

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2015

Nr. 32

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 2014

Inleiding

In het algemeen overleg over personeel van 23 januari jl. (Kamerstuk 33 763, nr. 38) hebben wij gezamenlijk vastgesteld dat er behoefte is aan een agenda voor de toekomst van het personeelsbeleid bij Defensie. In mijn brief van 7 maart jl. (Kamerstuk 33 750 X, nr. 45) heb ik u geschetst op welke manier ik de ontwikkeling van die agenda wil aanpakken. De afgelopen maanden is de uitwerking van deze agenda in samenwerking met de hoofden van de defensieonderdelen ter hand genomen. In deze brief worden de resultaten daarvan gepresenteerd.

Ik sta eerst stil bij het oogmerk van het personeelsbeleid van Defensie. Daarna beschrijf ik kort de relevante ontwikkelingen en de actuele uitdagingen. Vervolgens werk ik de pijlers van het nieuwe personeelsbeleid uit de nota *In het belang van Nederland* verder uit. Ik eindig met de agenda van de toekomst, die uit deze analyse naar voren komt, en het vervolgtraject.

Oogmerk

Werken bij Defensie is werken aan een veiliger Nederland en een veiliger wereld. Dat is interessant en uitdagend werk maar vraagt ook veel van de medewerkers. De situaties waarin zij moeten opereren zijn nooit eenvoudig en vaak met gevaar omgeven.

Goed werkgeverschap begint met inhoud, met zingeving. Inhoud en zingeving bij Defensie zijn voor een belangrijk deel gekoppeld aan de unieke opdracht van de krijgsmacht: dé organisatie die, wanneer de regering hiertoe besluit, onmiddellijk en ongehinderd moet kunnen worden ingezet. De Nederlandse samenleving vraagt haar militairen klaar

te staan op momenten dat inzet van anderen allang niet meer vanzelfsprekend is. Dat is nu het geval en dat zal in de toekomst niet anders zijn.

Het personeelsbeleid van Defensie ondersteunt de unieke taken van de krijgsmacht. De centrale doelstelling blijft «het voorzien in voldoende, geschikt en gemotiveerd personeel». Unieke taken vereisen daarbij soms unieke keuzes. De militair is de hoeksteen van de gegarandeerde inzetbaarheid van de krijgsmacht. Om de inzetbaarheid te garanderen, wordt van militairen vereist dat zij altijd beschikbaar, fit, goed opgeleid en getraind zijn. Het personeelsbeleid moet dat mogelijk maken. Goed werkgeverschap versterkt de zingeving van het werk en bevordert de bevoegdheid van het personeel. Slagkracht en responsiviteit zijn niet alleen vereisten voor de krijgsmacht bij operationele inzet, maar ook voor Defensie als werkgever.

Het personeelsbeleid heeft oog voor de nadelen en risico's van werken bij Defensie en voor de belangen van zowel werkgever als werknemer. Dat behelst onder meer een optimale voorbereiding van het defensiepersoneel op inzet en, als risico's zich manifesteren, het zo goed mogelijk opvangen van de gevolgen daarvan. Daarnaast stelt het personeelsbeleid het personeel – militairen en burgers – in staat om het werk zo goed mogelijk te doen en zich steeds weer te ontwikkelen. Het personeelsbeleid zorgt ervoor dat Defensie voorop loopt bij de professionele ontwikkelingen in de uiteenlopende vakgebieden. Bij militairen is de persoonlijke ontwikkeling ook gericht op vorming. De combinatie van permanent onderricht, training en het – reeds op jonge leeftijd – opdoen van werkervaring, maakt de militair niet alleen tot een werknemer die functioneel competent is, maar vormt hem ook tot iemand die bereidwillig, dienend en gedisciplineerd is.

