoveel als mogelijk bijeen te brengen. Dit (in de eerste plaats) door de taak van de huidige adviesraad te wijzigen. De raad adviseert thans over "factoren van invloed op de aard, omvang en wijze van uitvoering van de civiele politietaken van de Marechaussee"; niet over de begroting derhalve. In de derde variant krijgt de adviesraad nieuwe stijl ook een rol toebedeeld bij budgettaire beslissingen aangaande de Marechaussee; zowel bij de allocatie in het kader van de begrotingsvoorbereiding als bij majeure reallocaties of intensiveringen tijdens de begrotingsuitvoering. De huidige raad rapporteert aan de minister van Defensie. Voor een betere afstemming, dient de nieuwe adviesraad (in de tweede plaats) verplicht te adviseren aan ofwel een nieuwe onderraad van de ministerraad ofwel direct aan de ministerraad. Er zijn vier sub-opties denkbaar;

Optie C1; rapportage aan een (nieuw in te stellen) onderraad voor politie-aangelegenheden.

Optie C2; rapportage aan een (nieuw in te stellen) onderraad voor politie- en Marechaussee-aangelegenheden.

Optie C3; rapportage aan een (nieuw in te stellen) onderraad voor Marechaussee-aangelegenheden.

Optie C4; rapportage aan de ministerraad.

In iedere onderraad (opties C1 tot en met C3) dienen - in ieder geval - de drie politieminsters zitting te hebben. Er dient één coördinerend bewindspersoon te zijn.



*Optie D: Een adviesraad nieuwe stijl, rapportage aan minister(s)*

Net als bij optie C wordt in optie D de taak van de huidige adviesraad gewijzigd. Het verschil met de vorige optie is gelegen in het "niveau" waarop gerapporteerd wordt. Er zijn twee sub-opties denkbaar;

Optie D1; rapportage aan de drie afzonderlijke politieminsters.

Optie D2; rapportage aan de minister van Defensie.

*Optie E: Het transparantie-model*

In de laatste variant wordt er van uitgegaan dat het zetten van de eerste zes stappen (waardoor de productieprocessen meer transparant zijn geworden, er een beter inzicht in de uitgaven van de producten bestaat en er meer zicht is op de relatie tussen beslissen, betalen en genieten) "automatisch" tot meer integrale besluitvorming leidt.

### **Structuur en tijdschema**

De uitwerking van bovenstaande stappen kan ter hand worden genomen door een kleine werkgroep bestaande uit medewerkers van de Marechaussee. De werkgroep "rapporteert" eens per kwartaal aan een projectgroep waarin, naast vertegenwoordigers van de Marechaussee, vertegenwoordigers zitting hebben van het Directoraat-Generaal Economie en Financiën van het ministerie van Defensie, enkele externe "partners" van de Marechaussee, een vertegenwoordiger van het ministerie van Financiën en eventueel een externe deskundige.

Voor de uitwerking van het plan van aanpak kan het volgende tijdschema worden aangehouden:

Datum	Actiepunten
medio juni 1998	vaststelling door ministerraad en Tweede Kamer van de aanbevelingen van de IBO-werkgroep
direct daarna	start uitwerking van de aanbevelingen
1 december 1998	tussenrapportage aan de Kamer over voortgang uitwerking en implementatie aanbevelingen; afronding stap I tot en met VI
Vanaf 1 januari 1999	invoering aanbevelingen in kader begrotingsvoorbereiding 2000; inclusief stap VII
1 juni 1999	rapportage via ministerraad aan Tweede Kamer over voortgang implementatie voorstellen (bij aanbidding resultaten nieuwe IBO-onderzoeken)
1 januari 2000	daadwerkelijke implementatie van het verbetervoorstel

### **3. Conclusies van de werkgroep**

#### **Ten aanzien van de stappen I tot en met VI**

De werkgroep is unaniem van mening dat het voor een meer resultaatgerichte interne sturing en bedrijfsvoering van de Koninklijke Marechaussee noodzakelijk is de stappen I tot en met VI te zetten.

#### **Ten aanzien van stap VII**

##### *Bindende afspraken op ministerieel niveau; een adviesraad nieuwe stijl*

De stappen I tot en met VI dienen tevens als voorwaarde om verbeteringen in de externe sturing te realiseren. In de kern gaat het daarbij om het zoveel als mogelijk bijeenbrengen van beslissen, betalen en genieten. Dit gegeven de vigerende beheers- en gezagsverantwoordelijkheden.

