

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2023

Nr. 72

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2023

De veiligheidssituatie in de wereld verslechtert in hoog tempo en kenmerkt zich door snelle veranderingen, onzekerheid, complexiteit en ambiguïteit. De oorlog in Oekraïne en de toenemende dreiging aan de oostgrens van Europa zijn daar voorbeelden van. Ook in andere delen van de wereld neemt de instabiliteit toe. Dat stelt eisen aan de operationele gereedheid van Defensie, nu en in de nabije toekomst. Om tijdig en effectief op te kunnen treden is voldoende en kwalitatief goed opgeleid personeel nodig. Op dit moment is er een groot personeelstekort. Met het oog op de verslechterde veiligheidssituatie en de beoogde groei van Defensie in de nabije toekomst, moeten voor het personeelstekort oplossingen worden gevonden.

Schaalbaarheid moet een oplossing bieden om op het juiste moment gegarandeerd over de juiste capaciteit te kunnen beschikken om de taken van Defensie uit te kunnen voeren. Een hervormende en geïntensiverde inzet van reservisten maakt daar in belangrijke mate onderdeel van uit. Defensie wil reservisten in de toekomst anders gaan inzetten door ze een vast onderdeel te maken van eenheden, in tegenstelling tot de huidige praktijk waar reservisten vooral worden ingezet op losse taken en projecten. Daarbij gaan we de samenwerking met civiele werkgevers intensiveren en een beter aanbod neerleggen aan hen en aan de reservisten zelf zodat het aantal reservisten kan toenemen. Tot slot zorgen we voor voldoende opleidingscapaciteit en gaan we kijken naar vormen van gegarandeerde beschikbaarheid zodat de krijgsmacht kan rekenen op voldoende kwaliteit en kwantiteit van reservisten. In deze brief neem ik u graag mee in welke keuzes wij maken en welke maatregelen – die uitgaan van vrijwillige inzet – we nu kunnen nemen om reservisten beter te benutten als wezenlijk onderdeel van een schaalbare en toekomstbestendige krijgsmacht.

Deze brief is een uitwerking van de ambities met reservisten die ik met u heb gedeeld in de Defensienota¹ en de kamerbrief Contouren behouden, binden en inspireren². Daarnaast heb ik in het commissiedebat Personeel van 15 september jl. toegezegd met mijn visie te komen op de positie van reservisten³. Deze toezegging doe ik met deze Kamerbrief gestand.

Krijgsmacht van Choice naar Necessity

De afgelopen decennia heeft Nederland in het kader van de tweede hoofdtaak van Defensie (het bevorderen van de internationale rechtsorde) kunnen kiezen voor deelname aan missies. De huidige geopolitieke context vraagt echter dat we ook goed voorbereid moeten zijn om in het kader van de eerste hoofdtaak (de verdediging van het eigen grondgebied en dat van de bondgenoten) deel te nemen aan missies, zonder dat we een keuze hebben. Ook vraagt de ondersteuning van civiele autoriteiten zoals gedefinieerd in de derde hoofdtaak vaker onze aandacht, zoals te zien was bij de bestrijding van Covid en de wateroverlast in Limburg. Geopolitieke, technologische, klimatologische, demografische, maatschappelijke en economische ontwikkelingen creëren bovendien nieuwe uitdagingen, waarbij de grenzen tussen de drie hoofdtaken vervagen en waarbij wij rekening dienen te houden met snelle escalatie. Daarnaast is er een toenemende behoefte aan het incidenteel en permanent kunnen opschalen, voor inzet buiten en binnen Nederland⁴. Dat laatste is een taak die weliswaar niet alleen aan Defensie is voorbehouden, maar waarvoor wel een beroep op ons wordt gedaan.

De schaalbare krijgsmacht

Dit alles stelt hoge eisen aan Defensie. Een toekomstbestendige krijgsmacht is niet alleen wendbaar in haar reactie op (onverwachte) dreigingen, maar moet de inzet ook kunnen opschalen en afschalen en over voortzettingsvermogen beschikken om langdurig inzetbaar te zijn in tijden van crisis. Randvoorwaarden zijn dat de Defensieorganisatie hierop is voorbereid en ingericht, dat er voldoende getrainde reservisten beschikbaar zijn en dat Defensie opereert in verbinding met de samenleving.