Ontwikkelingen

Arbeidsmarkt

Hoewel de omvang van de beroepsbevolking de komende jaren nog groeit, zal deze als gevolg van vergrijzing en ontgroening op termijn afnemen. Er is sprake van minder jongeren, die ook nog eens langer leren en dus later op de arbeidsmarkt komen. De vraag naar middelbaar en hoog opgeleid personeel neemt toe, de vraag naar laag opgeleid personeel af. Tekorten zullen zich voordoen in de beroepsgroepen techniek, transport (logistiek), medisch en verzorging.

In toenemende mate gaat de arbeidsmarkt uit van werknemers die proactief handelen, de loopbaan zelf in de hand nemen en anticiperen op ontwikkelingen, onder andere door een «leven lang» leren. Mensen moeten langer werken en wisselen vaker van werkgever. Een hele carrière in één organisatie komt steeds minder voor. Het aandeel flexwerkers neemt toe, zowel via intermediaire organisaties als met ZZP-ers.

Publieke sector

De omvang van de publieke sector neemt af. De overheidssector verschilt van andere door het hoge aantal werknemers met een vast dienstverband. Dat betekent dat er nauwelijks sprake is van de inzet van flexibel personeel. De loonontwikkeling in de publieke sector blijft de laatste jaren achter bij de loonontwikkeling in de zorg en de markt. De inhoud van en de waardering voor het werk staan boven aan de lijst van redenen om voor de overheid te werken. De hoogte van het salaris volgt op de derde plaats.

Krijgsmacht

De krijgsmacht is de afgelopen twee decennia ingrijpend veranderd. Door technologische ontwikkelingen neemt de bemensing van wapensystemen af. Toch wordt nog steeds meer dan de helft van de defensiebegroting besteed aan personeel.

Sinds de jaren negentig wordt de krijgsmacht vooral ingezet voor crisisbeheersingsoperaties. De uitzending naar verre gebieden voor langere tijd is voor alle militairen een vast onderdeel van hun leven geworden. Dat vraagt ook iets van het thuisfront.

Met de nota *In het belang van Nederland* zijn de contouren van een toekomstbestendige krijgsmacht beschreven. Onzekerheid is de constante factor en spanningen of crises kunnen plotseling ontstaan. In toenemende mate wordt genetwerkt opgetreden. Ook worden militaire missies veelal op grote afstand uitgevoerd. Het belang van nationale en internationale samenwerking met andere overheden, NGO's, de private sector, kennisinstellingen en krijgsmachten neemt verder toe. Terwijl de krijgsmacht steeds kleiner is geworden, neemt het aantal missies waaraan wordt deelgenomen toe.

Technologie

Technologie verandert in steeds hoger tempo en dat heeft invloed op de behoefte aan personeel. Onderhoudsconcepten veranderen en de invloed van robotisering wordt steeds meer merkbaar. Informatietechnologie is voor de krijgsmacht een strategische *enabler*. Door hoogwaardige technologie is het mogelijk systemen met minder personeel te laten presteren en onderhouden. Snel ontwikkelende technologieën bieden kansen maar de mens blijft altijd de belangrijkste factor.

Personeelsbeleid Defensie

Een van de belangrijkste ontwikkelingen in het personeelsbeleid van Defensie is de invoering van het Flexibel Personeelssysteem (FPS). Sinds de introductie van FPS in 2008 is meer ruimte gegeven aan de (militaire) medewerker om zelf mede vorm te geven aan de eigen loopbaan. Ook zijn er mogelijkheden gecreëerd voor de ontwikkeling van de loopbaan over de grenzen van het eigen defensieonderdeel heen. Daarnaast biedt het FPS instrumenten om de vulling van de organisatie evenals de doorstroom en het behoud van personeel te waarborgen.

Voor de instroom van personeel is de samenwerking gezocht met Regionale Opleidingscentra, waaruit de opleiding Veiligheid en Vakmanschap is ontstaan. Om de mobiliteit beter te ondersteunen is geïnvesteerd in opleiding en ontwikkeling, onder andere door het certificeren van opleidingen. Ook zijn externe partners gezocht om de bemiddeling naar werk buiten Defensie verder te professionaliseren. Opleiding, training, werkervaring en vorming betalen zich terug: 90 procent van de militairen die voor of omstreeks het 35ste levensjaar Defensie verlaat, vindt een baan in de burgermaatschappij.