Naar de mening van de werkgroep kan optie A, de optie "Marktwerking", hierbij niet aan de orde zijn. De Koninklijke Marechaussee voert belangrijke publieke taken uit; één daarvan behelst de zogenaamde "zwaarmacht van de regering". Deze vergt een bepaalde minimum-capaciteit. Wanneer opdrachtgevers daadwerkelijk vrije keus krijgen bij de aanwending van het (bij optie A naar hun overgehevelde) Marechaussee-budget, zou het minimum-beschikbaarheidsniveau in principe onderschreden kunnen worden en zou de genoemde "zwaarmacht" in gevaar kunnen komen. Betreffend gevaar kan in voorkomend geval ondervangen worden door verstrekking van een exploitatie-bijdrage. De werkgroep acht dit evenwel een ondoelmatige situatie. Immers, terwijl een potentiële afnemer van Marechaussee-producten zijn budget voor vergelijkbare producten elders (buiten het Rijk) besteedt, dient tegelijkertijd een instandhoudingssubsidie te worden verstrekt. Op macro-niveau leidt dit in wezen tot dubbele uitgaven.

Optie E, het "transparantie-model", is volgens de werkgroep evenmin wenselijk. Om beslissen, betalen en genieten meer bijeen te brengen, dienen er op ministerieel niveau bindende meerjarige afspraken te worden gemaakt over de door de Marechaussee te leveren producten en diensten én de daarvoor te verrichten uitgaven. Gegeven de eerder beschreven gezagsverhoudingen, ligt het in de rede hierbij alle drie de politieministers (die van Justitie, Binnenlandse Zaken en Defensie) te betrekken. Naar de mening van de werkgroep zou ten minste besluitvorming plaats dienen te vinden ter voorbereiding op het ene hoofdbesluitvormingsmoment in het kader van de begrotingsvoorbereiding.

Voor een adequate voorbereiding van besluitvorming op ministerieel niveau, acht de werkgroep het wenselijk de taken en werkwijze van de Adviesraad Koninklijke Marechaussee te wijzigen. In de eerste plaats moet de raad tevens een rol toebedeeld krijgen bij budgettaire beslissingen aangaande de Marechaussee; zowel bij de allocatie in het kader van de begrotingsvoorbereiding als bij majeure reallocaties of intensiveringen tijdens de begrotingsuitvoering. In de tweede plaats moet de raad, behalve aan de minister van Defensie, tevens aan de overige twee politieministers rapporteren. Hoewel de werkgroep het wenselijk acht dat er in bovenstaande constellatie periodiek overleg tussen de drie betrokken politieministers plaatsvindt, lijkt een nieuw in te stellen onderraad van de

ministerraad daarvoor niet het geëigende gremium. De ministerraad is het orgaan waarop op politiek niveau beleidsbeslissingen worden genomen die het algemene regeringsbeleid of de eenheid daarvan betreffen. Dergelijke beslissingen kunnen in een onderraad worden voorbereid. De begroting van de Marechaussee leent zich niet voor een structurele vorm van besluitvorming op het niveau van ministerraad of een onderraad.

Al met al komt de werkgroep tot de eerste sub-conclusie dat, ter mitigering van de negatieve neveneffecten van de scheiding tussen gezag en beheer, overgegaan dient te worden tot optie D1; de optie van bindende afspraken tussen de drie politie-ministers, ondersteund door een adviesraad nieuwe stijl.

#### *Optie B; een uitwerking van optie D1*

Bij optie D1 wordt allereerst door de beheerder geïnventariseerd welke wensen er bij de diverse gezagsdragers leven. Deze wensen worden vervolgens geaggregeerd en besproken in de "Adviesraad nieuwe stijl". Daarbij stellen de drie betrokken ministers prioriteiten en posterioriteiten. Een en ander dient uiteindelijk zijn beslag te krijgen in de begroting van het ministerie van Defensie. Dit in termen van "door de Marechaussee te leveren producten en daarvoor te verrichten uitgaven". Optie D1 vergt op dit punt nadere uitwerking. Naar de mening van de werkgroep voorziet optie B hierin. Deze optie - waarin opdrachtgevers-opdrachtnemersrelaties worden gecreëerd, zonder opheffing van het principe van gedwongen winkelnering - wordt dus niet als alternatief voor optie D1 gezien, maar als een praktische uitwerking daarvan; opdrachtgevers-opdrachtnemersrelaties op departementaal niveau.

#### Box 9; Ter voorkoming van misverstanden .....

De werkgroep hecht er waarde aan te benadrukken dat het bestaansrecht van de Koninklijke Marechaussee bij optie B op geen enkele wijze ter discussie staat. Datzelfde geldt voor de vraag onder welk ministerie de Marechaussee zou moeten ressorteren. De minister van Defensie blijft de "eigenaar" van de Marechaussee.

