

Learning & Development als strategisch instrument bij de Koninklijke Marechaussee

A.L. Heijboer MSc*

Hoe kan Learning & Development (L&D) binnen de Koninklijke Marechaussee zo georganiseerd en gepositioneerd worden dat het effectief bijdraagt aan een toekomstbestendige, mensgerichte en wendbare organisatie? Dit artikel schetst een toekomstbeeld waarin L&D een strategische en prominente positie krijgt. Momenteel zijn L&D-activiteiten versnipperd en onvoldoende strategisch verbonden met de doelen van de marechaussee-organisatie. Daarom is een integraal L&D-beleid nodig dat formeel en informeel leren, werkplekleren, leercultuur en kwaliteitsborging combineert. Kwaliteitsverbetering vraagt om professionalisering van onderwijsmanagers en instructeurs, een sterker kwaliteitszorgsysteem en onafhankelijk toezicht op opleidingen.



L&D [Learning en Development] binnen de overheid wordt dit jaar meer dan ooit een cruciaal middel om beleidsdoelen te realiseren'. Zo start het artikel over 7 L&D-trends om organisaties toekomstbestendig te maken. Volgens het artikel gaat L&D verder dan het aanbieden van opleidingsbudgetten en een mooi cursusaanbod. Organisaties moeten bewegen naar een meer strategische leercultuur, door de behoefte aan een mensgerichte en wendbare aanpak.¹ De roep om een wendbare, adaptieve en schaalbare organisatie is ook bij defensie niet onbekend. En met de ambitieuze plannen voor groei van het personeelsbestand de komende jaren komt ook de vraag naar voren wat dit betekent voor het opleiden en trainen van personeel. Volgens een interne column van de secretaris-generaal van het departement is Defensie in 2025 gegroeid met ruim 5500 mensen. Dat lijkt in eerste instantie goed nieuws, maar als deze groei ten koste gaat van de kwaliteit, is het de vraag of dit werkelijk goed nieuws is.

Uit het onlangs verschenen rapport van de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht over de morele component bij het personeel komt namelijk naar voren dat het personeel bezorgd is over de verkorting van opleidingen ten gunste van een hogere instroom en dat zij het gevoel hebben onvoldoende gereed te zijn voor inzet in een hoofdtaak 1 scenario door gebrek aan tijd en ruimte voor opleiding en training.² Voor de komende jaren is het dan ook de kunst om leren en ontwikkelen niet ten koste te laten gaan van de kwantitatieve personeelsgroei. Leren, ontwikkelen, opleiden en trainen is geen sluitstuk, maar randvoorwaardelijk om toekomstbestendig te kunnen zijn. In dit artikel staat de Koninklijke Marechaussee (KMar) centraal en wordt een mogelijk toekomstbeeld geschetst over de wijze waarop L&D een meer volwaardige plek kan krijgen aan de bestuurstafel, om zodoende de kwantitatieve en kwalitatieve personeelsgroei van de komende jaren in evenwicht te houden.

Baretuitreiking van de KMar. Hoe kan de marechaussee Learning & Development organiseren en positioneren om het te laten bijdragen aan een wendbare organisatie?

Context en begripsvorming Learning & Development

In 2020 is er bij de KMar een start gemaakt met het toekomstbestendig maken van de organisatie met het uitbrengen van de 'Commander's Intent. KMar Futureproof'.³ Volgens het eerder genoemde artikel speelt L&D een rol in het toekomstbestendig maken. Dit wordt ondersteund vanuit het onderzoek van De Smet e.a. naar de negen kenmerken van succesvolle toekomstbestendige organisaties.⁴ Deze kenmerken dragen bij aan een antwoord op drie hoofdvragen, te weten: 1) wie de organisatie is 2) hoe de organisatie opereert 3) hoe de organisatie zich ontwikkelt. De bijdrage van L&D zit in het beantwoorden van deze laatste vraag. En met name het sneller leren door organisaties, door een continue verbetering van de L&D-functie. In de afgelopen jaren zijn er bij de KMar verschillende ontwikkelingen geweest binnen het L&D-domein. Die hebben echter nog niet geleid tot een meer strategische positie van L&D, waarin het belang van L&D voor de toekomst van de hele organisatie wordt onderkend. Om een beeld te schetsen op welke wijze L&D een plek kan krijgen binnen de KMar wordt allereerst een aantal vaak gebruikte L&D-begrippen geduid zoals ze in dit artikel worden gebruikt.

Leren en ontwikkelen in organisaties is dynamisch en complex en kent verschillende verschijningsvormen. Leren en ontwikkelen kan zowel vanuit een organisatieperspectief als vanuit medewerkersperspectief worden benaderd.⁵ Dit komt ook naar voren in de

- * Luitenant-kolonel Anne Heijboer werkt bij de Taskforce Expertise Centrum Military Policing (TF ECMP) van de Koninklijke Marechaussee.
- 1 Studytube, '7 L&D-trends om organisaties toekomstbestendig te maken. De trends die overheidsorganisaties in 2025 en verder zullen vormgeven', *Binnenlands Bestuur* (8 januari 2025). Zie: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/studytube/ld-trends-toekomstbestendige-organisatie-2025-en-verder>.
 - 2 Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht, 'De morele component', themarapport (14 januari 2026). Zie: <https://www.defensie.nl/documenten/2026/01/14/de-morele-component-themarapport-2025-inspecteur-generaal-der-krijgsmacht>.
 - 3 Koninklijke Marechaussee, 'Commander's Intent. Future Proof KMar' (2020).
 - 4 A. de Smet, C. Gagon en E. Mygatt, 'Nine keys to becoming a future-ready company', *McKinsey Quarterly* (2021).
 - 5 E. Mooijman et al, *Handboek Leren en Ontwikkelen in Organisaties* (Noordhoff, 2022).

