

36124 Defensienota 2022 – sterker Nederland, veiliger Europa

Nr. 45 Brief van de staatssecretaris van Defensie

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2024

De situatie in de wereld is veranderd. Jarenlang kon de krijgsmacht zich concentreren op vredesmissies en daarin eigen afwegingen en keuzes maken. Ondertussen is de veiligheidssituatie in de wereld in hoog tempo aan het verslechteren. De Russische inval in Oekraïne en de situatie in het Midden-Oosten en diverse andere brandhaarden hebben opnieuw aangetoond dat veiligheid niet vanzelfsprekend is. Ongeacht het verloop van de oorlog in Oekraïne, staat vast dat het conflict lang invloed zal hebben op zowel de verhoudingen op het wereldtoneel als de veiligheidssituatie in Europa. Het is niet ondenkbaar dat Nederland ongewild betrokken raakt bij een grootschalig conflict. Defensie moet zich nu dan ook voorbereiden op conflicten waarin een actieve betrokkenheid onvermijdelijk is. Defensie richt zich daarom nu meer op de eerste van de Grondwet afgeleide hoofdtaak: de verdediging van het eigen grondgebied en het NAVO-verdragsgebied. Dit is in lijn met wat de NAVO van ons vraagt in het kader van het *New Force Model*. Daarnaast moeten we blijvend invulling geven aan onze nationale en Koninkrijkstaken en moeten we kunnen blijven bijdragen aan het bevorderen van de internationale rechtsorde.

Hoewel prioriteiten voor gereedstelling en inzet kunnen worden gesteld, is niet ondenkbaar dat Defensie met een combinatie van haar taken wordt geconfronteerd. Defensie is op dat moment niet in staat om gelijktijdig en langdurig aan al haar verplichtingen te voldoen. Dat komt onder andere doordat Defensie moeite heeft om voldoende personeel te vinden en te behouden; de krappe arbeidsmarkt speelt hierbij een belangrijke rol, evenals de transitie die Defensie nog steeds aan het maken is van organisatie van krimp naar organisatie van groei. De huidige situatie vraagt om een grotere, flexibeler en diverser samengestelde krijgsmacht die vooral ook schaalbaar is. Binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving, en op basis van de financiële ruimte en vrijwilligheid hebben we de afgelopen jaren maatregelen genomen om mensen te interesseren, werven en behouden voor Defensie. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de maatregelen in het kader van de HR-vernieuwing, het programma ‘Behouden, binden, inspireren’¹ en de innovaties op het gebied van recruitment. Er is een opwaartse trend ingezet voor wat betreft de instroom en het behoud. De vullingsgraad stijgt, maar niet snel genoeg om de krijgsmacht binnen enkele jaren voor een grootschalig conflict gereed te stellen. Om die reden is Defensie bezig

¹ Kamerbrief Contouren behouden, binden en inspireren, 1 september 2022, Kamerstuk 36.200-X, nr. 8

om het dienmodel voor alle mensen die zijn verbonden aan Defensie anders vorm te geven. Daarover stuur ik u, mede namens de minister van Defensie, deze brief.

Uitgangspunt van het vormgeven van het dienmodel is dat we de krijgsmacht zo snel mogelijk zo inrichten dat zij kan meebewegen met de dreiging. Dat betekent in staat zijn om (snel) op te schalen in aanloop naar een conflictsituatie. En weer kan afschalen in een periode na een conflict. Het is belangrijk te onderzoeken hoe de krijgsmacht handelingsperspectief geboden kan worden om de vulling op norm te brengen, zodat ze adequaat kan handelen wanneer de meest ernstige dreigingen zich onverhoopt voordoen. Om die reden wil ik de mogelijkheden verkennen voor een dienmodel dat ook voorziet in maatregelen met een (gradueel) meer verplichtend karakter tussen vreedstijd en oorlogstijd. Want ik ben ervan overtuigd dat er effectievere manieren zijn om op te schalen en de personele gereedheid te verhogen dan een generieke opkomstplicht, terwijl dat op dit moment het enige instrument is voor opschaling bij een (dreigend) conflict.