Verder is het belangrijk op te merken dat het in iedere opdrachtnemer-opdrachtgeverrelatie zaak is uiterste terughoudendheid te betrachten bij het openbreken van de in het kader van de begrotingsvoorbereiding gemaakte (meerjarige) afspraken. Dit opdat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering niet wordt gefrustreerd door de "waan van de dag". Aan het openbreken van gemaakte afspraken zijn natuurlijk ook budgettaire consequenties verbonden; meer uitgaven voor "product x", leidt tot minder uitgaven voor "product y". Ten slotte zij opgemerkt de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering bij iedere opdrachtnemer-opdrachtgeverrelatie ten principale bij de opdrachtnemer ligt. De opdrachtgever formuleert wensen in termen van kwantiteit, kwaliteit en prijzen per product. De wijze waarop deze producten vervolgens voort worden gebracht, is de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer (in casu de Marechaussee).

Volgens de werkgroep worden "beslissen, betalen en genieten" bij optie B1 (de optie van budgetoverheveling) in beginsel dichter bijeen gebracht dan bij optie B2 (de optie van compartimentering); van budgetoverheveling gaan redelijkerwijs sterkere prikkels uit tot het maken van

afspraken over te leveren prestaties en daarvoor te maken kosten. Betreffende optie zal in beginsel ook tot een meer doelmatige aanwending van collectieve middelen kunnen leiden. Dit in de eerste plaats omdat de opdrachtgever zich eerder zal afvragen of hij zijn budget op een alternatieve wijze kan aanwenden, hij meer nadrukkelijk "waar voor zijn geld" zal willen, de prestaties van de opdrachtnemer daarop zal beoordelen en hem hierop aan zal spreken. In de tweede plaats geldt dat de opdrachtnemer behaalde efficiencywinsten (al dan niet gedeeltelijk) zelf mag houden. De werkgroep beseft zich bij dit alles overigens terdege dat bovenstaande prikkels in de situatie van de Marechaussee een beperking kennen; het vervullen van de "zwaardmacht van de regering" en de daarmee samenhangende noodzakelijke minimum-capaciteit, nopen tot het handhaven van het principe van gedwongen winkelnering.

In meer praktische zin zij (verder) bedacht dat de overstap naar een situatie waarin de Marechaussee daadwerkelijk door haar opdrachtgevers wordt betaald voor de door haar verrichtte prestaties - optie B1 derhalve - vergt dat het huidige budget van de Koninklijke Marechaussee<sup>18</sup> ontvlochten wordt. Dit is een arbeidsintensieve exercitie, temeer omdat thans nog niet geheel duidelijk is wie precies opdrachtgevers zijn. "Is dat voor de handhaving van de openbare orde bijvoorbeeld de burgemeester of de minister van Binnenlandse Zaken? Is dat voor de strafrechtelijke handhaving het betreffende deel van het Openbaar Ministerie of het ministerie van Justitie?"

Budgetoverheveling betekent in de tweede plaats een ingrijpende verandering in huidige werkwijze en zal een omslag in denken en doen vragen; zowel bij de opdrachtnemer (de Marechaussee), de opdrachtgevers (bijvoorbeeld de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken) als bij de eigenaar van de Marechaussee (het ministerie van Defensie).

Gegeven de complexe omgeving waarbinnen de Marechaussee haar taken uitvoert (met diverse en soms gedeelde gezagsrelaties op lokaal en nationaal niveau) en het belang van haar publieke taak, beveelt de werkgroep aan - na het zetten van de stappen I tot en met VI - allereerst te beginnen met optie B2; het compartimenteren van het Marechaussee-budget. Op deze wijze worden zowel op het operationele vlak als op het terrein van de doelmatigheid geen risico's gelopen en kunnen de opdrachtgevers-opdrachtnemersrelaties zich geleidelijk aan uitkristalliseren. De werkgroep beveelt verder een "ingroei-model" aan:

- Voor nieuwe taken<sup>19</sup>) zou direct tot het concept van budgetoverheveling over kunnen worden gegaan.
- Voor nieuwe activiteiten binnen de huidige taken zou tot budgetoverheveling over kunnen worden gegaan, wanneer deze eenduidig zijn af te bakenen en dit de bedrijfsvoering van de Marechaussee niet verstoort. Eenduidig in de zin van "goed af te scheiden van andere activiteiten" en "bij een eenduidig opdrachtgeversschap".
- Bij de huidige taken zou vier jaar nadat met de compartimentering is gestart en op basis van de dan opgedane ervaringen bezien moeten worden of en zo ja in welke mate een verdere stap (richting

---

<sup>18</sup> En wellicht andere budgetten op de Defensie-begroting.

budgetoverheveling) uitvoerbaar is.

### **Ten aanzien de aanpak en het tijdschema**

De werkgroep acht de in de vorige paragraaf geschetste structuur en het tijdschema waarbinnen het verbetervoorstel zou kunnen worden geïmplementeerd ambitieus doch haalbaar.

Alsdan zou op 1 januari 2000 stap I tot en met VI zijn gezet en wordt ten aanzien van stap VII gewerkt op basis van een gecompartmenteerd Marechaussee-budget.