definitie van L&D van McLagan⁶ waarin hij stelt dat L&D, vroeger Human Resources Development (HRD), staat voor een geïntegreerde toepassing van diverse interventies op het terrein van opleiden, trainen en leren, loopbaanontwikkeling en organisatieontwikkeling. Het doel van deze interventies is het effectief en efficiënt functioneren van individuen, groepen en organisaties ter realisering van de gestelde organisatiedoelstellingen. Poell geeft een aansluitende definitie van L&D als 'het organiseren van individuele en collectieve leerprocessen gericht op de professionele persoonlijke ontwikkeling van medewerkers alsmede het functioneren van de organisatie als geheel.'⁷

Organisaties an sich leren niet. Organisaties leren, doordat de medewerkers binnen een organisatie leren en andere dingen gaan doen, of op een andere manier. Dit maakt dat het ook van belang is om te weten wat belangrijke factoren zijn als het gaat om leren. De leertheorieën van het behaviorisme, cognitivisme en (sociaal) constructivisme onderkennen de volgende elementen: het aanreiken van kennis; het proberen, ervaren en doen in de praktijk; het leren in relatie met anderen en het reflecteren op het aangeleerde en eigen handelen. De leermethoden die bij bovenstaande elementen gebruikelijk zijn, zijn formele opleiding en training, methoden voor informeel werkplek-leren en leren in professionele netwerken. Een combinatie van formeel en informeel leren geeft betere leerresultaten, waarbij begeleid werk-

plekleren een belangrijke plek inneemt. Dit werkplekleren kan zowel zelfstandig als sociaal plaatsvinden.⁸

Aansluitend op het werkplekleren komt uit de literatuur naar voren dat met name professionals het beste leren in professionele netwerken. Enerzijds vanwege de complexe en snel veranderende wereld⁹ en anderzijds omdat professionals het liefst sociaal en gezamenlijk leren.¹⁰ Naast de focus op de medewerker is het ook van belang aandacht te schenken aan de omgevingsfactoren. Zo is bij prestatieverbetering en de bijdrage aan de organisatiedoelstellingen het succes voor slechts 25 procent afhankelijk van persoonsfactoren (zoals kennis en vaardigheden). Omgevingsfactoren beïnvloeden 75 procent.¹¹

De heersende leercultuur stimuleert al dan niet het leren binnen (en dus door) organisaties. Heijboer et al omschrijven leercultuur als een collectief, dynamisch systeem van basisassumpties, waarden en normen, dat richting geeft aan het leren van mensen in een organisatie.¹² Baars-Van Moorsel voegt daar de organisatorische structuur van het leersysteem aan toe en stelt dat leerklimaat het, in de inhoudelijke en organisatorische structuur van het leersysteem neergeslagen, samenspel is van waarden ten aanzien van leren, dat impliciet richting geeft aan het leergedag van medewerkers.¹³

De omgeving van organisaties verandert steeds sneller, waardoor organisaties zich ook steeds sneller moeten kunnen aanpassen (adaptief en wendbaar). Aanpassingsvermogen uit zich onder andere in het leer- en ontwikkelvermogen van de organisatie, waardoor leren en ontwikkelen steeds belangrijker wordt. Dit is ook terug te zien in de positionering van L&D binnen organisaties, zoals Mooijman e.a. concluderen: 'Door het toegenomen strategisch belang zien we in diverse organisaties de rol van Chief Learning Officer (CLO) opkomen: een leider van L&D die onderdeel is van het managementteam of van de Raad van Bestuur, en die als cruciale rol wordt gezien voor de succesvolle implementatie van de organisatiestrategie. In deze rol legt de CLO geen verantwoording af aan de Directeur

- 6 P.A. McLagan, *Models for the L&D Practice. The practitioners guide* (ASTD, 1989).
- 7 R. Poell, *Personeelsontwikkeling in ontwikkeling. Naar een werknemersperspectief op Human Resource Management* (oratie, 2006).
- 8 I. Habermehl, K. Bollen en M. Segers, *Leren op de werkplek: wat weten we over informeel leren. Een literatuurstudie* (Maastricht University School of Business and Economics, Dept. of Educational Research and Development, 2017); S. Billett, 'Workplace Participatory Practices: Conceptualising Workplaces as Learning Environments', *Journal of Workplace Learning* 16 (2004) (6) 312-324.
- 9 E. de Haan, *Leren met collega's* (Koninklijke Van Gorcum, 2001).
- 10 R. Boo den M. Coenders, *Communities of Practice. Bronnen van inspiratie* (Lemma, 2004); M. Coenders, 'Community of Practice', in: M. Ruijters en R.J. Simons (red.), *Canon van het Leren. 50 Concepten en hun Grondleggers* (tweede editie, 2015) 125-136.
- 11 T. Gilbert, *Human Competence: Engineering worthy improvement* (McGraw-Hill, 1978).
- 12 M. Heijboer, M. Korenhof en L. Pantjes, 'Een krachtige leercultuur voor continu leren', *Opleiding & Ontwikkeling* 6 (1013) 6-11.
- 13 M.A.A.H. Baars- Van Moorsel, 'Leercultuur: De onzichtbare kracht in organisaties', *HRD Thema* 5 (2004) (2) 8-15.



Oefening op het Simulatie Centrum van de KMar. Werkplekleren neemt een belangrijke plaats in bij de combinatie van formeel en informeel leren

FOTO MCD, HERMAN ZONDERLAND

HR of P&O, maar aan de hoogste bestuurslaag van de organisatie, de Raad van Bestuur.¹⁴

Het belang van L&D vertaalt zich dus onder andere naar de ontwikkeling van L&D-beleid, de wijze waarop L&D georganiseerd wordt binnen een organisatie en hoe het bestuur en toezicht wordt vormgegeven. De volgende paragrafen beschrijven deze drie onderwerpen verder, waarbij er wordt gekeken hoe deze onderwerpen op dit moment vorm krijgen binnen de KMar en waar verbeteringen mogelijk zijn.