Het personeelsbeleid is in de loop der jaren steeds beter afgestemd op de operationele taakuitvoering. Goede zorg voor, tijdens en na de missie is inmiddels gemeengoed. De personeelszorg, of het nu om medische, sociaal-medische of geestelijke aspecten gaat, is stevig verankerd binnen Defensie. Met de Veteranenwet is ook de hoogwaardige veteranenzorg wettelijk vastgelegd. Er reesteren echter aandachtspunten waar een nieuwe

impuls nodig is, zoals re-integratie en het zogenoemde levensfasebewuste personeelsbeleid.

Uitdagingen

Vertrouwen personeel

Mede als gevolg van de ingrijpende reorganisaties in de afgelopen decennia staat het vertrouwen van het personeel in Defensie als werkgever onder druk. Dit is een belangrijk aandachtspunt, want het imago van Defensie als werkgever moet verder worden verbeterd voor een stevigere positie op de arbeidsmarkt, zeker bij het aantrekken van de economie.

Goed werkgeverschap komt voor een deel tot uitdrukking in de financiële waardering van het personeel. Het zijn ook de mogelijkheden voor ontplooiing, waardering voor professionaliteit en specialismen, en aandacht voor de arbeidsomstandigheden die het verschil maken. Flexibiliteit en slagvaardigheid op deze gebieden motiveren de medewerkers.

Vulling

De structurele kwalitatieve en kwantitatieve vulling van de organisatie blijft een voortdurend punt van aandacht. Dat geldt voor militairen en burgers.

De schaarste in onder meer de categorieën technisch, logistiek en medisch personeel zal aanhouden. Zonder aanvullende maatregelen zal het tekort aan bepaalde capaciteiten en deskundigheid niet afnemen. Defensie zal zich dus vooral voor de genoemde categorieën proactief moeten opstellen om problemen in de beschikbaarheid te voorkomen.

Het accent ligt nu vooral op de structurele vulling van voltijds arbeidsplaatsen. Niet al het personeel hoeft echter voltijds beschikbaar te zijn. Voor een breed inzetbare krijgsmacht is het ook van belang om flexibel te kunnen inspelen op veranderlijke kwalitatieve en kwantitatieve behoeften, bijvoorbeeld door de inzet van reservisten. Ook incidenteel werken vereist uiteraard militaire training en vorming.

In toenemende mate handelen werknemers proactief, nemen zij de loopbaan zelf in de hand en anticiperen zij op ontwikkelingen. De band met de krijgsmacht blijft stevig, maar minder dan voorheen is werkzekerheid bij Defensie de ambitie. Dat betekent dat de krijgsmacht meer moet anticiperen op de externe mobiliteit van het personeel. Die externe mobiliteit biedt ook kansen voor de organisatie. Nu verlaten medewerkers de organisatie veelal zonder gebonden te blijven. In de toekomst zal de doorstroming van militairen als burgermedewerker of reservist Defensie kunnen versterken. Hetzelfde geldt voor een proactieve uitwisseling van personeel met andere overheidssectoren en het bedrijfsleven.

Maatwerk

Bij de werving van personeel hanteert Defensie vooral een uniforme behandeling in plaats van maatwerk per categorie of per individu. De veranderende arbeidsmarkt en de veranderende wensen van het arbeidspotentieel vragen echter meer en meer om maatwerk. Bij Defensie stroomt nu vooral jong personeel in dat aan het begin van de loopbaan staat. Ouder personeel dat al verder met de loopbaan is, komt nauwelijks binnen. Door meer gebruik te maken van het volledige potentieel op de arbeidsmarkt kan Defensie kansen voor zichzelf creëren. Dit geldt ook voor

herintreders. Defensie kan baat hebben bij het verlagen van drempels voor mensen die enige tijd na een vertrek weer bij Defensie willen terugkeren. Waar de verschillen in taakstelling en bedrijfsvoering maatwerk vereisen, moeten de defensieonderdelen dat kunnen leveren.