De werkgroep gaat er vanuit dat op 1 januari 2000 geen eindsituatie zal zijn bereikt maar een begin. Behalve dat resultaatgericht werken tijd nodig heeft en een gewenningsproces met zich mee zal brengen, zal het concept van resultaatgericht werken steeds weer "onderhouden" moeten worden. Van belang is dat de verwachtingen die men van elkaar heeft, duidelijk uitgesproken worden. Verder dienen er kaders te zijn waarbinnen overleg plaats kan vinden; resultaatgericht werken dient georganiseerd te worden. Met het doorlopen van de stappen I tot en met VII zijn hiervoor volgens de werkgroep voorwaarden geschapen. Ook het ontwikkelen van kengetallen en het berekenen van uitgavenprijzen zal een continu proces blijken. De betrouwbaarheid en bruikbaarheid van beide nemen toe, naarmate ze daadwerkelijk gebruikt worden. Er zal sprake van "learning by doing" zijn. Dit leerproces hangt samen met het steeds beter beschrijven van de productieprocessen en het steeds beter definiëren van producten. Het mag als zodanig worden gezien als een weerspiegeling van een ontwikkeling in denken over interne bedrijfsvoering en externe sturing.

In aanvulling op het tijdschema uit paragraaf 5.2 en in lijn met de analyse in paragraaf 5.3, zal vier jaar nadat met een gecompartmenteerd Marechaussee-budget is begonnen - in het jaar 2004 derhalve - op basis van de opgedane ervaringen worden bezien of en zo ja in welke mate een verdere stap richting budgetoverheveling uitvoerbaar is.

Voordat het stappenplan nader wordt uitgewerkt, verdient het aanbeveling hierop een toets uit laten voeren; zowel op de inhoud van de aanbevelingen als op de praktische uitvoerbaarheid daarvan, zowel binnen de Koninklijke Marechaussee als binnen haar directe omgeving. Bij dit laatste zouden interviews gehouden kunnen worden met een commissaris van de Koningin, een burgemeester, een hoofdofficier van Justitie, een korpschef van een regionaal politiekorps, een kazernecommandant en/of iemand van een adviesbureau.

---

<sup>19</sup> Nieuw ten opzichte van de taken zoals beschreven in box 1

## **6. Bijdrage van het baten-lastenstelsel aan de beoogde resultaatgerichte sturing en bedrijfsvoering van de Koninklijke Marechaussee**

### **1. Inleiding**

De centrale vraag van dit onderzoek luidt of voor de Koninklijke Marechaussee een (meer) resultaatgerichte sturing en bedrijfsvoering mogelijk zijn, alsmede of de invoering van een baten-lastenstelsel daar een bijdrage aan kan leveren. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op deze laatste vraag. In het rapport "Aansturen op resultaat" geldt bij de vraag over de meerwaarde van het baten-lastenstelsel een omgekeerde bewijslast; vraag is dus eigenlijk waarom het baten-lastenstelsel géén toegevoegde waarde zou hebben. Anderzijds geldt als uitgangspunt dat de invoering van een baten-lastenstelsel geen doel op zich is, maar een mogelijk instrument bij het realiseren van het in het vorige hoofdstuk geschetste model van resultaatgericht management. Zoals in het onlangs naar de Kamer gezonden rapport 'Verder met resultaat; het agentschapsmodel 1991-1997' is aangegeven, zullen er stellig ook diensten zijn die een resultaatgericht sturingsmodel kunnen voeren met het huidige verplichtingen-kasstelsel.

### **2. Opportuniteit**

Voordat ingegaan wordt op de meerwaarde van het baten-lastenstelsel (voor de Koninklijke Marechaussee), dient allereerst opgemerkt te worden dat invoering van het baten-lastenstelsel voor deze organisatie op korte termijn niet aan de orde is. Zowel aan agentschappen als aan diensten die het baten-lastenstelsel gaan voeren zonder de agentschapstatus, worden de volgende drie eisen gesteld:

- De bedrijfsprocessen van de organisatie zijn beschreven. Deze beschrijving mondt uit in één of meerdere producten of diensten. Op basis van een (dan reeds meer of minder gedetailleerd) kostprijsmodel kunnen de kosten aan deze producten en diensten worden toegerekend.
- De dienst in kwestie dient vooraf aan te geven hoe hij (en anderen) later beoordelen kunnen of men doelmatiger gaan werken is. Basisindicator is de kostprijs per product of dienst. In aanvulling hierop dienen één of meerdere kwaliteitskengetallen te worden vastgesteld.
- Er dient sprake te zijn van een op resultaat gerichte externe en daarop aansluitende interne planning- and controlcyclus.

Betreffende voorwaarden zijn nader uitgewerkt in het genoemde rapport "Verder met resultaat; het agentschapsmodel 1991-1997". Doel van deze voorwaarden is waarborgen te scheppen voor het daadwerkelijk kunnen voeren van resultaatgericht management. Op dit moment voldoet de

Marechaussee hier niet aan. Nadat de stappen I tot en VI goed doorlopen zijn, zal echter wel aan de voorwaarden worden voldaan.