L&D-beleid bij de KMar

Om leren en ontwikkelen vorm te geven kan gebruik worden gemaakt van L&D-beleid. Op dit moment is er bij de KMar geen apart L&D-beleid. Wel is er loopbaanbeleid,¹⁵ 'MD-beleid',¹⁶ de HR-strategie KMar¹⁷ en het Strategisch Kader OTCKMar.¹⁸ Vanuit het organisatiebrede belang van L&D is een eerste aanbeveling om een meer integraal L&D-beleid te ontwikkelen bij de KMar.

Maar wat is eigenlijk L&D-beleid, wat is 'goed' L&D-beleid, en welke L&D-elementen moeten hierin terugkomen?

Allereerst kan beleid omschreven worden als 'een geordende reeks van interventies door een actor die is toegerust met publiekrechtelijke bevoegdheden. Met deze interventies oefent de actor invloed uit op een of meer burgers en organisaties.'¹⁹ Integraal L&D-beleid kan verbinding leggen tussen de strategische dimensie van de organisatie, de werkpraktijk en de individuele competenties van medewerkers.²⁰

14 Mooijman et al, *Handboek Leren en Ontwikkelen*, 147.

15 Koninklijke Marechaussee, 'De Loopbaan beschouwd', 27 maart 2019.

16 Koninklijke Marechaussee, 'Nota Management Development (MD) beleid 2021', KMAR2021001390 (2021).

17 Koninklijke Marechaussee, 'HR-strategie KMar 2021-2025', (2020).

18 Koninklijke Marechaussee, 'Strategisch kader OTCKMar', Versie 1.0, 12 augustus 2022.

19 R. in 't Veld, 'Maatstokken voor goed onderwijsbeleid', in: N. van Engen (red.), *Wat is goed Onderwijsbeleid? Essays over goed, zinvol en effectief onderwijsbeleid* (Erasmus Universiteit Rotterdam, 2017).

20 Mooijman et al, *Handboek Leren en Ontwikkelen*.

De interventies die in een dergelijk L&D-beleid naar voren zouden moeten komen, kunnen worden afgeleid uit de definities van L&D en bestaan dan uit bijvoorbeeld opleiden, trainen, leren, loopbaanontwikkeling, en organisatie-ontwikkeling op zowel individueel, groeps- als organisatieniveau, gericht op de professionele persoonlijke ontwikkeling van medewerkers alsmede het functioneren van de organisatie als geheel.

Hoewel het ontbreekt aan integraal L&D-beleid, is het niet zo dat er geen interventies en activiteiten plaatsvinden op het gebied van L&D. Zo heeft de KMar haar eigen Opleidings- en Trainingscentrum (OTC) waar formele opleiding en training plaatsvindt, met name voor marechaussees en onderofficieren. Op het OTC wordt tevens gewerkt aan de professionalisering van instructeurs. Ook kunnen medewerkers van de marechaussee formele (externe) opleidingen volgen via een persoonlijk ontwikkelplan. De projectgroep Leerhuis Landelijk Tactisch Commando (LTC) KMar is op uitvoerend niveau in 2020 gestart met het Leerhuis LTC,²¹ waarin het vormgeven en sturen van informeel werkplekklereen prominente plek krijgt. Er zijn inwerkprogramma's en er is een programma gericht op sociale innovatie.²² Ook is er in het verleden al eens onderzoek gedaan naar de leercultuur binnen een bepaald organisatie-onderdeel van de KMar.

Hoewel er dus al uitvoering wordt gegeven aan verschillende L&D-interventies, is er nog geen integraal beleid dat verschillende onderdelen en doelgroepen binnen de KMar met elkaar verbindt en waar nodig in lijn brengt. Op basis van theoretische inzichten op L&D-gebied, zou L&D-beleid voor de KMar in ieder geval de volgende elementen moeten adresseren:

1. Strategische doelen van de KMar.
2. Definieren verschillende doelgroepen in relatie tot het organisatieniveau waarop zij moeten functioneren (bestuurlijk, strategisch, tactisch en uitvoerend niveau) en de (toekomstig) benodigde kennis, vaardigheden en competenties per doelgroep.
3. De wijze waarop de verschillende doelgroepen het beste leren. Interventies ten aanzien van persoons- en omgevingsfactoren die leren stimuleren of hinderen.
4. Formele leertrajecten.
5. Informele (sociale) leertrajecten.
6. Werkplekklereen en werkplekbegeleiding.
7. Communities of Practice.
8. Reflectie.
9. Gewenste leercultuur KMar.
10. Kwaliteitsborging en evaluatie.

Het organiseren van L&D

Naast het ontwikkelen van L&D-beleid is het ook van belang hoe L&D georganiseerd wordt. Dat kan op verschillende manieren gebeuren en is mede afhankelijk van het doel, het belang wat eraan gehecht wordt en de gebruikelijke organisatievorm. De KMar kent drie hiërarchische lagen en koos er in het verleden voor de civiele organisatie-indeling te volgen, vanwege de civiele politiefunctie die zij vervult en de aansluiting op het civiele domein. Dit betekent dat de hiërarchische indeling strategisch – tactisch – operationeel wordt gehanteerd. Het militaire domein, daarentegen, hanteert de indeling strategisch – operationeel – tactisch.

De organisatie van de KMar heeft zich de afgelopen jaren verder ontwikkeld en aangepast aan de omgeving. Grote ontwikkelingen daarbij waren de verzelfstandiging, heropname in het Nederlandse politiebestedel en de verandering van de operationele werkwijze van een geografische oriëntatie naar een informatiegestuurde.²³ Ook is de KMar vanwege druk op, met name, de civiele politietaken in omvang toegenomen tot een personele sterkte van 8720 beroepsmilitairen en burgermedewerkers.²⁴ De marechaussee nadert de personele omvang van de luchtmacht, die 9256 beroepsmilitairen en burgermede-

21 Koninklijke Marechaussee, 'Leerhuis LTC. Het hoe, wat en waarom van het leerhuis', LTC Versie 2.0 (2020).

22 Sociale innovatie gaat over de vernieuwing van de manier waarop er door individuen wordt (samen)gewerkt.

23 J. Smeets en H. Hovens, 'Adaptatie en continuïteit: Schoksgewijze ontwikkeling van de marechaussee gedurende twee eeuwen', in: M.G.W. den Boer et al (red.), *Marechaussee. Studies over de werkwijze en organisatie van de Koninklijke Marechaussee* (2022).