Defensie bouwt aan een schaalbare krijgsmacht met behulp van een schillenmodel⁵. De eerste twee schillen bestaan uit de direct en indirect inzetbare capaciteit vanuit de vaste formatie. De derde en vierde schil zijn flexibel om te kunnen op- en afschalen, te weten de mobilisabele capaciteit en de netwerkcapaciteit. De mobilisabele capaciteit zijn militairen en burgers met individuele oproepcontracten. De netwerkcapaciteit bestaat uit capaciteiten die door overeenkomsten met bedrijven beschikbaar kunnen komen, zoals mensen met een specifieke expertise of middelen. Een voorbeeld daarvan is een overeenkomst tussen een transportbedrijf en Defensie waarbij een deel van het chauffeurs- of monteursteam ook opereert bij Defensie.

¹ Kamerbrief Defensienota 2022 – sterker Nederland, veiliger Europa, 1 juni 2022, Kamerstuk 36 124, nr. 1.

² Kamerbrief Contouren behouden, binden en inspireren, 1 september 2022, Kamerstuk 36 200 X, nr. 8.

³ Toezegging 202209107, Commissiedebat Personeel Defensie, 15 september 2022 (Kamerstuk 36 200 X, nr. 6).

⁴ Dit betreft de uitvoering van hoofdtaak 1 op nationaal grondgebied, hierbij valt te denken aan Host-Nation Support (ondersteuning van troepen van bondgenoten op het grondgebied van Nederland) en aan Homeland Defense (bewaking van vitale infrastructuur).

⁵ Kamerbrief HR-transitie Defensie, 28 mei 2021, Kamerstuk 35 570 X, nr. 91.

Binnen de organisatie wordt schaalbaarheid al op verschillende manieren toegepast. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij de operationele ondersteuning van grote vliegopleidingen zoals Frysian Flag van het CLSK door personeel dat de actieve dienst heeft verlaten maar als reservist nog een bijdrage levert met hun expertise. Een voorbeeld op een ander terrein is de inzet van een reservistenpool met specialisten op het gebied van inkoop en IT bij DMO.

Het belang van reservisten voor de krijgsmacht

Reservisten zijn militairen met een tijdelijk of oproepcontract die zoals hierboven beschreven beschikbaar kunnen zijn vanuit de mobilisabele capaciteit (individueel) of de netwerkcapaciteit (via organisatie/werkgever). Zij staan daarmee aan de basis van een schaalbare defensie-organisatie. Dit is van groot belang omdat reservisten op twee manieren kunnen bijdragen aan een inzetbare en schaalbare krijgsmacht:

- a) Het direct vergroten van de (operationele) capaciteit: reservisten maken het mogelijk meer mensen in te zetten en dat resulteert in een grotere slagkracht. Door meer mensen beschikbaar te hebben kunnen meer eenheden operationeel ingezet worden en breidt de capaciteit daadwerkelijk uit.
- b) Een beter voortzettingsvermogen: getrainde reservisten worden ingezet om, met het eigen materiaal van de eenheid, een piekbelasting op te vangen, of om bij eventuele personele verliezen de capaciteit van de eenheid aan te vullen, zodat de personele gereedheid van de eenheid op peil blijft. Ook kunnen reservisten worden ingezet als achtervang voor taken van militairen die operationeel worden ingezet (back-fill). Zo kan vast personeel vanaf een niet-operationele functie een operationele eenheid versterken, als een reservist zijn niet-operationele- maar wel essentiële – functie gedurende die inzet invult.

Reservisten leveren op deze manier een essentiële bijdrage aan de krijgsmacht. Zij zorgen ook voor een sterkere verbinding met de samenleving, reservisten hebben immers naast hun militaire bestaan ook een actieve rol in de civiele maatschappij en verbinden zo beide werelden met elkaar. Daarnaast is dit een manier om de huidige arbeidsmarktkrapte het hoofd te bieden en de schaarse arbeidscapaciteit binnen verschillende sectoren beter te benutten.

Een andere inzet van reservisten – de operationalisatie van het schillenmodel

Reservisten worden nog meer integraal onderdeel van de krijgsmacht. Het huidige model levert weliswaar de conceptuele invulling van schaalbaarheid, nu moet het ook vorm krijgen in de uitvoering. Waar het tot op heden gebruikelijk was om eenheden alleen met beroepsmilitairen te vullen, kan dat voortaan ook met een mix van beroepsmilitairen en reservisten. Dit geldt ook voor de operationele eenheden. Reservisten gaan in tegenstelling tot het verleden niet langer alleen in aparte reservisteneenheden functioneren, maar gaan ook echt deel uitmaken van de formatie. Voor hen worden nu ook functies gecreëerd binnen bestaande eenheden, zoals dat tot op heden nog niet gebeurde.