Flexibiliteit

De invoering van het FPS heeft ontegenzeggelijk de mogelijkheden vergroot om de opbouw van het personeelsbestand, de ontwikkeling van het personeel en plaatsingen buiten het eigen defensieonderdeel te beïnvloeden. Dit is echter nog onvoldoende om de problemen met de vulling definitief op te lossen én de gewenste flexibiliteit van het bestand verder vorm te geven.

Bepaalde functiegebieden en specialismen bieden het merendeel van de professionals onvoldoende kansen voor een doorlopende ontwikkeling in de organisatie. Voor hun persoonlijke ontwikkeling zal het dan ook steeds vaker nodig en gewenst zijn om kennis en ervaring buiten Defensie te verkrijgen. Op deze manier ontstaan meer mogelijkheden om specialisten een volledige loopbaan binnen hun eigen functiegebied te laten doorlopen en hun inzet voor Defensie toch te behouden. Op dit moment bestaat ongeveer 9 procent van het personeelsbestand uit reservisten. Terwijl de arbeidsmarkt in toenemende mate gebruikmaakt van flexwerkers en ZZP-ers, wordt dat potentieel door de krijgsmacht nauwelijks benut. Om piekbehoeften beter te kunnen opvangen, heeft Defensie echter wel degelijk behoefte aan tijdelijke of projectmatige inhuurcapaciteit en reservisten.

Arbeidsvoorwaarden

Defensie kent andere rechtspositionele regelingen dan het Rijk. Deze zijn verklaarbaar door de bijzondere eisen die aan militairen worden gesteld. Tegelijkertijd worden deze regelingen geraakt door de stelselwijzigingen die in Nederland worden uitgevoerd. Het arbeidsvoorwaardenstelsel van Defensie kan deze ontwikkelingen steeds minder goed verwerken. Aanpassing is gewenst, waarbij afwijkingen – net zoals dat in het huidige systeem al het geval is – mogelijk blijven als dit voor de bijzondere taakstelling noodzakelijk is. Het is dan ook van belang om het huidige arbeidsvoorwaardenstelsel goed tegen het licht houden om het de gewenste koers maximaal te laten ondersteunen.

Pijlers personeelsbeleid

De nota *In het belang van Nederland* schetst vier pijlers voor het personeelsbeleid van Defensie: aanpassingsvermogen, samenwerking, vulling en betaalbaarheid.

Aanpassingsvermogen

Defensie moet sneller kunnen inspelen op de omstandigheden, dus opschalen wanneer de operationele ambities dat vereisen. Daarom zal Defensie in de toekomst, nog sterker dan voorheen, bestaan uit een kern van personeel dat gedurende de hele loopbaan voltijds bij Defensie werkzaam is en een flexibele schil van personeel dat tijdelijk bij Defensie werkzaam is.

Om beter te kunnen inspelen op veranderingen wordt geïnvesteerd in de opbouw van flexibele schillen van personeel die op tijdelijke basis en op korte termijn kunnen worden opgeroepen. De mogelijkheden tot inhuur en vooral reservisten krijgen een prominenter plek in de opbouw van de

organisatie. Alle segmenten in de arbeidsmarkt zullen hierbij worden aangeboord.

Om te kunnen inspelen op veranderingen in de organisatie zullen medewerkers, waar nodig, regelmatig worden geschoold. Het personeelsbeleid zal meer uitgaan van *employability*, dus duurzame geschiktheid voor een positie op de interne of externe arbeidsmarkt. Het FPS wordt doorontwikkeld om dit mogelijk te maken.