24 Ministerie van Defensie, *HR-monitor Defensie Midden 2025*.



Onder meer door druk op de civiele politietaken is de KMar sterk in omvang toegenomen

FOTO MCD, LOUIS MEULSTEE

werkers heeft.²⁵ De omvang in groei kwam met name voor rekening van het onderofficiersbestand en de operationele uitvoering. Nu ook de militaire politietaak van de KMar weer belangrijk wordt en hiervoor weer eenheden worden opgericht is het einde van de personele groei van de KMar nog niet in zicht.

Wanneer deze ontwikkelingen in de context van de toekomstbestendige organisaties, volgens De Smet et al,²⁶ worden gezet, kan je stellen dat de KMar de afgelopen jaren bezig is geweest met de hoofdvraag wie zij is en op welke wijze ze wil opereren. De derde hoofdvraag waar toekomstbestendige organisaties een antwoord op formuleren is op welke wijze zij zich willen ontwikkelen en ook hoe zij dit ontwikkelen organiseren.

De huidige L&D-organisatie bij de KMar

De afgelopen jaren zijn er aanpassingen geweest ten aanzien van de organisatie van leren en ontwikkelen bij de marechaussee. Zo is in 2021 middels de werkorganisatie Staf Commandant (STC) KMAR gestart met de Directie Kennis,

Strategie en Innovatie (DKSI) om richting te geven aan integrale visievorming, strategieontwikkeling, kennismanagement en innovatie.²⁷ Ook is in deze periode op het Landelijk Tactisch Commando (LTC) gestart met ontwikkelgroepen en is in 2020 gestart met 'Het Leerhuis LTC'.²⁸ De (plv) brigadecommandanten en Hoofden Operationele ondersteuning hebben inmiddels een taak als kennismakelaar.

Het Opleidings- Trainings- en Kenniscentrum KMar (OTCKMar) is een belangrijke speler binnen de L&D-organisatie van de marechaussee. De afgelopen jaren heeft het OTCKMar ingezet op meer *blended* leren en modulair onderwijs in plaats van alleen klassikaal onderwijs aan te bieden. Echter, de positie van het OTCKMar binnen de organisatie is al bijna twee decennia onveranderd. De laatste reorganisatie stamt uit 2012, waarbij, onder druk

25 Ministerie van Defensie, *HR-monitor*.

26 De Smet, Gagon en Mygatt, 'Nine keys'.

27 Koninklijke Marechaussee, 'Werkorganisatie Staf CKMar', 15 maart 2021.

28 Koninklijke Marechaussee, 'Leerhuis LTC'.

van bezuinigen, het toenmalige Landelijk Opleidings- en Kenniscentrum KMar (LOKMar) is omgevormd naar het huidige OTCKMar.²⁹ Commandant OTCKMar is vooralsnog verantwoordelijk voor opleiden en trainen op zowel het strategisch, tactisch als operationeel niveau. In de praktijk betekent dit dat de staf van het OTCKMar op alle drie niveaus moet adviseren én uitvoeren en daarnaast verantwoording afleggen over beheer en kwaliteitsbewaking.³⁰ Dit vraagt nogal wat van het personeel van de staf OTCKMar. In de praktijk zie je echter dat de meeste aandacht gaat naar de uitvoering en het goed draaiende houden van het opleidingscentrum en alle dagelijkse problematiek. Een fenomeen dat bij veel scholen voorkomt.³¹

Naast de DKSI en het OTCKMar, die primair belast zijn met een vorm van L&D, zijn er ook stafadviseurs bij de Sectie Strategisch Human Resources & Advies (HRA) die zich bezighouden met L&D. Zij vallen onder het cluster Human Resources (HR) binnen de Directie Human Resources en Bedrijfsvoering (HR&BV). Op dit moment is er een beweging gaande om de strategische advisering en beleidsvorming met betrekking tot opleiden hier te beleggen en te ontvlechten van het OTCKMar.

Het toegenomen belang van L&D (in de volle breedte) voor toekomstbestendige organisaties maakt het nodig om bij het vormgeven van een L&D-organisatie te kijken naar de positionering en inrichting van DKSI, DHR&BV en het OTCKMar. De volgende paragraaf beschrijft daarom een visie voor een toekomstige organisatiestructuur voor de L&D-organisatie bij de KMar.

Een toekomstige KMar L&D-organisatie

Om een antwoord te geven op de vraag welke organisatievorm geschikt kan zijn voor het organiseren van L&D bij de KMar, is het goed om te bekijken welke organisatievormen de marechaussee nu al kent. Conform het model van Marcus en Van Dam³² kent de KMar drie hiërarchielagen met topmanagement (strategisch), middenmanagement (tactisch) en uitvoerenden (operationeel). Hierbij neemt het topmanagement strategische beslissingen die impact hebben op de hele organisatie. De uitvoerenden houden zich bezig met operationele beslissingen ten aanzien van de bedrijfsprocessen. Het middenmanagement vervult een spilfunctie en houdt zich vooral bezig met organisatorische beslissingen. Daarnaast kan het middenkader bij platte organisaties ook een taak krijgen in het vaststellen van de strategie van organisatorische eenheid.³³

De KMar kent in beginsel de organisatiestructuur van een lijn- en (functionele) staforganisatie. Hierbij is er een lijnorganisatie van een hiërarchische structuur met één leidinggevende per medewerker, aangevuld met adviserende stafafdelingen. Daarnaast is er een functionele organisatiestructuur ingedeeld in functies/specialismen zoals HR&BV. Ook wordt er gebruik gemaakt van projectorganisaties, waarin een tijdelijke structuur rondom een project wordt opgericht. De voordelen van de combinatie lijn- en (functionele) staforganisatie is dat er meer expertise en hoge deskundigheid beschikbaar zijn voor betere besluitvorming. De nadelen zijn mogelijke spanningen tussen lijn en staf en meer bureaucratie. Bij de functionele organisatie is er een hoge deskundigheid, maar zorgen meerdere leidinggevendenden ook voor onduidelijkheid. Het voordeel van projectorganisaties is dat zij doelgericht en flexibel zijn, maar daar staat tegenover dat ze weinig continuïteit bieden.