Ik wil graag met uw Kamer spreken over het al langer bestaande concept van een schaalbare krijgsmacht met een schillenmodel² en over onze gedachten aangaande de inrichting van een dienmodel dat past bij een schaalbare krijgsmacht. We doen nu geen voorstellen, maar willen het gesprek op gang brengen. Het denkwerk is gestart, keuzes voor eventuele aanpassing van het dienmodel dienen door een nieuw kabinet gemaakt te worden.

Schaalbaarheid is overigens niet alleen voor Defensie van groot belang. Van ziekenhuizen tot spoorwegen, van industrie tot beveiliging, allerlei sectoren zijn noodzakelijk in het aanpassen aan de veiligheidssituatie. In interdepartementaal verband komt een '*whole of society approach*' tot stand. Een model waarin iedereen in de samenleving een verantwoordelijkheid heeft voor onze veiligheid en iedereen daar op eigen unieke kracht aan bijdraagt. Uw Kamer ontvangt hierover na de zomer een brief van het kabinet.

Schaalbaarheid en het schillenmodel

De omslag naar een schaalbare krijgsmacht is een van de belangrijkste eerste opgaven in de komende jaren. Onder een schaalbare krijgsmacht verstaan we een krijgsmacht die in staat is capaciteiten (personeel, materieel, infrastructuur, kennis etc.) uit de organisatie en samenleving beheersbaar en in relatief korte tijd in te zetten. Een schaalbare krijgsmacht kan naast opschalen (kwalitatief en kwantitatief groeien) ook afschalen (krimpen) en beweegt op die manier mee met het stadium van dreiging waarin we ons bevinden. Daarbij moet de schaalbare krijgsmacht op meerdere vlakken (materieel, vastgoed, ruimte, dienstverlening, zorg, en meer) een beroep kunnen doen op de gehele samenleving.

Hieronder is schaalbaarheid op het gebied van personeel conceptueel uitgewerkt. Defensie bouwt vanuit HR-perspectief aan een schaalbare krijgsmacht met behulp van een schillenmodel.

² Kamerbrief HR-transitie Defensie, 28 mei 2021, Kamerstuk 35.570-X, nr. 91.

Schil 1 omvat de capaciteit die het gevecht voert. Deze schil bestaat voornamelijk uit militairen, waaronder reservisten in werkelijke dienst, die werkzaam zijn in het operationele domein. Ook burgermedewerkers zijn werkzaam in schil 1 wanneer ze operationele taken vervullen. In een conflictsituatie, of een bondgenootschappelijke verplichting waar een hoge graad van gereedheid aan is verbonden, heeft de bezetting van de eerste schil prioriteit en wordt deze versterkt uit de overige drie schillen.

Schil 2 bestaat uit militairen en burgermedewerkers werkzaam bij Defensie in niet-operationele, maar in veel gevallen voor de besturing en gereedstelling relevante, ondersteunende functies. In een (pre-)conflictoestand zal een deel van de militairen, maar ook een deel van de burgermedewerkers, uit schil 2 worden opgenomen in schil 1. Op dat moment ontstaan hiaten in de besturing en ondersteuning van de organisatie en kan 'backfill' op schil 2 nodig zijn vanuit schil 3 en/of 4.

Schil 3 wordt gevormd door het reservistenbestand; de mobilisabele capaciteit. Defensie heeft niet al haar personeel doorlopend nodig, maar moet er over kunnen beschikken op het moment dat dat nodig is. Momenteel zijn circa 7.300 reservisten aan Defensie verbonden en dat aantal neemt toe.

Schil 4 betreft onze samenwerking met de samenleving en met marktpartijen voor diensten waarin Defensie niet zelf kan of hoeft te voorzien. Dit kunnen allerlei diensten zijn: van ziekenhuisbedden tot cybersecurity, van logistiek tot productiecapaciteit. Defensie beoogt deze strategische samenwerking verder uit te breiden en te integreren in de ontwikkeling van de krijgsmacht en bij het maken van (operationele) plannen. Op die manier benutten we ieders kracht optimaal. We moeten nu bouwen aan deze vormen van samenwerking zodat we in (pre-)conflictsituaties deze relaties en samenwerking kunnen benutten. Hiermee ontstaan bestendige relaties gebaseerd op gegarandeerde capaciteiten en bindend overeengekomen beschikbaarheid. Langs deze weg ontstaat een flexibele en schaalbare krijgsmacht die verbonden is met een weerbare samenleving. Ook in onze relatie met de samenleving en markt zullen in tijden van (pre-)conflict meer verplichtende elementen nodig zijn. Daarom zoeken we ook in onze relatie met de samenleving en de markt naar manieren van samenwerking die meer verplichtend zijn dan in vreedstijd maar minder verplichtend dan in een oorlog(seconomie).