Dit betekent concreet dat de personele inrichting van de organisatie moet worden herzien. Elk defensieonderdeel maakt daarom dit jaar een analyse op hoofdlijnen van haar personeelsbestand en de personele behoefte. Hierbij worden de verschillende mogelijke vormen van schaalbaarheid geprojecteerd op de bestaande organisatie, waarbij bekeken wordt welke taken inhoudelijk gezien passen bij schaalbare capaciteit. Op basis hiervan wordt per eenheid aangegeven welke functies door beroepsmilitairen en welke door reservisten kunnen worden ingevuld. Ook wordt hierbij

bekeken welk type reservist gewenst is, zoals welke capaciteiten, ervaring en beschikbaarheid nodig is voor welke taak. Bijvoorbeeld een reservist met een militaire achtergrond die snel beschikbaar is, kan sneller dichterbij de operationele taken geplaatst kunnen worden dan iemand zonder militaire achtergrond.

Defensie streeft naar een verhouding van 2/3 beroepsmilitairen en 1/3 flexibele schil bestaande uit reservisten en/of personeel in deeltijd⁶. Dit is een defensiebrede doelstelling, de invulling van de exacte verhouding is afhankelijk van de taak en opdracht van de eenheid en zal daarom per geval verschillen. Zo kan bijvoorbeeld een hoogwaardige specialistische eenheid anders omgaan met de integratie van flexibel inzetbaar personeel dan een eenheid die een meer generieke of ondersteunende capaciteit levert.

De betekenis van deze veranderende inzet voor Defensie

Doordat we reservisten meer onderdeel willen maken van de parate eenheden en daarmee nadrukkelijker willen inzetten voor operationele taken, worden we ook afhankelijker van de kwaliteit en kwantiteit van deze groep. Er zijn kortom meer reservisten nodig en zij moeten goed opgeleid en getraind zijn.

Defensie gaat ervoor zorgen dat reservisten de opleiding en training die ze nodig hebben ook daadwerkelijk krijgen en er strikter op toezien dat reservisten voldoen aan de aan hen gestelde eisen met betrekking tot opleiding, training en geïntensifieerde oefening. Dit vraagt iets van de absorptiecapaciteit van onze organisatie. We investeren daarom in een groter aanbod van opleidingen, waarbij de druk op de bestaande organisatie beperkt blijft. Bijvoorbeeld door modules aan te bieden waarin reservisten andere reservisten trainen en door meer intensieve samenwerking met externe opleidingsinstituten. Doordat de diversiteit aan taken toeneemt, de opleidingsmogelijkheden verbeteren en er een groter beroep wordt gedaan op vaardigheden en inzet, wordt het zijn van reservist inhoudelijk interessanter voor meer mensen.

De grotere afhankelijkheid van Defensie van de kwaliteit en kwantiteit van reservisten betekent ook dat Defensie moet kunnen rekenen op de gegarandeerde beschikbaarheid en inzetbaarheid van de reservisten. Hun inzet is vrijwillig, maar niet vrijblijvend. Door de verdere integratie van reservisten in de krijgsmacht wordt hun rol van grotere betekenis en is het essentieel dat zij opkomen wanneer het nodig is. Voor verschillende functies zullen aanvullende bindende afspraken moeten worden gemaakt met reservisten en met hun werkgevers om de beschikbaarheid op specifieke momenten te garanderen en daarbij deze ook te belonen. We zijn hierover met werkgevers en de centrales van overheidspersoneel in gesprek.

Het binden en behouden van meer reservisten

Vooruitlopend op de analyse van het personeelsbestand zetten we de volgende maatregelen al in gang om de instroom van reservisten te vergroten:

- We stimuleren vervroegd uittredende beroepsmilitairen aan te blijven als reservist en gaan reeds uitgetreden militairen actief hiervoor

⁶ Deeltijd heeft hierin twee betekenissen. Men kan ten eerste in de netwerkcapaciteit worden ingezet onder gedeeld werkgeverschap: deels bij Defensie en deels bij de civiele werkgever. Ten tweede is het ook mogelijk dat iemand voor bepaalde tijd wordt aangesteld als fulltime reservist, bijvoorbeeld voor een periode van vijf jaar.

benaderen. Wanneer zij binnen zes jaar na hun uittreden actief worden als reservist kunnen kennis en kunde eenvoudig op peil gehouden worden en kunnen zij relatief snel worden ingezet op operationele taken. Bovendien zijn zij van grote waarde in het opleiden en instrueren van reservisten met minder Defensie ervaring.