Hoewel er verschillende organisatievormen te zien zijn bij de KMar, zijn niet alle vormen even effectief gebleken. Het ontstaan van meerdere managers en onduidelijkheid geeft gedoe tussen medewerkers en leidinggevendenden en maakt de nadelen van functionele sturing zichtbaar. Ook is

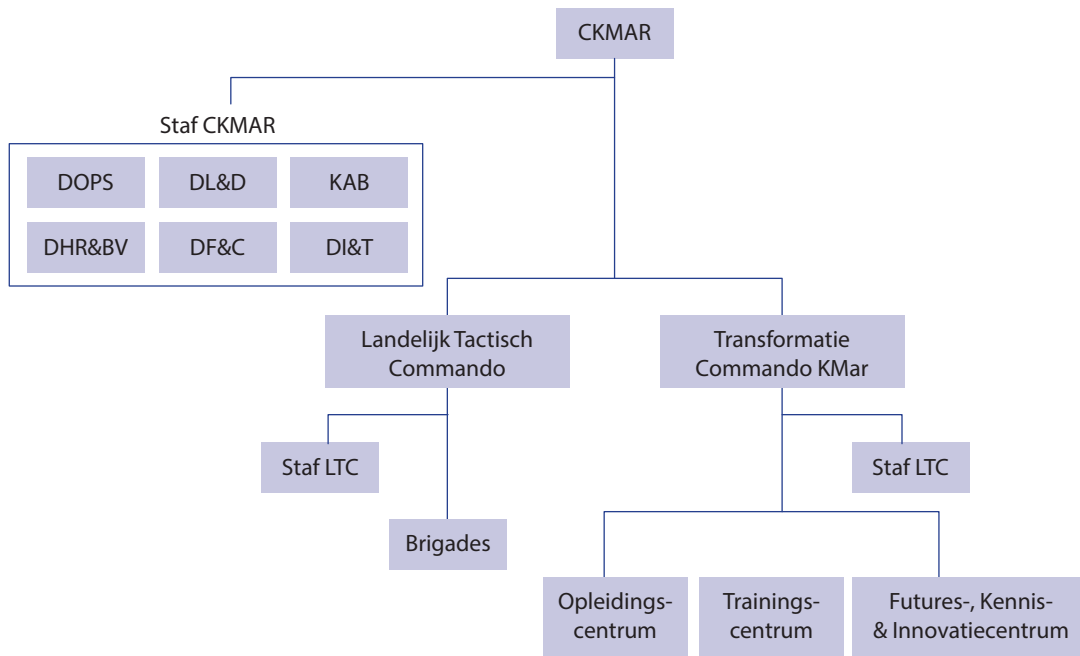
29 Koninklijke Marechaussee, 'Definitief Reorganisatieplan. Herinrichting Opleidingsveld Koninklijke Marechaussee en concentratie operationele kennis', 2013.

30 Koninklijke Marechaussee, 'Subtaakbesluit Koninklijke Marechaussee 2019'. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043241/2020-03-12#Artikel11>.

31 VO-Academie, 'Sturen vanuit Visie. Strategisch Onderwijskundig Leiderschap' (2010) 64.

32 J. Marcus en N.H.M. van Dam, *Een praktijkgerichte benadering van Organisatie en Management* (Noordhoff, 2009).

33 Marcus en Van Dam, *Een praktijkgerichte benadering*.



Figuur 1 Mogelijke organisatiestructuur KMar inclusief L&D-organisatie

er de neiging om onderwerpen weer zoveel mogelijk als lijnorganisatie te structureren. Dit zie je bijvoorbeeld terug wanneer er een projectorganisatie ergens voor opgericht wordt en alles (ook de business as usual) dan bij de projectgroep terecht komt, ofwel dat de projectgroep zichzelf in de dagelijkse taken gaat mengen. Wellicht komt bovenstaande door de traditionele militaire organisatievorm (lijnstructuur) en militaire cultuur, waarbij een van de belangrijkste kenmerken is dat bevelvoering en besluitvorming via de verticale lijn plaatsvindt, er strikt hiërarchische verhoudingen zijn tussen manager en medewerker en er 'eenheid van bevel' is. Dit is in ieder geval een punt om bij de organisatie van L&D bij de KMar rekening mee te houden.

De huidige L&D-organisatie is een uitkomst van verschillende ontwikkelingen en groei bij de KMar. Het L&D-landschap kent een aantal grote spelers, maar ook versnippering en overlap. Een integraal herontwerp van de L&D-organisatie kan zorgen voor meer synchroniteit, effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit ten aanzien van leren en ontwikkelen bij de KMar.

Gezien het toegenomen organisatiebelang van L&D is een eerste punt bij het herontwerp dat L&D een eigen volwaardige plaats krijgt aan de bestuurstafel (de Marechausseeraad) en geen subonderdeel is van HR&BV/DKSI/OTCKMar. Het aanbrengen van een meer zuivere scheiding vermindert ingewikkelde functionele sturing en matrixstructuren. Daarnaast kan een meer zuivere scheiding tussen het strategische, tactische en operationele niveau helpen om overlap en daarmee inefficiëntie en ineffectiviteit uit de organisatie te halen en succesvoller te zijn.³⁴ De scheiding tussen beleid en uitvoering kent de KMar ook al ten aanzien van haar operationele domein, met een Directie Operaties en het Landelijk Tactisch Commando.