### **3. Het baten-lastenstelsel; "geïsoleerd" bezien beter**

In het rapport "Aansturen op resultaat" worden verschillende redenen genoemd waarom het baten-lastenstelsel voor een resultaatgericht sturingsmodel van toegevoegde waarde is. Het gaat daarbij om meerwaarde bij de sturing van een dienst, om meerwaarde bij het aangaan van opdrachtgevers-opdrachtnemersrelaties, om betere beslissingen over de aankoop en afstoot van kapitaalgoederen en om meerwaarde bij het voeren van integraal management. Een en ander wordt in de onderstaande box gerecapituleerd. De werkgroep onderschrijft betreffende analyse en acht het baten-lastenstelsel bij een streven naar resultaatgerichte sturing "geïsoleerd" bezien een beter systeem dan het geïntegreerde verplichtingen-kasstelsel.

Box 10; De meerwaarde van het baten-lastenstelsel

#### **Meerwaarde bij sturing; zicht op doelmatigheid**

Werken met kosten in plaats van met uitgaven is voor een resultaatgericht besturingsmodel van toegevoegde waarde indien uitgaven en kosten niet gelijk zijn aan elkaar. Wanneer in een dergelijke situatie uitgaven aan producten toegerekend worden, veroorzaken incidentele kapitaaluitgaven fluctuaties tussen de jaren, die het lastig maken:

- de kosten per product te volgen in de tijd en
- de kosten(ontwikkeling) per product te vergelijken met die van vergelijkbare organisatie-onderdelen of organisaties.

Kort en goed vertoebelt een verschil tussen uitgaven en kosten per product het zicht op de relatieve doelmatigheid van een organisatie.

#### **Meerwaarde bij het aangaan van opdrachtgevers-opdrachtnemersrelaties**

Het baten-lastenstelsel maakt het in de tweede plaats makkelijker mogelijk opdrachtgevers-opdrachtnemersrelaties te creëren; zowel in de constellatie met budgetoverheveling (optie B1) als in de situatie waarin voor compartimentering wordt gekozen (optie B2). Dit omdat het baten-lastenstelsel (automatisch) meer garantie biedt voor een stabiele kostprijs dan het werken met een verplichtingen-kasstelsel.

#### **Meerwaarde voor het kapitaalgoederenvoorraadbeheer**

Invoering van een baten-lastenstelsel kan in de derde plaats leiden tot betere besluitvorming over de aanschaf en afstoot van kapitaalgoederen. Dit stelsel (en sturing op kosten per product) impliceert immers dat de kosten van eerdere kapitaaluitgaven voor productiegoederen<sup>20</sup> en uitgaven voor

<sup>20</sup> Rente en afschrijvingen.

onderhoud mede bepalend zijn voor het kostenniveau van de geleverde producten en diensten. Op deze wijze wordt men sneller gedwongen zich steeds weer af te wegen of een kapitaalgoed behouden (en onderhouden) moet worden of beter verkocht kan worden. Het verplichtingen-kasstelsel ontbeert dergelijke prikkels tot doelmatig kapitaalgoederenvoorraadbeheer. Een en ander leidt overigens alleen tot de juiste prikkels wanneer de verkoopopbrengst van een kapitaalgoed ook door de organisatie zelf kan worden ingezet ten behoeve van vervangende aanschaf.

#### **Meerwaarde voor integraal management**

Introductie van een baten-lastenstelsel brengt ten slotte een grotere beheersruimte met zich mee voor de (decentrale) resultaatverantwoordelijke manager. Binnen een gegeven kostenbegroting kan immers:

- geschoven worden tussen kas en kosten;
- kunnen (met behulp van de leenfaciliteit) tekorten in kastermen opgevangen worden en
- kunnen (met behulp van de reserveringsfaciliteit) gelden worden overgeheveld naar latere jaren.

Bovenstaande schuifmogelijkheden ontbreken binnen het verplichtingen-kasstelsel.

#### **4. De huidige situatie bij de Koninklijke Marechaussee; feiten**

##### **Zicht op doelmatigheid; verschil tussen kas en kosten**

Om te bezien of de "storende werking" van kapitaaluitgaven ook opgeld doet bij de sturing van en door de Marechaussee, dient allereerst nader naar de aard van haar uitgaven gekeken te worden.

Tabel 7; Uitgaven Koninklijke Marechaussee volgens de ontwerp-begroting 1998; in miljoenen

	1998	1999	2000	2001	2002
Totale uitgaven	432,9	438,1	442,8	446,4	444,9
w.v. personele uitgaven	353,3	359,7	357,2	355,2	360,0
w.v. materiële uitgaven	39,4	39,7	40,2	40,6	37,0
w.v. investeringen groot materieel en infrastructuur	40,2	38,7	45,4	50,6	47,9

Bij de personele uitgaven (circa 80 procent van het totale budget) zijn uitgaven en kosten grotendeels aan elkaar gelijk.

De materiële uitgaven (circa 10 procent van het totale budget) hebben onder meer betrekking op inventarisgoederen, informatiesystemen, systemen voor data- en telecommunicatie, klein materieel, onderhoud en herstel van materieel, onderhoud van onroerende zaken, externe deskundigen, brandstoffen, olie en smeermiddelen alsmede munitie en reserve-onderdelen. Voor het merendeel



gaat het om consumptieve uitgaven. Circa 2 miljoen (een half procent van het totale Marechaussee-budget) heeft betrekking op goederen met een levensduur langer dan 1 jaar.

Bij de uitgaven voor groot materieel en infrastructuur (circa 10 procent van het totale budget) zijn uitgaven en kosten per definitie niet aan elkaar gelijk. Bij groot materieel moet worden gedacht aan:

- vervoermiddelen en vaartuigen (motoren; vrachtauto's, auto's, pantserwagens; fluctuerend van 8 tot 10 miljoen per jaar);
- elektrisch en elektronisch materieel (bijvoorbeeld het telecommunicatieproject C2000; fluctuerend van 6 tot 8 miljoen per jaar);
- automatiseringsmiddelen (bijvoorbeeld een passagiersafhandelingssysteem of een mobiel bevragingssysteem; fluctuerend van 7 tot 10 miljoen per jaar) en aan
- bewapeningsmaterieel en telefooninstallaties (alleen structureel circa 1 miljoen per jaar).

Bij uitgaven voor infrastructuur (fluctuerend van 11 tot 21 miljoen) dient gedacht te worden aan de nieuwbouw van de Koninklijke Marechaussee te Den Haag en nieuwbouw voor de brigades te Seedorf en Curaçao.

### **Opdrachtgevers-opdrachtnemersrelaties**

De Marechaussee rekent bij een aantal activiteiten voor tweeden en derden uitgaven door zoals voor de begeleiding van waardetransporten van De Nederlandsche Bank, voor geleverde diensten zoals de recent beëindigde bijstand aan de Bovenwindse eilanden (een bijdrage van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken) en voor de inzet van personeel ten behoeve van vertegenwoordigingen in het buitenland (een bijdrage van het ministerie van Buitenlandse Zaken). Deze ontvangsten kennen meerjarig structureel een hoogte van 4,4 miljoen<sup>21</sup>. Betreffende activiteiten zijn uitgavendeckend, met uitzondering van de inzet ten behoeve van vertegenwoordigingen in het buitenland. Bij de ontvangsten van De Nederlandsche Bank gaat het om de integrale uitgaven van het betrokken personeel, inclusief een opslag voor overhead. Dit conform de tarievenhandleiding van het ministerie van Financiën.

### **Kapitaalgoederenvoorraadbeheer**

Op grond van de Prioriteitennota wordt binnen het ministerie van Defensie naar een jaarlijkse investeringsquote van 28 à 30 procent gestreefd. Dit komt overeen met circa 4,2 miljard gulden per jaar. Het streefpercentage wordt niet per krijgsmachtdeel toegepast maar Defensie-breed; sommige krijgsmachtdelen zijn meer kapitaalintensief dan andere. Op "meso-niveau" geldt dus een investeringsplafond in uitgaventermen. Daadwerkelijke investeringsvoorstellen (ingediend tijdens het

---

<sup>21</sup> Om een en ander overzichtelijk te houden, wordt in afgezien van opdrachtgevers-opdrachtnemersrelaties tussen krijgsmachtdelen binnen het ministerie van Defensie. Hierop is de zogenoemde verrekenbeschikking van toepassing. Er worden twee soorten verrekening onderscheiden; comptabele en budgettaire verrekeningen. De hoogte van verrekening bij overeengekomen dienstverlening wordt gebaseerd op de totale exploitatiekosten (exclusief overhead en pensioenlasten) en regulier in te schatten materiaalverbruik. Noodzakelijke investeringen en groot onderhoud worden door het leverende beleidsterrein in rekening gebracht bij het afnemende beleidsterrein; dit afhankelijk van de overeengekomen afname aan onderlinge dienstverlening.

geïntegreerde plan- en begrotingsproces) dienen binnen dit meerjarige uitgavenplafond te passen. Indien de voorstellen het plafond overschrijden, vindt op centraal niveau prioriteitenstelling plaats.

Kosten van eerdere aangeschafte kapitaalgoederen - zoals rente en afschrijvingen - spelen hierbij geen rol. Het ministerie van Defensie kent weliswaar een geïntegreerde verplichtingen-kas-kosten-administratie (de GVKKA); het gaat daarbij echter niet om een bedrijfseconomisch kostenbegrip. In wezen betreft het een verbijzondering van uitgaven naar eenheden (uitgavendragers) of naar activiteiten (uitgavenplaatsen).