- We intensiveren programma's als Defensity College en Dienjaar waar mogelijk en stimuleren deelnemers na afloop aan te blijven als beroepsmilitair of reservist.
- We gaan in gesprek met werkgevers en versterken onze verbinding met de samenleving om van het reservist zijn een sterk merk te maken, dit wordt nader toegelicht onder «verbinden met de samenleving».

Om meer reservisten aan ons te binden en de huidige reservisten te behouden zal Defensie ook aantrekkelijk moeten zijn voor zowel reservisten als werkgevers. We bezien hiervoor de volgende maatregelen:

- We gaan reservisten meer maatwerk bieden, zowel als het gaat om inzet als in aanstellings- en contractvormen. We werken daarnaast aan differentiatie in geschiktheidseisen zodat deze eisen meer lijn komen te liggen met de functie die de reservist zal gaan uitvoeren.
- We bouwen de pilot cyberreservisten verder uit. Hierin tekent zich de behoefte af aan een nieuwe categorie reservisten: reservisten die inzetbaar zijn in een specifieke rol of functie, maar niet uitzendbaar zijn en daarom niet aan alle aanstellingseisen hoeven te voldoen. In het cyberdomein hoef je immers niet (altijd) te kunnen voldoen aan de generieke fitheidseisen voor militairen om effectief te kunnen zijn. We bezien of deze constructie voor meer groepen militairen en reservisten zou moeten gelden om op die manier schaarse, hoogwaardige capaciteit aan ons te binden.
- We borgen dat reservisten een stapje voor hebben ten opzichte van externe sollicitanten bij sollicitaties op vaste functies bij Defensie, vanwege de ervaring die zij al hebben opgedaan.
- Defensie werkt samen met de centrales van overheidspersoneel aan het moderniseren van de rechtspositie van de reservist, waarbij een gelijkwaardige behandeling van de beroepsmilitair en de reservist het uitgangspunt is. Hiermee kom ik tegemoet aan de toezegging aan het lid Boswijk in de begrotingsbehandeling om te bezien of Defensie in termen van waardering voor reservisten ten opzichte van fulltime militairen het been dient bij te trekken.
- Als reservisten vaker operationele taken vervullen, komen zij eerder in aanmerking voor onderscheidingen. Hiermee geef ik invulling aan de motie van de leden Kuzu en Boswijk⁷.

Verbinden met de samenleving

De positie van de reservist moet meer worden erkend en gewaardeerd. Defensie en werkgevers moeten de handen ineen slaan om de inzet van reservisten te intensiveren en verder te ontwikkelen. Dat vraagt om een forse inspanning. Nog te veel mensen zijn onbekend met de mogelijkheden die het zijn van reservist hen kan bieden. Bijvoorbeeld op het vlak van persoonlijke ontwikkeling, maar ook als het gaat om zingeving: het direct kunnen bijdragen aan vrede en veiligheid. Voor werkgevers is nog te vaak onbekend wat het in dienst hebben van reservisten hen kan opleveren. Reservisten doen bij Defensie unieke competenties en ervaringen op waar werkgevers veel baat bij hebben. Daar komt bij dat ook werkgevers problemen ervaren om mensen lang aan zich te binden, en een tijdelijke uitstap in de carrière kan voor binding zorgen. Daarnaast staan reservisten in het algemeen bekend als betrouwbare en ambitieuze

⁷ Kamerstuk 36 200 X, nr. 45 van de leden Kuzu en Boswijk, ingediend op 17 november 2022 (Handelingen II 2022/23, nr. 24, item 12).

werknemers die mentaal en fysiek fit zijn en daarom voor de werkgever een grote toegevoegde waarde hebben. We nemen met het oog hierop de volgende maatregelen:

- We gaan in gesprek met werkgevers en streven ernaar in 2024 een relatienetwerk van minimaal 150 werkgevers en brancheorganisaties te hebben waarbinnen het mogelijk is personeel uit te wisselen.
- We stimuleren de toename van het aantal reservistenregelingen die zijn vastgelegd in een CAO of werkreglement van andere werkgevers.
- We laten de bekendheid van het zijn van reservist toenemen door bijvoorbeeld inzet van rolmodellen en meer arbeidsmarktcampagnes die gericht zijn op het werven van reservisten.
- Defensie werkt aan het creëren van een *community* van reservisten-werkgevers waarbinnen zij ervaringen rondom het delen van personeel met Defensie kunnen uitwisselen. Tevens wordt jaarlijks een evenement georganiseerd waar werkgevers en Defensie elkaar treffen om bij te praten over de intensivering van het reservistenbeleid en nieuwe mogelijkheden inventariseren om de drempel voor reservisteninzet te verlagen.

