

# Defensie Personeel Plan (DPP)

## BLUF

**Het bestaansrecht van het Ministerie van Defensie staat onder druk omdat de Krijgsmacht niet in staat is aan haar grondwettelijke taken te voldoen. De operationele output van de Krijgsmachtdelen is ver onder het gewenste niveau, met als belangrijkste oorzaak de personeelsproblematiek. De oplossing voor deze problematiek ligt in de invoering van een modern organisatie-, personeel- en beloningsmodel. Om dit mogelijk te maken is 350 miljoen structureel aan aanvullend budget voor personeel nodig, exclusief de incidentele transitiekosten.**

## Introductie

Deze notitie van de GOV|MHB (gezamenlijke Officieren Vereniging/Middelbaar en Hoger Burgerpersoneel) heeft als doel de problematiek van de operationele inzetbaarheid van de Krijgsmacht in de kern te vatten en u in slechts vijf pagina's de oplossing voor deze uitdagingen op hoofdlijnen te schetsen: het strategisch Personeel Plan Defensie (DPP).

De GOV/MHB is een vakbond maar vooral een beroepsvereniging. Een vereniging met een breed netwerk in de Krijgsmacht en de overige Defensieonderdelen, maar ook met een capabel team dat in staat is om antwoorden te vinden op de organisatie- en personele problemen van Defensie, de consequenties door te kunnen rekenen en bovenal ook de kosten inzichtelijk te maken.

In deze aantekening bieden wij u inzicht in de inzetbaarheidsproblematiek van de Krijgsmacht, welke in overgrote mate veroorzaakt wordt door het kwalitatief én kwantitatief gebrek aan personeel. Bovenal schetsen wij u ook een strategische oplossingsrichting voor deze fundamentele uitdaging.

## Noodzaak voor een DPP

### *Probleemschets*

Kamerbreed leeft het besef dat de inzetbaarheid van de Defensieorganisatie zwaar onder druk staat en het is algemeen bekend dat de Krijgsmacht haar grondwettelijke taken al ruimschoots niet meer kan uitvoeren. In de kern kan men stellen dat het Ministerie van Defensie niet kan voldoen aan haar *Raison d'être*/haar bestaansrecht, het beschermen van Nederland en haar bondgenoten middels het leveren van een op haar taak toegeruste Krijgsmacht.

Naast het algemeen bekende gebrek aan materieel, duurzame infra, werkende ICT en beschikbare voorraden, is met name de vulling van militair personeel dé kritieke factor. Met 9000 militaire vacatures op ruim 40.000 (militaire) functies is de oplossing van dit probleem voor het op peil brengen en houden van de operationele output urgent.

Los van het absolute aantal militaire vacatures, is de verdeling van de tekorten aan militairen van grote invloed op de inzetbaarheid van de Krijgsmacht. De ondervulling manifesteert zich namelijk met name op de uitvoerende niveaus. Bij de schepen, de vliegvelden, bataljons en brigades. Het operationele deel van de organisatie is vaak maar voor 50 tot 60% gevuld. Eenheden zijn hierdoor niet meer inzetbaar, de gereedstelling staat zwaar onder druk en zelfs het herstelvermogen van de krijgsmacht is in gevaar. Oplossingen zullen zich dus hierop moeten richten.

Een andere constatering mede op basis van de personeelsmonitor van defensie is dat niet de werving, maar met name het behoud de kern van het probleem vormt. Dus ook hier zullen gerichte maatregelen invulling moeten geven aan de oplossing van dit bekende probleem.

### *Politieke achtergrond*

In de periode 1993 t/m 1997 is Defensie overgegaan van een dienstplichtig leger naar een Krijgsmacht gevuld met beroepsmilitairen. In 2001 waren de personele problemen, zeker bij de Landmacht, groot. Door een focus op het vullen en gevuld houden van de organisatie was er eind 2003 meer personeel in de organisatie dan in de begrotingswet 2003/2004 waren voorzien. De toenmalige minister dwong de Koninklijke Landmacht om zijn sterkte in overeenstemming te brengen met de aantallen zoals genoemd in de begroting. Personeel moest weer worden ontslagen en wel op korte termijn. Dit leidde tot een vergrote uitstroom van teleurgesteld personeel waardoor in 2005, "Werving 5000" vanuit de Hoofd Directeur Personeel (HDP) moest worden gestart. De organisatie werd daarna in hoog tempo gevuld doordat zowel politiek, de politieke leiding van Defensie, de leiding van de Krijgsmacht als de Krijgsmachtdelen dit als gezamenlijke focus hadden. In 2006 verschoof de aandacht echter naar de uitzending naar Afghanistan. In 2010 kwam de toenmalige HDP vervolgens met de "Agenda van de Toekomst", maar eerst moest de organisatie inkrimpen (miljard bezuinigen onder de ministers Hillen en Hennis). Van 2014 tot 2016 verlamde de WUL-crisis, het AOW-gat en de overheid brede nullijn elke voortgang. Daarna werd onder druk van de buitenwereld de focus verlegd op het verkorten van de Uitkering Gewezen Militairen (UGM). Onder druk van het ABP moest er vervolgens overgegaan worden van eindloon naar middelloon. In 2017 kwam het departement met de notitie over de flexibele/adaptieve Krijgsmacht. Hierbij ontstond onrust over de diepere bedoeling, was het geen poging om 10% of meer op vaste functies te bezuinigen? Speelde hier de maatschappelijke discussie over "flexibel versus vast"?

De bittere conclusie is dat er 20 jaar verloren zijn gegaan waarin telkenmale een constructieve aanpak van de personele problemen teniet werd gedaan door andere, meestal buiten Defensie gelegen problemen. Het verder ontwikkelen van concepten zoals het Flexibele Personeel Systeem (FPS, het personeelsmodel) en de noodzakelijke herziening van het beloningsmodel inclusief toelages hebben daardoor niet plaats gevonden. Het is dan ook niet vreemd dat Defensie een probleem heeft met het binden en behouden van voldoende militair personeel om een inzetbare Krijgsmacht te kunnen leveren.

### *Het Defensie Personeel Plan: een oplossingsrichting*

Om het gebrek aan operationele output het hoofd te kunnen bieden, liggen er vanuit de optiek als vakbond en beroepsvereniging drie elementaire uitdagingen voor ons. Wanneer deze in volgorde van prioriteit worden opgelost, kan Nederland weer rekenen op een inzetbare Krijgsmacht.

1. Het ontwikkelen, financieren en vervolgens uitrollen van een modern **organisatie-, personeels- en beloningsmodel** dat op elkaar is afgestemd, dat in elkaar grijpt en elkaar versterkt. Modellen die in de organisatie op een breed draagvlak moeten kunnen rekenen, maar ook daarbuiten als gerechtvaardigd, als eerlijk en uitlegbaar worden beschouwd;
2. Het creëren en zekerstellen van de noodzakelijke **randvoorwaarden** voor een **professionele krijgsmacht**;
3. Het structureel oplossen van het tekort aan **modern en inzetbaar materieel**.

In de volgende paragrafen worden deze uitdagingen nader geadresseerd.

### *Het Organisatie-, Personeel- en Beloningsmodel*

#### *Het organisatiemodel*

Defensie kent drie grondwettelijke taken die diepgaand verschillend zijn, maar wel een gelijkblijvend belang vertegenwoordigen. De eerste hoofdtaak is niet per definitie belangrijker dan de derde hoofdtaak. De hoofdtaken zijn:

- Eerste hoofdtak: bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief het Caribisch deel van het Koninkrijk.
- Tweede hoofdtak: bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit.
- Derde hoofdtak: ondersteuning (onder alle omstandigheden) van de civiele autoriteiten bij de handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de bestrijding van rampen en incidenten en de beheersing van crises, zowel nationaal als internationaal

Professionalisme is essentieel om veilig te kunnen werken. Met name de gevechtsfuncties zijn zowel in vreedstijd (*train as you fight*) als onder operationele omstandigheden relatief gevaarlijke functies. Dit vereist een uniek en specifiek militair vakmanschap en is essentieel om als Nederlandse samenleving en als volksvertegenwoordiging te kunnen vertrouwen op een professionele uitvoering wanneer daarom wordt gevraagd. Defensie is immers bij uitstek een middel voor het bedrijven van (inter)nationale diplomatie en het behalen van politieke doelen die anders buiten bereik blijven.

Defensie kent naast de gevechtsfuncties verder een aanzienlijk aantal taakgebieden die een nauwe verwantschap vertonen met civiele evenknieën, zoals techniek, zorg en logistiek.

De kracht van Defensie ligt in het integreren en optimaliseren van de samenwerking tussen al deze functiegebieden (zowel specifiek militaire, zoals de manoeuvre, als civiel verwante, zoals de logistiek). De mogelijkheid om wel overwogen besluiten te nemen in tijden van grote onzekerheid en het vervolgens snel kunnen aanpassen aan wijzigende omstandigheden, daar onderscheidt de Krijgsmacht zich bij uitstek.

Voor de uitvoering van de grondwettelijke taken kan, afhankelijk van de specifieke opdracht, worden beschikt over diverse capaciteiten. Beroepsmilitairen en de mobilisabele component kunnen worden ingezet in alle taken. Burgers en reservisten zijn doorgaans echter enkel te benutten in de specifieke “nationale” taak. Deze capaciteiten zijn zeer beperkt inzetbaar voor het “handhaven van de Internationale rechtsorde”.

Het organisatie-model geeft richting wie voor welke grondwettelijke taken/inzet benut kan worden en de aantallen die hiervoor nodig zijn, maar geeft ook invulling aan wat je van de verschillende militaire capaciteiten qua professionaliteit kunt en mag verwachten. Bovenstaande is de kern, de essentie van het denken in de flexibele/adaptieve krijgsmacht.

### *Het Personeelsmodel*

Het tot op heden gebruikte FPS was in zijn uitgangspunten een negatief model. Het model draaide om het uit te kunnen laten stromen van personeel en zo de gewenste organisatieomvang en vorm te behouden. Dit laatste zonder veel succes, zoals blijkt uit de vullingscijfers van de afgelopen decennia.

Kijkende naar de ontwikkelingen in de arbeidsmarkt en de demografie van Nederland zal een nieuw model **behoud** voorop moeten stellen en **aandacht hebben voor het individu**. Het personeelsmodel moet bovendien de tegenstellingen tussen de soms extreme noden (o.a. langdurig oefenen/varen en uitzenden) van de organisatie versus de behoeften van het personeel in zijn diverse levensfasen in balans brengen (**balans werk – privé**). Hierdoor blijft het aantrekkelijk om te blijven dienen.

Wat blijft is dat er altijd een noodzaak zal zijn om op alle leeftijden afscheid van personeel te kunnen nemen en zo de gewenste organisatieomvang en vorm te behouden. Uitgangspunt voor soldaten en korporaals is dat zij als militair een basis kunnen leggen voor hun hele verdere leven. Zij kunnen rekenen op een gefaciliteerde doorstroom in hun vakgebied zowel binnen als buiten de organisatie en bij uitstromen middels aanstelling als oproepbare militair kunnen blijven dienen. Op deze wijze

helpen wij niet alleen de maatschappij aan goede, goed opgeleide, gevormde en schaarse arbeidskrachten, maar draagt het model bij aan het invullen van de behoefte aan schaalbare en flexibele capaciteiten in het organisatiemodel.

### *Het Beloningsmodel*

De basis van het huidige beloningsmodel stamt nog uit de tijd van de staatscommissie Idenburg in 1918. En ook de overgang naar een beroepskrijgsmacht begin jaren '90 heeft de nodige invloed gehad. In essentie is het model achterhaald en aan grootschalige renovatie toe. Het model leunt sterk op leeftijd en anciënniteit en het behoud van eerder verworven rechten, waardoor het onrechtvaardig is.

Het bestaande model past in geen enkele vorm bij de noden van de huidige organisatie en de behoeften van het (potentiële) personeel. Het werkt beperkend voor het heruitvinden van de maatschappelijke weerbaarheid middels een flexibele krijgsmacht. Daarbij werkt het beloningsmodel contrair aan het succesvol invoeren van het nieuwe personeelsmodel.

Al deze zaken dwingen om fundamenteel een nieuw beloningsmodel in te richten. Het uitgangspunt van ons als beroepsvereniging hierbij is geweest dat het allereerst **eerlijk** moet zijn. Geen gouden bergen maar een passende waardering. Daarnaast moet het **vergelijkbaar zijn** met andere sectoren bij de overheid, hetgeen interne en externe acceptatie bevordert. Tenslotte moet het model, daar waar het voor militairen anders is dan voor burgers (en vice versa), **uitlegbaar** zijn.

Overgang naar een volledig nieuw systeem kost geld, precies zoals dit ook het geval is bij het overgaan naar een nieuw belastingstelsel. In dit geval gaat het dan om een rechtvaardiger verdeling, die de structurele kosten doen oplopen, maar ook om de kosten van de overgang zelf, de zogenaamde transitiekosten. De grootste verandering richt zich op een rechtvaardiger verdeling; in de betaling van het operationele lager gegradueerde personeel, de soldaten, korporaals, de lagere onderofficieren en startende officieren. Bovendien wordt aan onderofficieren een betere uitloop in het vooruitzicht gesteld bij een navenant werk- en denkniveau. Als gevolg van de relatief grotere aantallen personeelsleden die voordeel zullen ondervinden, i.c.m. een loonebouw uit 1918, zijn de kosten van renovatie (of nieuwbouw) fors, dat is helder.

Om het totale beloningsmodel **eerlijk, vergelijkbaar en uitlegbaar** te maken, bedragen de **structurele kosten ongeveer 350 miljoen**. Gezien het gekozen personeelsmodel zal, in lijn met de conclusies van het Rapport Commissie Onderzoek Regeling Vervroegde Uittreding Militairen, er geen RVU-boete meer betaald hoeven te worden. De incidentele transitiekosten zijn hierbij niet inbegrepen.