Opbrengsten van door de Marechaussee afgestoten goederen komen niet automatisch ten goede aan de organisatie. De opbrengsten uit hoofde van de verkoop van een Marechaussee-voertuig kunnen worden ingezet ter vervanging van een tank. Daartegenover staat evenwel ook dat de opbrengst van afstotingen bij andere krijgsmachtdelen ten gunste kunnen komen van het Marechaussee-budget.

### **Integraal management**

De (decentrale) Marechaussee-budgethouder heeft geen mogelijkheden te schuiven tussen kas en kosten, tekorten in kastermen op te vangen met behulp van een leenfaciliteit of gelden te reserveren met behulp van een reserveringsfaciliteit.

## **5. Voor- en nadelen; een kwestie van wegen**

### **Inleiding**

Hoewel de invoering van een baten-lastenstelsel voor de Koninklijke Marechaussee thans niet aan de orde is (eerst dienen immers de stappen I tot en met VI goed doorlopen te worden), vindt de werkgroep dat de discussie over de bijdrage van dit stelsel aan de beoogde resultaatgerichte sturing en bedrijfsvoering van de Marechaussee wel gevoerd dient te worden. Daartoe worden onderstaand de voor- en nadelen van het baten-lastenstelsel voor de Marechaussee geschetst.

### **Sturen en opdrachtgevers-opdrachtnemersrelaties**

Er is bij de Marechaussee (per product) ontegenzeggelijk sprake van een verschil tussen kas en kosten. Fluctuerende kapitaaluitgaven kunnen het volgen van de relatieve doelmatigheid van de organisatie bemoeilijken en kunnen van jaar op jaar wijzigingen in de uitgavenprijzen per product veroorzaken, hetgeen bij contractrelaties tot een noodzakelijk minimum beperkt zou moeten worden. Met een baten-lastenstelsel behoren dergelijke, door kapitaaluitgaven veroorzaakte, fluctuaties "automatisch" tot het verleden.

Vraag luidt bij welk verschil tussen kas en kosten (bij sturing en het aangaan van opdrachtgevers-opdrachtnemersrelaties) dusdanige nadelen ontstaan dat de kosten van een baten-lastenstelsel opwegen tegen de baten ervan. Het "omslagpunt" waarbij wel of niet op baten-lasten overgestapt dient te worden, laat zich moeilijk in een percentage uitdrukken. Temeer omdat het verschil tussen kas en kosten (per product) thans niet bekend is en de beoogde resultaatgerichte sturing en bedrijfsvoering nog concreet vorm moet krijgen.

De kosten voor de Marechaussee respectievelijk voor het ministerie van Defensie zijn tweeledig. In de eerste plaats kunnen kosten worden genoemd die direct met de invoering van het baten-lastenstelsel samenhangen. Bij deze in geld uit te drukken kosten moet gedacht worden aan het opstellen van een openingsbalans, het kiezen en kopen van een nieuw administratief "pakket" en het volgen van opleidingen. In de tweede plaats kunnen minder tastbare kosten worden genoemd, met name het feit dat de Marechaussee met een baten-lastenstelsel "uit de pas loopt" met het algemene bedrijfsvoeringsbeleid van het ministerie van Defensie zoals uiteengezet in het "Beleid Bedrijfsvoering Defensie 1997". Belangrijk uitgangspunt in deze nota is dat het baten-lastenstelsel exclusief voor agentschappen is gereserveerd. Het voeren van het baten-lastenstelsel is bij Defensie voorbehouden aan een tweetal (ondersteunende) agentschappen. Krijgsmachtdelen, dus ook de Marechaussee, voeren het GVKKA. Indien de Marechaussee als enig operationeel krijgsmachtdeel het baten-lastenstelsel zou gaan voeren, zou dat de integrale aansturing van de Defensie-organisatie krijgsmachtbreed nadelig kunnen beïnvloeden. Dit terwijl het ministerie van Defensie meent de kostprijzen per product redelijk stabiel te kunnen houden door een adequate investeringsplanning. Ten slotte moet zich nog uitkristalliseren of opdrachtgevers-opdrachtnemersrelaties zich met name op departementaal niveau (moeten) afspelen, dan wel dat een verdiepingsslag kan worden gemaakt.

### **Kapitaalgoederenvoorraadbeheer en integraal management**

Bij beslissingen over de aankoop en afstoot van kapitaalgoederen respectievelijk bij het voeren van integraal management zou het baten-lastenstelsel overwegingen van bedrijfseconomische aard "automatisch" een meer prominente plaats in het afwegingsspectrum kunnen geven.

Ook hier is weer de vraag in hoeverre de (bovengeschetste) kosten opwegen tegen de baten daarvan. In het bijzonder zij hierbij bedacht dat zowel bij investeringsbeslissingen als bij beslissingen van de (decentrale) "integrale manager" bedrijfseconomische overwegingen ten principale geen primaire rol spelen. Investeringsbeslissingen vinden onder meer plaats binnen een quote. Dit om, gegeven de stand van de technologische ontwikkelingen en de internationale veiligheidssituatie, te waarborgen dat Defensie voor langere tijd een bepaalde slagkracht en militair voortzettingsvermogen leveren kan. Bij de investeringsvoorstellen moet verder rekening worden gehouden met internationale samenwerkingsafspraken en afwegingen van economische compensatie. Om die reden is het de vraag of (majeure) investeringsbeslissingen dan ook in aanmerking kunnen komen voor een lager integraal management-niveau.

### **Weging**

In paragraaf 3 van dit hoofdstuk werd geconstateerd dat het baten-lastenstelsel voor een resultaatgerichte sturing en bedrijfsvoering "geïsoleerd bezien" het betere systeem zou zijn. Gegeven de feitelijke situatie bij de Koninklijke Marechaussee (paragraaf 4) "geïsoleerd bezien" ook voor deze organisatie.

Ter beantwoording van de vraag of de Marechaussee in de toekomst ook daadwerkelijk op dit stelsel over dient te stappen, dienen de geschetste voor- en nadelen "gewogen" te worden. Dit blijkt thans bijzonder lastig. In het vorige hoofdstuk beval de werkgroep onder meer aan om vier jaar na de

compartimentering van het Marechaussee-budget, te bezien of en zo ja in welke mate een verdere stap (richting budgetoverheveling) uitvoerbaar is. De werkgroep meent dat de Marechaussee alsdan tevens een definitieve weging van de bovengeschetste voor- en nadelen dient over te gaan. Mocht er bij de beoogde resultaatgerichte sturing en bedrijfsvoering daadwerkelijk sprake zijn van een "storende werking van kapitaaluitgaven", ligt invoering van het baten-lastenstelsel in de rede. Dit tegen een achtergrond waar meer rijksdiensten dan thans (en dus mogelijk ook Defensie) het baten-lastenstelsel voeren zonder de agentschapstatus.

Bijlage I; Samenstelling van de IBO-werkgroep Koninklijke Marechaussee

Naam	Functie
dr. ir. C. van Eykelenburg (voorzitter)	hoofddirecteur van de Informatie Beheer Groep
drs. H. Van Dun (na 15-12-97)	hoofd hoofdafdeling Grensbewaking en Operationele Zaken, Immigratie- en Naturalisatiedienst, ministerie van Justitie
drs. L. Elting (tot 15-12-97)	directeur Immigratie en Naturalisatiedienst, ministerie van Justitie
drs. H. Mayer (vervanger van de heren Elting en Van Dun)	hoofd afdeling Juridische Beleidszaken, directie Strafrechtelijke Handhaving, ministerie van Justitie
brigade-generaal C.N.J. Neisingh	directeur Beleidsvoorbereiding en beheer, staf Koninklijke Marechaussee, ministerie van Defensie
dhr. L.A. Nieuwenhuizen	hoofd afdeling financiële zaken, directie Politie, ministerie van Binnenlandse Zaken
mr. R.A.W. Thuis	hoofd afdeling Beleid, Begroting en Control, Directoraat-Generaal Economie en Financiën, ministerie van Defensie
drs. P. Verwoerd	hoofd sectie BuDA, Inspectie der Rijksfinanciën, ministerie van Financiën
mr. drs. R.K. Visser	raadsadviseur, ministerie van Algemene Zaken
drs. M. van Zwieten (co-secretaris)	afdeling Beleid, Begroting en Control, Directoraat-Generaal Economie en Financiën, ministerie van Defensie
drs. C. van der Burg (secretaris)	plv. hoofd afdeling Begrotingsbeheer, directie Begrotingszaken, ministerie van Financiën

Bijlage II; rapportagemodel volgens de POM

Tabel 1; Rapportagemodel resultaatproductie

	crimi- naliteit	verkeer	openbare orde	hulpver- lening	vreem- delingen	milieu	anders	totaal
geconstateerde overtredingen								
opgenomen aangiften								
etc. etc.								
totaal								

Tabel 2; Rapportagemodel activiteitsproductie

	crimi- naliteit	verkeer	openbare orde	hulpver- lening	vreem- delingen	milieu	anders	totaal
recherche-werk								
surveillances								
etc. etc.								
totaal								

Tabel 3; Rapportagemodel bruto-nettocapaciteit

	leiding	primair proces	ondersteuning primair proces	ondersteuning overig	anders
bruto-capaciteit in uren					
afwezig, niet beïnvloedbaar					
afwezig, deels beïnvloedbaar					
afwezig, niet beïnvloedbaar					
potentieel inzetbaar					
niet direct productief					
netto-capaciteit					