Wanneer deze scheiding tussen beleid en uitvoering gevolgd wordt, ontstaat er een strategische directie L&D en een tactisch-operationele uitvoeringorganisatie.³⁵ Binnen de militaire

³⁴ Mooijman et al, *Handboek Leren en Ontwikkelen*.

³⁵ Binnen de KMar wordt voor de organisatie-indeling de civiele indeling van strategisch-tactisch-operationeel gebruikt en de niet de militaire indeling strategisch-operationeel-tactisch.

wereld betreft een uitvoeringsorganisatie een commando. Naast de scheiding op organisatie-niveaus ontstaat hiermee ook meer balans tussen enerzijds het gebied operatiën en anderzijds het gebied organisatieontwikkeling. Een dergelijk model is binnen de militaire wereld ook niet ongewoon. Zo kent de NAVO twee gelijkwaardige commando's: het Allied Command Operations (ACO) en het Allied Command Transformation (ACT). Ook bij bijvoorbeeld de United States Army zie je dat commandanten in de operatie en aan de ontwikkelkant op gelijke voet staan. Het Army Futures Command, het Army Training & Doctrine Command en het Army Forces Command staan allemaal onder leiding van een viersterrengeneraal.

Op basis van bovenstaande uitgangspunten (scheiding, beleid en uitvoering en gelijke balans tussen operatiën en organisatieontwikkeling) kan een organisatiestructuur ontstaan met een Directie Learning & Development en een 'Transformatie Commando KMar (TCKMar)' (zie Figuur 1). Zowel de Directie L&D als het TCKMar staan daarmee onder leiding van een brigade-generaal, waarmee er balans komt in de Marechausseeraad. In de figuur is te zien dat de Directie KSI niet meer terugkomt. De verschillende onderdelen van deze directie gaan dan op in de Directie L&D en het transformatie-commando.

Kwaliteitsborging van formeel leren en ontwikkelen bij de KMar

De KMar is belast met zowel een civiele als militaire politiefunctie. Kenmerkend voor het uitvoeren van de politiefunctie is dat het personeel die deze taken uitvoert verregaande bevoegdheden heeft ten opzichte van de burgerbevolking, zoals de bevoegdheid tot het gebruik van geweld of het nemen van vrijheidsbeperkende maatregelen. Daarnaast wordt

personeel van de KMar bij de uitvoering van militaire politietaken in zeer risicovolle omstandigheden gebracht. De taakuitvoering van de KMar maakt dan ook dat zij de verantwoordelijkheid heeft om haar personeel hier zo goed mogelijk op voor te bereiden.

Deze voorbereiding gebeurt onder andere door middel van het verzorgen van eigen opleidingen en trainingen op het OTCKMar. Die moeten kwalitatief goed zijn en bijdragen aan een gedegen voorbereiding en ontwikkeling van het personeel. Bovenstaande maakt kwaliteit en kwaliteitsborging dus een belangrijk thema voor de KMar, net als in de rest van de opleidings- en onderwijswereld. Er zijn verschillende instrumenten voor kwaliteitsborging, zoals: opzetten van een kwaliteitszorgsysteem, accreditatie en keurmerken, feedback en evaluaties, opleiding en professionele ontwikkeling van docenten, externe evaluatie, leerresultaten en toetsing, en samenwerking met de arbeidsmarkt.³⁶ In onderstaande paragrafen wordt gekeken naar vier aspecten die van invloed zijn op de kwaliteit van het eigen onderwijs en opleidingen bij de KMar en waar verbeteringen mogelijk zijn. Dit gaat om de positie van Commandant OTCKMar, professionalisering van onderwijsmanagers en docenten/instructeurs, het kwaliteitszorgsysteem bij het OTCKMar en het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs.

Positie van Commandant OTCKMar en invloed op kwaliteit van opleidingen

Schoolleiders bevinden zich vaak in een ingewikkeld krachtenveld van interne en externe krachten.³⁷ Dit is ook terug te zien in de positie van commandant OTCKMar (C-OTC), waarbij naast functionele krachten er ook organisatie-culturele krachten spelen.

Een van de functionele krachten komt tot uitdrukking in de vraag vanuit de 'operatie' naar nieuwe medewerkers. Met de groei van de marechaussee in omvang van de afgelopen jaren, is een grote druk gekomen op C-OTC om zoveel mogelijk leerlingen klaar te stomen voor hun startfunctie. Dit resulteerde onder andere in verhoogde aanstellingsopdrachten en daarmee druk op de huidige opleidingen, die korter en

36 "Welke instrumenten kunnen worden ingezet voor kwaliteitsborging onderwijs", ChatGPT, 11 maart versie 4.5, OpenAI (2025). Zie: <https://chatgpt.com/chat>.

37 VO-Academie, *Sturen vanuit Visie. Strategisch Onderwijskundig Leiderschap* (2016) 64.

sneller moesten. Het effect hiervan is dat de kwaliteit van de opleidingen en de uiteindelijke leerresultaten mogelijk in het geding komen, wat uiteindelijk kan resulteren in kwaliteitsproblemen bij de taakuitvoering. Vanuit de gedachte dat docenten en instructeurs zichzelf als professionals zien, neemt de interne druk op C-OTC vanuit deze doelgroep ook toe. Zij willen waarschijnlijk zoveel mogelijk kwaliteit blijven leveren, in plaats van alleen maar meer leerlingen af te leveren en gaan dus niet zonder meer mee in besluiten die dit doel nastreven.