Samenwerking

De krijgsmacht gaat in nationaal en internationaal verband, en zowel militair-operationeel als in de dagelijkse bedrijfsvoering, steeds meer samenwerken met allerlei organisaties in de civiele omgeving. Zowel nationaal als internationaal moet samenwerking gaan leiden tot schaalvergroting, verhoogde effectiviteit en meer doelmatigheid. Internationaal is veel winst te behalen in een intensievere samenwerking met belangrijke partners. Nationaal moet Defensie zoveel mogelijk aansluiten bij rijksbrede initiatieven, maar ook bij het bedrijfsleven en bij publiek-private samenwerkingsverbanden. De samenwerking met onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven zal in de gehele personeelslogistieke keten op regionaal en nationaal niveau verder worden geïntensiveerd. In het onderwijs zal de structurele samenwerking met ROC's, die nu vooral is gericht op instroomopleidingen, worden uitgebouwd naar doorstroomopleidingen. Een soortgelijke samenwerking wordt gezocht met HBO-instellingen en universiteiten.

Vulling

Zoals gesteld, zal het voor Defensie een uitdaging blijven om over voldoende personeel te beschikken voor alle inzet en met voldoende voortzettingsvermogen. Het is bekend welke categorieën personeel schaars zullen blijven. Om als werkgever aantrekkelijk te zijn en te blijven, zijn maatregelen nodig. Met een vooruitziende blik op de in-, door- en uitstroomketen kunnen kwalitatieve en kwantitatieve tekorten en overschotten tijdig worden opgevangen en blijft de organisatie gevuld met het juiste personeel op de juiste functie. Defensie blijft streven naar een goede, structurele positie op de arbeidsmarkt voor zowel jong als meer ervaren personeel.

De keten van werving, selectie, aanstelling en opleidingen wordt verder versterkt om uitval tegen te gaan. Bij de selectie moet meer aandacht komen voor het persoonlijke groeipotentieel van het individu versus de strikte hantering van alleen de selectie-eisen. Ook de regie op de doorstroom en uitstroom van personeel wordt verbeterd. Behoud van personeel in een ander functiegebied of in een andere rol, ook met eventuele roulatie op functies buiten Defensie, kan zowel de vullingsproblemen voor de organisatie dempen als de ontwikkelmogelijkheden voor het personeel vergroten. Loopbaanbegeleiding wordt voor iedereen geregeld. Defensie wordt getransformeerd van «opleidingsorganisatie» naar «ontwikkelingsorganisatie». Talentontwikkeling blijft een integraal aandachtspunt. Met een toegankelijker functiehuis zullen loopbaanpaden inzichtelijker worden en functies beter uitwisselbaar.

Defensie zal ook oog moeten hebben voor de demografische veranderingen in Nederland. In dat kader heeft ook het zogenoemde levensfasebewuste personeelsbeleid een nieuwe impuls nodig. Een van de aandachtspunten daarbij is de (operationele) inzet van de oudere militair.

Belemmeringen die de doorstroom binnen én buiten Defensie (bijvoorbeeld naar andere departementen dan wel het bedrijfsleven en weer terug) moeilijk maken, worden weggenomen. Doorstroom is geen eenrichtingsverkeer. De mogelijkheden voor individueel maatwerk in de arbeidsvoorwaarden worden onderzocht.

Betaalbaarheid

Defensie streeft naar financiële duurzaamheid op personeelsgebied met inachtneming van de centrale en cruciale rol dat het personeel speelt in de uitvoering van de taken van de organisatie. Daartoe wordt een modern en financieel duurzaam stelsel van arbeidsvoorwaarden ingericht. Hierbij worden de onevenwichtigheden die het huidige stelsel kent, zoveel mogelijk weggenomen.