### *De professionele krijgsmacht*

De tweede onderliggende reden van het inzetbaarheidsprobleem is gelegen in het verkrijgen en behouden van de professionaliteit van de militair op individueel-, eenheids- en organisatieniveau en alles daartussenin. Een groot aantal militairen is niet volledig opgeleid en verlaat de Krijgsmacht te vroeg zonder alle vereiste (functie)opleidingen genoten te hebben. Dit omdat er simpelweg te weinig opleidingscapaciteit is om het hoge verloop van het personeel en de daarmee gepaard gaande toename in opleidingsbehoefte te kunnen verwerken.

Niet alleen opleidingscapaciteit, maar ook het geld om voldoende te kunnen trainen ontbreekt. De mariniers kunnen bijvoorbeeld slechts 50% van hun noodzakelijke oefenprogramma realiseren vanwege onder meer gebrek aan (financiële) middelen.

Het laatste element behorende bij een professionele Krijgsmacht is uitzenden; missies. Wij hebben professionele militairen en de wereld (en daarmee ook de politiek) schreeuwt om hun inzet. Van

grensbewaking rond de Middellandse Zee tot afschrikking aan onze oostflank. Veiligheid brengen is nog steeds het bij de bron aanpakken van het probleem. En nee, de Krijgsmacht kan dit niet alleen. In gezamenlijkheid met Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en NGO's kunnen en moeten hier fundamentele stappen worden gezet. In het belang van onze internationale politieke positie, in het belang van onze algehele welvaart als natie, maar ook simpelweg in het belang van het behouden van een professionele Krijgsmacht. Professionele militairen willen niet alleen trainen, maar ook daadwerkelijk uitgezonden worden.

### Modern en inzetbaar materieel

Tenslotte het laatste onderdeel van het inzetbaarheidsvraagstuk; materieel. Vanaf 2014 onder minister Hennis en daarna minister Bijleveld is men bezig om "de reparatie van de Krijgsmacht" vorm te geven. Gedurende het laatste kabinet is voortgegaan op deze weg en er is ook nieuw materieel gekocht zoals 9 extra F-35's. Daarnaast is geïnventariseerd waar de tekorten liggen en wat gaat dit kosten. De aan de NAVO in 2018 toegezegde uitbreiding van de capaciteiten op o.a. het gebied van vuursteun, vierkante brigades, vliegtuigen en verdediging tegen ballistische raketten voor de Koninklijke Marine zijn niet of niet volledig uitgevoerd. Hier is geen geld voor.

Ook op het gebied van infra is er geïnventariseerd wat de achterstanden zijn en deze zijn extreem. Daarnaast zijn er nog steeds grote problemen op munitiegebied en bij de beschikbaarheid van reservedelen.

Ook aan werkende, stabiele en moderne ICT is een groot gebrek, dat is geen geheim. Dit heeft niet alleen invloed op de dagelijkse bedrijfsvoering van, maar geeft ook beperkingen in het huidige en vooral toekomstige operationele optreden van de Krijgsmacht.

In de jongste evaluatie van de NAVO worden er wederom ernstige tekortkomingen geconstateerd. Het goede nieuws is dat op dit moment de investeringsquote ruim boven de 20% (NAVO-eis is 20%) ligt, maar dat moet ook na decennia van onder investering. Doorgaan op deze weg is dan ook het minste wat we kunnen en moeten doen.

### Conclusie

Het bestaansrecht van het Ministerie van Defensie staat onder druk omdat de Krijgsmacht niet in staat is aan haar grondwettelijke taken te voldoen. De operationele output van de Krijgsmachtdelen is als gevolg van met name het personeelstekort ver onder het gewenste niveau.

De uitdagingen voor de operationele inzetbaarheid van Defensie zijn fors en pluriform. Alleen door ze in samenhang te adresseren is het mogelijk om ze fundamenteel op te lossen. De belangrijkste onderliggende oorzaak is de personeelsproblematiek van de Krijgsmacht en dit maakt de implementatie van een strategisch Defensie Personeel Plan noodzakelijk. Door in dit plan oplossingen te bieden vanuit een nieuw samenhangend organisatie-, personeels- en beloningsmodel, en tegelijkertijd oog te hebben voor de materiele inzetbaarheid en de randvoorwaarden op het gebied van professionaliteit, kan het Ministerie van Defensie haar bestaansrecht heroveren. Pas dan kan Nederland weer rekenen op een Krijgsmacht die op haar grondwettelijke taken voorbereid is.

**Om de invoering van een modern organisatie-, personeel- en beloningsmodel mogelijk te maken is 350 miljoen structureel aan aanvullend budget voor personeel nodig, exclusief de incidentele transitiekosten.**