Dit schillenmodel passen we toe op scenario's die zich voor kunnen doen. In een scenario waarin er "vrede" is, is er geen noodzaak tot uitbreiding van de eerste schil vanuit de tweede en de derde schil en gaat het vooral om goede vulling en het maken van goede afspraken in schil 4. In een scenario waarin er sprake is van een omvangrijk gewapend conflict met deelname van Nederland kan het nodig zijn om de oorlogswet van toepassing te verklaren en de opkomstplicht te reactiveren. Schil 1 moet dan steeds gevuld blijven. Ingewikkelder is het scenario tussen vrede (groen) en oorlog (rood); in dit 'oranje' scenario zit een graduele ontwikkeling waarin bijvoorbeeld afschrikking en (digitaal) gevecht hand in hand

kunnen gaan. Dit betekent dat in dat scenario de vulling van schil 1 noodzakelijk is vanuit schil 2 en 3 maar dat voor het op peil houden van alle schillen meer verplichtende elementen noodzakelijk zullen zijn.

Alle defensieonderdelen projecteren op dit moment het schillenmodel op hun deel van de defensieorganisatie en maken inzichtelijk welke capaciteiten, per domein en in de verschillende toestanden nodig zijn, inclusief de vereiste kwalificaties. Begin 2025 moet duidelijk zijn hoe elk krijgsmachtdeel gevuld wordt. Daarbij gebruiken we verschillende dreigingsscenario's. Ondertussen loopt de werving in hoog tempo door.

Gegeven de urgentie om de krijgsmacht op sterkte te brengen, voorzien we de instroom te richten op circa 9.000 militairen per jaar vanaf 2029. Op dit moment overstijgen deze aantallen het absorptievermogen van de krijgsmacht. De organisatie zal ingrijpend moeten veranderen. De groei naar 9.000 nieuwe militairen per jaar heeft grote gevolgen voor de manier waarop we de krijgsmacht vullen, militairen opleiden en eenheden gereed stellen. Voorop staat dat Defensie doorlopend aan haar verplichtingen moet kunnen voldoen, het personeel gedegen kan opleiden en trainen en een veilige werkomgeving kan bieden. We brengen in kaart wat deze groei betekent voor onder andere de capaciteit voor selectie, keuring, veiligheidsonderzoeken en geneeskundige verzorging, maar ook voor voorraden en het vastgoed.

We voorzien daarom een geleidelijke groei waarbinnen de krijgsmacht zich in fasen omvormt naar een schaalbare inrichting waarbij de aanname is dat de veiligheidssituatie het toestaat dit geleidelijk te doen. Die geleidelijkheid is belangrijk omdat de krijgsmacht tegelijkertijd aan haar verplichtingen moet kunnen voldoen.

Reservisten en werkgevers

Een belangrijk onderdeel van de schaalbare krijgsmacht zijn de reservisten. Ik stel vast dat de instroom van reservisten constant blijft en dat de uitstroom laag is. Maar we moeten werken aan een flinke vergroting van het reservistenbestand. Reservisten verbinden zich voor een lange tijd aan Defensie en zijn daarom cruciaal voor de groei van de krijgsmacht en dragen bovendien direct bij aan het weerbaar maken van de samenleving.

Samen met marktpartijen en vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers zet Defensie zich ervoor in dat het vanzelfsprekend wordt om als reservist aan meerdere werkgevers verbonden te zijn. Er zijn inmiddels mooie stappen gezet; de bekendheid met reservisten en het vertrouwen dat deze samenwerking voor alle partijen van voordeel is, nemen toe. Om grote aantallen reservisten te genereren is het cruciaal om de samenwerking voor werkgevers aantrekkelijker te maken. Het moet normaal worden dat reservisten afspraken maken met hun werkgever over de momenten dat zij beschikbaar zijn voor bijvoorbeeld trainingen. Ook andere afspraken moeten in CAO- (en waar nodig wettelijk) verband vanzelfsprekend worden en dus ook meer verplichtend werken.

Ik ben mij ervan bewust dat sommige ontwikkelingen op het gebied van reservisten, bijvoorbeeld in de samenwerking met werkgevers, in de bedrijfsvoering en ten aanzien van de rechtspositie, niet snel genoeg gaan. We hebben de afgelopen tijd de belemmeringen en knelpunten geïdentificeerd en oplossingsrichtingen in kaart gebracht. De komende tijd gaan we versnellen. Dat betreft ten eerste het aanpakken van knelpunten in de bedrijfsvoering. Als tweede zullen we in het onlangs gestarte Technisch Werkverband Reservisten samen met de vakcentrales de huidige rechtspositie van de reservist onderzoeken en verbeteren. Als derde moeten we het toekomstbeeld voor de inzet van reservisten formuleren binnen het hierboven geschetste model.

In het schillenmodel vinden we reservisten hoofdzakelijk terug in schil 3: het mobilisabele bestand. Defensie hanteert nu als uitgangspunt dat twee derde van de militaire capaciteit wordt opgenomen in schil 1 en 2 (het direct beschikbare bestand) en één derde in schil 3. Dit is een defensiebrede doelstelling, de invulling van de exacte verhouding is afhankelijk van de taak en opdracht van een eenheid. Met deze verhouding garanderen we de eerste fase van de inzet van de krijgsmacht. Deze capaciteit volstaat echter niet om in een conflictsituatie het voortzettingsvermogen te garanderen. Naast de vulling van schil 1 en 2 staat Defensie voor de opgave tegelijkertijd schil 3 te vullen en uit te breiden tot een omvang die een langdurige inzet mogelijk maakt. Ook dit moet worden gezien in het kader van het dienmodel dat past bij een schaalbare krijgsmacht.

Het huidige Dienjaar Defensie

Het Dienjaar is een belangrijk onderdeel van het dienmodel. Het huidige Dienjaar is in 2022 geïnitieerd als onderdeel van het project Boeien, binden en inspireren als een doorontwikkeling van het Gap Year en het Defensity College. We schalen het huidige Dienjaar zo snel als haalbaar op, waarbij het vermogen van de krijgsmacht om dit nieuwe instroomspoor te faciliteren en absorberen van groot belang is. Momenteel dienen circa 300 Dienjaarmilitairen bij de krijgsmacht. In 2024 bieden we plek aan 650 deelnemers, in 2025 schalen we op naar 1.000. De animo voor het Dienjaar neemt toe. We verwachten tenminste 1.000 plaatsen daarom jaarlijks structureel op basis van vrijwillige deelname te kunnen vullen.

Dienjaarmilitairen zijn onderdeel van de operationele capaciteit (schil 1). Zij dragen direct bij aan de personele gereedheid van de krijgsmacht. Dienjaarmilitairen zijn momenteel nog aangesteld als reservist in werkelijke dienst en vervullen functies in de gehele organisatie (schil 1 en 2), inclusief in operationele eenheden. De bijzondere kenmerken van het Dienjaar vragen om een passende rechtspositie. In overleg met de centrales voor overheidspersoneel komt daarom een op het Dienjaar toegesneden aanstellingsvorm tot stand.

Na het Dienjaar kunnen deelnemers, eventueel na verdere scholing, doorstromen naar een vaste aanstelling als militair of burgermedewerker. Ze maken dan deel uit van schil 1 of 2. Ze kunnen ook uitstromen en als reservist aan Defensie verbonden blijven. In dat geval maken ze deel uit van het mobilisabele bestand in schil 3. Van de huidige deelnemers zegt twee-derde binnen Defensie te willen

doorstromen. De eerste ervaringen laten zien dat Defensie met het Dienjaar in een behoefte voorziet, waarmee de basis is gelegd voor een volgende en waarschijnlijk noodzakelijke stap binnen een aangepast Nederlands dienmodel, omdat wij ons inmiddels voor grotere dreigingen en NAVO-verplichtingen geplaatst zien.

Naar een toekomstige invulling van het Nederlands dienjaar

Uw Kamer heeft mij begin dit jaar met de motie-Erkens³ verzocht om het Dienjaar, naar Zweeds model, zo snel mogelijk fors op te schalen naar ten minste 4.000 deelnemers per jaar en voorbereidingen te treffen om als onderdeel van de opschaling van het Dienjaar een enquête toe te voegen aan de dienstplichtbrief. Ook heeft u met deze motie verzocht om uiterlijk in het derde kwartaal van 2024 een voorstel naar de Kamer te sturen waarbij de plannen zijn gericht op inwerkingtreding van deze enquête in 2025. Ik wil niet vooruit lopen op de datum van de inwerkingtreding. Het is aan het nieuwe kabinet om keuzes te maken op basis van uitgewerkte scenario's. Gelet op alle hiermee samenhangende juridische, organisatorische en informatie-technische randvoorwaarden ligt een start in 2026 echter meer in de rede.

Zoals hierboven aangegeven, voorzien we de instroom te richten op circa 9.000 militairen per jaar vanaf 2029. Daarbij gingen we eerder uit van circa 4.000 Dienjaarmilitairen. Dit getal is echter geen absoluut gegeven, maar de uitkomst van schaalbaar denken. De instroom van 9.000 militairen per jaar staat centraal en zal bestaan uit beroepsmilitairen, reservisten en Dienjaarmilitairen. Het kan dus zijn dat de krijgsmacht aan minder dan 4.000 Dienjaarmilitairen plaats biedt, ook omdat ze functies vervullen die geschikt moeten zijn voor militairen met een korte basisopleiding. Dit functiebestand moet nader gestalte krijgen. Maar als het dreigingsniveau toeneemt en de noodzaak bestaat om op te schalen, ligt het in de rede dat er juist meer Dienjaarmilitairen nodig zijn.

Ondanks de grote animo op dit moment is het onzeker of Defensie het Dienjaar in de huidige vorm en op basis van vrijwilligheid voldoende kan opschalen. Om de vulling van de krijgsmacht binnen het gestelde tijdspad te realiseren willen we gericht jongeren kunnen benaderen die zich vrijwillig voor onze veiligheid willen inzetten. Dat is bijvoorbeeld de reden dat in de zogenoemde dienstplichtbrief van de minister van Defensie sinds dit jaar jongeren worden gewezen op het Dienjaar. Daarnaast laten Scandinavische landen, in het bijzonder Zweden, zien hoe jongeren op een aantrekkelijke manier worden geïnteresseerd voor het dienen binnen de krijgsmacht. Naast dat ze hiermee een persoonlijke bijdrage leveren aan de veiligheid van hun land ervaren deelnemers het als een belangrijke investering in de eigen ontwikkeling. Een investering die de samenleving breed erkent waardoor het vervullen van de militaire dienst naderhand rendeert bijvoorbeeld in het arbeidsmarktprofiel of via toegang tot studiefaciliteiten.

³ Kamerstuk 36.410-X, nr. 42

Op basis van deze positieve ervaringen onderzoekt Defensie met het oog op verdere opschaling van het Dienjaar een Nederlandse variant van het Scandinavische model als onderdeel van ons dienmodel. Daarbij vormt de basis een enquête die we in eerste instantie richten aan jongeren in combinatie met de dienstplichtbrief. De doelgroep is echter breder en vergelijkbaar met het huidige Dienjaar (18-27 jaar). Rond de enquête worden verschillende scenario's in kaart gebracht die in toenemende mate verplichtingen kennen. Daarbij kan worden gedacht aan een gradueel aflopende vrijwilligheid (en dus oplopende verplichting) langs bijvoorbeeld de volgende lijnen:

- enquête vrijwillig invullen en vrijwillig reageren op een uitnodiging tot gesprek;
- enquête verplicht invullen en vrijwillig reageren op een uitnodiging tot gesprek;
- enquête verplicht invullen en verplicht reageren op een uitnodiging tot gesprek;
- enquête verplicht, gesprek verplicht en verplichte deelname aan selectie en keuring, opkomst vrijwillig;
- enquête verplicht, gesprek verplicht, verplichte deelname aan selectie en keuring en verplichte opkomst n.a.v. oproep.

In het derde kwartaal wordt uw Kamer nader geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek en meer concrete scenario's.

Tot slot

Het voorbereiden op een grootschalig conflict en de veiligheid van Nederland en die van onze bondgenoten is niet alleen een verantwoordelijkheid van Defensie. Deze grote en urgent geworden opgave vereist nauwe interdepartementale samenwerking en planvorming en bovenal een bijdrage van de samenleving als geheel. Het is cruciaal dat we hiervoor in de komende jaren samen concrete stappen zetten.

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