Defensie zal de interactie met de maatschappij intensiveren om het imago en de bekendheid van de reservist te verbeteren. Daarbij worden we geholpen door het feit dat de motivatie om iets te willen bijdragen aan de weerbaarheid van onze samenleving sterk aan het toenemen is. Dit is onder meer zichtbaar in de animo voor het Dienjaar, dat bij uitstek een manier is om jongeren kennis te laten maken met Defensie, maar hen ook bekend maakt met het zijn van reservist. De samenleving waardeert weer meer het nut en de noodzaak van Defensie en ook de animo vanuit het bedrijfsleven om samen te werken neemt toe. Hoe wij die samenwerking vorm gaan geven zal ik de komende periode meer in detail uitwerken en ik zal u hier over een jaar over informeren. Ik zal daarvoor nadrukkelijk putten uit de ervaringen van landen die al langer op grote schaal werken met de inzet van reservisten.

De inzet van reservisten in de praktijk – een pilot

Reservisten worden op verschillende plekken al succesvol ingezet binnen onze organisatie. We willen dit op grotere schaal gaan toepassen en testen daarom verschillende constructies. Een goed voorbeeld hiervan loopt bij het Bevoorradings- en Transportcommando (B&TCO) van het CLAS.

Het B&TCO is een samenwerkingsverband aangegaan met reservisten en hun civiele werkgevers. In overleg met die civiele werkgevers is de reservist gemiddeld twee dagen per week beschikbaar voor Defensie. Dit gemiddelde mag ook verdeeld worden over een jaar. B&TCO en de civiele werkgevers werken daarbij zoveel mogelijk vanuit het beginsel van «gedeeld werkgeverschap». De reservist ziet op de loonstrook weinig tot niets van de inzet voor verschillende werkgevers.

Het B&TCO experimenteert in de komende periode verder met schaalbaarheid door de inzet van reservisten. Alle aspecten van schaalbaarheid komen bij deze eenheid bij elkaar. De eenheid kent veel piekbelasting en heeft daardoor veel civiele capaciteit nodig, zoals chauffeurs, planners en magazijnmedewerkers. Afhankelijk van de opdracht treedt het B&TCO op onder verschillende operationele omstandigheden, van logistieke bedrijfsvoering tot distributie onder vijandelijke dreiging. De mate van ervaring en getraindheid voor de inzet van de individuele reservist kan hierbij verschillen per taak en per omstandigheid.

Op basis van onze ervaringen met onder meer deze pilot zullen wij het aantal reservisten binnen onze organisatie de komende jaren op verantwoorde wijze laten groeien. Ik bouw daarbij voort op de expertise van de commandanten van de defensieonderdelen.

Tot slot

In deze brief heb ik u de maatregelen gepresenteerd die wij in gang zetten ten aanzien van reservisten. Deze belangrijke stappen in de goede richting nemen echter niet weg dat het tekort aan personeel een punt van grote zorg blijft voor Defensie. Een schaalbare, toekomstbestendige krijgsmacht vraagt om meer goed getrainde mensen. We blijven de ontwikkelingen in onze in- en uitstroom van personeel nauwkeurig volgen en doorlopend monitoren. U wordt hierover geïnformeerd in de vernieuwde geïntegreerde rapportage, die u op Verantwoordingsdag zult ontvangen.

In de komende periode gaan we verder met het verbeteren van de positie van de reservist en het operationaliseren van het schillenmodel. Dit doen wij uiteraard in dialoog met reservisten, werkgevers, de medezeggenschap en de centrales van overheidspersoneel. Hieruit volgt dat we per defensieonderdeel de benodigde maatregelen uitwerken om de schaalbaarheid van de krijgsmacht tot volle wasdom te laten komen, de instroom van reservisten te verhogen en de verbinding met de samenleving te versterken. Ik bericht u over een jaar over de voortgang.

De Staatssecretaris van Defensie,
C.A. van der Maat