Naast de functionele krachten speelt er ook een cultureel fenomeen mee dat het krachtenveld beïnvloedt. Dat is het systeem binnen de krijgsmacht van hiërarchie, beoordelingen en bevorderingen. De Commissie Giebels onderzocht in 2018 sociale veiligheid binnen Defensie. Daaruit kwam onder andere naar voren dat veel militairen in de ratrace van bevorderingen zitten en daarvoor zoveel mogelijk positieve beoordelingen moeten hebben en weinig ‘gedoe’ moeten genereren.³⁸ C-OTC zit als kolonel in de Marechausseeraad, waarin voornamelijk generaals zitting hebben. Diezelfde generaals bemensen op hun beurt weer het generaalsberaad van de KMar, dat besluit welke kolonels er worden voorgedragen voor benoeming tot generaal. Deze constructie brengt enerzijds een bepaalde afhankelijkheidsdynamiek mee voor C-OTC en kan anderzijds ook invloed hebben op de motieven om C-OTC te willen worden/zijn. De Commissie Giebels stelde dat dit systeem leidinggevend in een lastige spagaat brengt, van enerzijds doen wat nodig is, maar gedoe geeft en anderzijds de persoonlijke belangenafweging ten aanzien van toekomstige bevordering. Bovenstaande maakt dat de huidige positie en rang van C-OTC mogelijk indirect effect heeft op de kwaliteit van de opleidingen.

Professionalisering onderwijsmanagers, docenten en instructeurs

Kwaliteitsborging kan ook in verband worden gebracht met de ontwikkeling van ‘professionele leergemeenschappen’.³⁹ Verbiest omschrijft dit als ‘Een concept in de literatuur rondom schoolverbetering, dat zich richt op het professioneel leren van de professionals in de school,

met als doel het verbeteren van het leren van leerlingen en van de resultaten van dat leren.’⁴⁰ De ontwikkeling van professionals in de school betreft hierbij zowel de docenten als de schoolleiding zelf.⁴¹ Professionalisering van schoolleiders is te zien in de groeiende nadruk op onderwijskundig leiderschap. Zo vervult een schoolleider in een professionele leergemeenschap onder andere een expertrol als onderwijskundig leider om van hieruit de leraren verder te professionaliseren.⁴² Schoolleiderschap verandert van een functie naar een professie. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in de ontwikkelde beroepsstandaarden en beroepsprofiel voor schoolleiders in het primair en voortgezet onderwijs.⁴³

Op dit moment is er geen lopend traject ten behoeve van professionalisering van onderwijsmanagers (commandanten enteamleiders op het OTCKMar) bij de marechaussee. Ook in de functiebeschrijvingen komt de benodigde onderwijskundige kennisbasis voor het ontwikkelen van professionele leergemeenschappen (bijvoorbeeld een vereiste onderwijskundige opleiding) niet altijd naar voren en ligt de nadruk meer op algemene management/leidinggevende kennis en ‘Management Development-talenten’.⁴⁴ Wel is er op het OTCKMar gestart met digitale professionalisering voor het personeel.⁴⁵ Ook in het verleden zijn er wel professionaliseringstrajecten voor zowel instructeurs als onderwijsmanagers geweest.⁴⁶ De professionaliseringsinitiatieven lijken echter ad hoc van aard, het ontbreekt voorsnog aan

38 Commissie Giebels, *Onderzoek naar een Sociaal Veilige Werkomgeving bij Defensie* (2018) 62.

39 ‘Onderwijskwaliteit’, zie: <https://wij-leren.nl/onderwijskwaliteit.php>.

40 E. Verbiest, *Professionele leergemeenschappen. Een inleiding* (Garant Uitgevers, 2012) 16.

41 Verbiest, *Professionele leergemeenschappen*.

42 Ibidem, 73.

43 VO Raad, ‘Code goed onderwijsbestuur’, VO 2019; PO Raad, ‘Code goed bestuur in het primair onderwijs’, 2020; VVoB, PO Raad & VO Raad, ‘Beroepsprofiel bestuurders funderend onderwijs’, 2024.

44 Op basis van de functiebeschrijvingen Plv C-OTC en Sectorcommandanten OTC.

45 Koninklijke Marechaussee, ‘Strategisch kader OTCKMar’, Versie 1.0. 12 augustus 2022.

46 Koninklijke Marechaussee, ‘De strategische positionering van het Landelijk Opleidings- en Kenniscentrum Koninklijke Marechaussee’ (2005) 9.

een structureel en doorlopend professionaliseringsprogramma en onderwijskundige standaarden voor managers.

Kwaliteitszorgsysteem opleidingen

Kwaliteitszorg is een belangrijk fenomeen in de opleidingswereld en kan worden omschreven als 'alle activiteiten en maatregelen waarmee de school de onderwijskwaliteit bewaakt en verbetert'.⁴⁷ Onderwijskwaliteit verwijst naar de mate waarin het onderwijs effectief en doelgericht bijdraagt aan de ontwikkeling van leerlingen.⁴⁸ Het gebruik van evaluatie en keurmerken is een manier om de onderwijskwaliteit te waarborgen.

In 2017 is er op het OTCKMar een 'Plan van Aanpak Onderwijsevaluaties' opgesteld, waarin een voorstel wordt gedaan om middels een opleidingscommissie het onderwijs periodiek te evalueren.⁴⁹ In 2020 is er op het OTCKMar een voorzet gemaakt met het introduceren van kwaliteitsmanagementzorgsysteem⁵⁰ waarin kaders voor kwaliteitszorg voor opleiden en trainen zijn beschreven. In de praktijk komt structurele kwaliteitszorg en het evalueren van opleidingen moeizaam van de grond. Structurele evaluatie van opleidingen varieert per sector binnen het OTC en het ontbreekt voornamelijk aan planning van evaluaties. Mogelijke redenen dat evaluatie niet structureel en kwalitatief goed van de grond komt is de tijd en moeite die ermee gepaard gaat, het onder ogen komen van eigen

fouten⁵¹ en een negatief sentiment binnen de KMar rondom bureaucratisering en formalisering.⁵² In de periode 2018-2019 is de inschaling van de wachtmeesteropleiding binnen het Nederlands Kwalificatieraamwerk (NLQF)⁵³ vervallen. Deze is voornamelijk nog niet opnieuw aangevraagd, vanwege de kosten in vergelijking met de formele waarde van de aanduiding.⁵⁴

Wetgeving en Toezicht als kwaliteitsinstrument

Het laatste kwaliteitsinstrument wat hier wordt benoemd is wetgeving en extern toezicht. In Nederland is er verschillende wetgeving die betrekking heeft op onderwijs en het meest bekende toezichtorgaan is de onderwijsinspectie. De onderwijsinspectie is het overheidsorgaan dat controleert of de kwaliteit van het onderwijs goed is en of de wet- en regelgeving worden nageleefd. Dit doet zij door het bezoeken van scholen, daar kwaliteitsonderzoek uit te voeren en dit te evalueren met de schoolleiding.⁵⁵

De KMar maakt onder andere gebruik van externe opleidingen op de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) en de politieacademie. Het onderwijs van de NLDA moet voldoen aan de eisen van de wet op het hoger onderwijs. Ook de politieacademie kent een wettelijke basis met kwaliteitseisen, het onderwijs van de politie wordt geregeld in de Politiewet 2012 en de regeling politieonderwijs.⁵⁶ Het toezichthoudend orgaan voor het politieonderwijs is de Inspectie Justitie & Veiligheid. Daarnaast is er een (waarschijnlijk zeer onbekende, maar nog steeds geldende) wet tot regeling van het militair onderwijs bij de landmacht, waarin ook een inspecteur op het militair onderwijs is genoemd.⁵⁷ Voor het onderwijs dat de KMar zelf geeft zijn er voornamelijk geen wettelijke regelingen en er is geen onafhankelijk toezichtorgaan dat als kwaliteitswaarborg kan dienen.

Ten aanzien van de kwaliteitsborging van het formele onderwijs zijn er dus nog verbeteringen mogelijk. Ook een nieuwe organisatiestructuur met meer balans tussen operatie en opleiding, zoals eerder in dit artikel vermeld, kan een mitigerende maatregel zijn. Door de nieuwe structuur verandert ook de afhankelijkheidspositie van C-OTC.

47 'Kwaliteitszorg', zie: <https://wij-leren.nl/kwaliteitszorg.php>.

48 'Onderwijskwaliteit', zie: <https://wij-leren.nl/onderwijskwaliteit.php>.

49 OTCKMar, 'Plan van Aanpak Onderwijsevaluaties', juni 2017.

50 OTCKMar, 'Memo Kwaliteitszorgmanagementsysteem', 8 december 2020.

51 Mooijman et al, *Handboek Leren en Ontwikkelen*, 393.

52 Koninklijke Marechaussee, 'Analyse- en Adviesrapport Inrichtingsopties Kennismanagement bij de KMar', KMAR2023009203 (2023).

53 Het Nederlands Kwalificatieraamwerk (NLQF) is bedoeld om het niveau van diploma's en certificaten beter te begrijpen en met elkaar te kunnen vergelijken. Zie: www.nlqf.nl.

54 Met het afronden van een opleiding met inschaling NLQF 3 kan een student bijvoorbeeld niet instromen op MBO-niveau.

55 'Onderwijsinspectie', zie: <https://wij-leren.nl/onderwijsinspectie.php>.

56 'Regeling politieonderwijs', zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0049610/2024-04-24>.

57 'Wet tot regeling van het Militair Onderwijs bij de Landmacht', zie: https://wetten.overheid.nl/BWBR0001857/1933-09-16/0#search_highlight0.



'Groene module' van de marechaussee. Een doorlopend professionaliseringsprogramma voor zowel managers als docenten/instructeurs is nodig om de kwaliteit van het onderwijs te bewaken

FOTO MCD JASPER VEROLME

Een verdere professionalisering van onderwijsmanagers kan ook een helpende maatregel zijn. Bijvoorbeeld door het toevoegen van een verplichte onderwijskundige kwalificatie voor onderwijsmanagers. Daarnaast is een doorlopend professionaliseringsprogramma voor zowel managers als docenten/instructeurs benodigd. De daadwerkelijke implementatie van bovenstaande maatregelen die uiteindelijk de kwaliteit van het onderwijs moeten borgen, kan worden bevorderd door het inregelen van een externe onafhankelijke toezichthouder en eventuele aanvullende wet- en regelgeving met betrekking tot het onderwijs bij de KMar.

Afsluiting

De komende jaren zal Defensie verder gaan groeien in omvang. Om de sturing op kwantiteit en kwaliteit in evenwicht te houden kunnen de krijgsmacht delen verschillende L&D-maatregelen nemen. Het artikel laat zien dat een

meer integraal L&D-beleid en een hernieuwde organisatiestructuur waarbij L&D direct aan de bestuursstafel zit hieraan kunnen bijdragen. De kwaliteit van het personeel hangt in grote mate samen met de kwaliteit van de opleidingen en het opleidingspersoneel. Om hier meer waarborgen in te bouwen kunnen krijgsmacht delen kritisch kijken naar de positie en kwalificaties van commandanten van opleidings- en trainingscentra. Ook moet er de komende jaren ruimte blijven voor instructeurs en opleiders om zich blijvend te ontwikkelen. Als laatste kan Defensie kijken naar het inregelen van aanvullende wet- en regelgeving en het organiseren van onafhankelijk (extern) toezicht op de opleidingen. Uiteindelijk staat of valt een effectieve krijgsmacht met voldoende personeel van voldoende kwaliteit. En aangezien kwaliteit minder makkelijk te vatten is in harde managementcijfers is het van belang dat L&D goed vertegenwoordigd en verankerd is aan de bestuursstafel. ■