Agenda voor het personeelsbeleid

Op veel punten functioneert het huidige personeelsbeleid naar wens. Samenvattend leidt bovenstaande analyse echter tot de conclusie dat het beleid op een aantal aspecten moet worden aangescherpt of verdiept. Deze aspecten zijn niet allemaal nieuw, maar ze zijn wel leidend voor het personeelsbeleid van de toekomst:

1. Flexibiliteit. Om beter op veranderingen in de behoefte aan personeel te kunnen inspelen:
 - a. worden flexibele schillen gecreëerd zodat werknemers op tijdelijke basis en op korte termijn kunnen worden opgeroepen. Hiertoe wordt het reservistenbeleid geïntensiveerd en worden inhuurmogelijkheden verruimd;
 - b. wordt de mobiliteit voor burgerpersoneel binnen het Rijk vergroot;
 - c. worden de tijdelijke en horizontale instroommogelijkheden verruimd voor andere doelgroepen dan schoolverlaters;
 - d. wordt een toegankelijker functiehuis gebouwd, waarmee loopbaanpaden inzichtelijker worden en functies beter uitwisselbaar;
 - e. worden de mogelijkheden om tijdelijk buiten Defensie te werken en daarna weer terug te keren vergroot en de drempels hiervoor verlaagd.
2. Defensie als ontwikkelingsorganisatie. De nadruk komt te liggen op de geschiktheid van personeel voor de loopbaan én de arbeidsmarkt. Hiertoe:
 - a. wordt het FPS doorontwikkeld, vooral voor de «FPS3-militairen»;
 - b. worden voor burgerpersoneel en reservisten instrumenten zoals loopbaanbegeleiding en management development beschikbaar.
3. Samenwerking. De samenwerking met scholen en het bedrijfsleven zal in de gehele personeelslogistieke keten worden geïntensiveerd. De nadruk gaat liggen op:
 - a. het versterken van – vaak reeds bestaande – regionale samenwerkingsverbanden voor initiële instroom;
 - b. de samenwerking met de werkgevers van reservisten;
 - c. de uitbouw van de bestaande samenwerking met de ROC's met de nadruk op doorstroomopleidingen;
 - d. instroom- en bijscholingstrajecten met en vanuit HBO en WO-instellingen.
4. Vulling. Om de vulling van de organisatie voor de toekomst te waarborgen:
 - a. wordt meer dan voorheen de keten van werving, selectie, aanstelling en opleidingen versterkt;
 - b. worden werving en behoud op bredere doelgroepen gericht, in het bijzonder vrouwen, allochtonen en ouderen;
 - c. worden de mogelijkheden voor individueel maatwerk in de arbeidsvoorwaarden vergroot;

- d. wordt de regie op, en de mogelijkheden voor, doorstroom en behoud verbeterd. Ook doorstroom van beroepspersoneel naar reservist of burger en vice versa wordt actief ondersteund.
5. Zorg. De personeelszorg bij Defensie bevindt zich al op een hoog niveau, maar kent een aantal aspecten die mede in het licht van de geschetste ontwikkelingen de komende jaren onze aandacht blijven vergen:
 - a. re-integratie;
 - b. arbeidsomstandigheden;
 - c. levensfasebewust personeelsbeleid.
6. Betaalbaarheid. Het huidige arbeidsvoorwaardenstelsel voor militairen zal op een moderne en financieel duurzame wijze opnieuw worden ingericht.

Vervolg

De genoemde thema's en aspecten zullen de komende tijd stap voor stap worden uitgewerkt. De uitwerking en invoering van de agenda vergen een traject van jaren. De intensivering van het reservistenbeleid en de ontwikkeling van loopbaanbeleid voor burgerpersoneel zijn reeds in gang gezet. De lopende beleidsdoorlichting van het FPS zal behulpzaam zijn bij het vormgeven van de doorontwikkeling ervan. Voorts zal ik u voor het einde van dit jaar een nadere uitwerking van de bijzondere positie van de militair aanbieden. Over de meeste, zo niet alle onderwerpen die in deze brief de revue zijn gepasseerd, zal op de gebruikelijke wijze overleg worden gevoerd met de centrales van overheidspersoneel. De onderhandelingen over een nieuwe arbeidsvoorwaardenakkoord beginnen binnenkort.

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert