



> Retouradres Postbus 20701 2500 ES Den Haag

de Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Plein 2  
2511 CR Den Haag

**Ministerie van Defensie**

Plein 4  
MPC 58 B  
Postbus 20701  
2500 ES Den Haag  
www.defensie.nl

**Afschrift aan**

De Voorzitter van de Eerste  
Kamer der Staten-Generaal  
Binnenhof 22  
2513 AA Den Haag

**Onze referentie**

BS2016003367

*Bij beantwoording datum, onze  
referentie en betreft  
vermelden.*

Datum 13 januari 2017  
Betreft Plan van aanpak uitvoering Total Force concept

In mijn brieven van 8 april jl. (Kamerstukken 34 300 X, nr. 94 en 95) en tijdens het algemeen overleg over reservisten op 20 april 2016 heb ik uw Kamer een plan van aanpak voor het uitvoeren van het reservistenbeleid toegezegd. De op 7 juli jl. aangenomen motie van de leden Knops, Eijsink en Vuijk (Kamerstuk 34 300 X, nr. 121) verzoekt mij voorts om een voorstel over de manier waarop 'het *Total Force Concept* (TFC) in de Nederlandse krijgsmacht geïmplementeerd kan worden'. Omdat de inzet van reservisten deel uitmaakt van dit concept, ontvangt u hierbij een brief met een nadere uitwerking van beide onderwerpen.

## Het Total Force Concept

### *Kenmerken en definitie*

Verschillende landen hebben een vorm van TFC ingevoerd. U bent hierover geïnformeerd in mijn brief over de internationale landenvergelijking (Kamerstuk 34 300 X, nr. 69). Er bestaat echter geen universele vorm of definitie van het TFC. Dit heeft alles te maken met verschillen in cultuur, omvang en samenstelling. Toch hebben de uiteenlopende verschijningsvormen twee gemeenschappelijke kenmerken. Ten eerste is het TFC erop gericht de flexibiliteit van een krijgsmacht te vergroten. Ten tweede is duurzame samenwerking met andere actoren in de samenleving het uitgangspunt. Hiermee worden de inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen van een krijgsmacht vergroot en het maatschappelijke draagvlak verstevigd. Op beide punten heeft Defensie overigens al een bestaande praktijk.

Met de flexibilisering verandert het inrichtings- en bedrijfsvoeringsprincipe van 'capaciteiten standaard inrichten, gereedstellen en permanent beschikbaar hebben' in 'differentiatie in gereedstelling en kunnen beschikken over materiële en personele capaciteiten waar en wanneer nodig'. Personele en materiële reservecapaciteit vergroten het vermogen om flexibel zwaartepunten te (ver)leggen. Het is de bedoeling dat piekbelasting beter kan worden opgevangen

en het voortzettingsvermogen relatief snel kan worden vergroot wanneer en waar dat nodig is.

In het TFC worden eigen, gedeelde, ingehuurde en uitbestede capaciteiten met elkaar verbonden en gesynchroniseerd. Het TFC gaat verder dan het simpelweg toevoegen van een schil om een krijgsmacht, het inzetten van reservisten of een flexibel personeelsbestand. Het heeft doorwerking in de gehele krijgsmacht. Mogelijk gaat een vergaande integratie gepaard met meer onderlinge afhankelijkheden. De merites hiervan worden onderzocht en uitgewerkt.

Voor het TFC hanteert Defensie als aanduiding "de adaptieve krijgsmacht". In de adaptieve krijgsmacht wordt ten behoeve van de instandhouding en inzet het potentiële (personele en materiële) operationele vermogen in de Nederlandse samenleving duurzaam georganiseerd en flexibel, slagvaardig en effectief geïntegreerd.

#### *Het belang van TFC*

Hoewel het concept niet een alomvattend antwoord is op alle uitdagingen voor Defensie, biedt het belangrijke voordelen voor zowel Defensie als andere actoren in de samenleving, waaronder:

- mogelijkheden om beter en sneller te anticiperen en reageren op risico's, dreigingen en piekmomenten;
- de capaciteit van Defensie wordt meer flexibel gemaakt, met het oogmerk de inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht te verhogen;
- op doelmatige wijze voorzien in capaciteiten die niet onafgebroken aanwezig hoeven zijn of die alleen tegen hoge kosten kunnen worden behouden en onderhouden, bijvoorbeeld IT en cyber, maar ook medische, transport- en stafcapaciteit;
- uitwisseling van personeel, met een bredere ervaringsopbouw als gevolg;
- sterkere verankering van de krijgsmacht in de samenleving;
- nauwe aansluiting bij de arbeidsmarkt waardoor beter kan worden geanticipeerd op ontwikkelingen, zoals flexibilisering en dubbele ontgroening (het aantal jongeren neemt relatief af en velen leren langer door waardoor zij later op de arbeidsmarkt komen).

## **De invoering**

### *Uitgangspunten bij de invoering*

Veel elementen van het concept zijn niet nieuw voor de Nederlandse krijgsmacht. Voorbeelden zijn de VeVa-opleiding, de reservistencapaciteit, het Instituut Defensie Relatieziekenhuizen, de personele samenstelling van het Civiele en Militaire Interactiecommando en de Defensie Bewaking- en Beveiliging Organisatie, inhuurvarianten bij het CDC en de DMO, uitbestedingsvormen voor het onderhoud van schepen, voertuigen en vliegtuigen en de samenwerking in de Gouden Driehoek. Ook de wijze waarop Defensie bij Paresto en in het IT-domein met de markt samenwerkt, past in het concept.

Bij de adaptieve krijgsmacht gaan deze en andere samenwerkingsvormen echter verder dan voorheen. Ze worden immers geïntegreerd en dragen direct bij aan het (leveren van) operationeel vermogen. Om nieuwe initiatieven te kunnen

toetsen aan de doelstelling van het concept zal Defensie de volgende uitgangspunten hanteren:

- tijdige beschikbaarheid van capaciteiten prevaleert boven het in eigendom (materieel) of in vast dienstverband (personeel) hebben ervan;
- vergroting en schaalbaarheid van capaciteiten prevaleren boven vaste, gefixeerde capaciteit;
- het initiatief moet naast een toegevoegde waarde op het gebied van veiligheid ook maatschappelijke of economische meerwaarde voor Nederland hebben en daarmee een bijdrage leveren aan de verankering van de krijgsmacht in de samenleving;
- het initiatief beoogt de responsiviteit van de krijgsmacht en daarmee de duurzame gereedheid en inzetbaarheid te verhogen;
- het initiatief is gericht op bevordering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de krijgsmacht.

#### *Aansturing*

Door de grotere afhankelijkheid van externe partners zal ook het wederzijds vertrouwen moeten groeien. De invoering van het concept is in beginsel nooit af. Er zal voortdurend naar nieuwe samenwerkingsvormen worden gezocht. Verschillende factoren zullen de voortgang en het tempo van de invoering van het concept beïnvloeden. Hierbij valt te denken aan de specifieke kenmerken van de defensieonderdelen, verschillende behoeftes en de beschikbare financiële middelen. Er zal voldoende ruimte worden gegeven voor decentrale initiatieven. Het betekent ook dat verschillen in de voortgang per defensieonderdeel en per capaciteit (gevechts- en ondersteunende eenheden, opleiding en training, staven, etc.) worden geaccepteerd.

De ontwikkeling is echter niet vrijblijvend en dus is er centrale regie:

- de Secretaris-generaal is namens de minister de opdrachtgever, de Commandant der Strijdkrachten (CDS) is opdrachtnemer en zijn plaatsvervanger (PCDS) is programmaleider;
- onder leiding van de PCDS komt een stuurgroep bijeen met daarin de plaatsvervangend commandanten van de defensieonderdelen. Hij zal onder meer worden ondersteund door een klankbordgroep met vertegenwoordigers van onder andere werkgevers- en werknemersorganisaties.

#### *Personeel*

Het opbouwen van operationele flexibiliteit in de adaptieve krijgsmacht is ook en vooral een personeelsvraagstuk. Idealiter ontstaat een flexibel arbeidspotentieel. De samenstelling van het personeelsbestand zal veranderen, maar daar gaat de nodige tijd overheen. Het initiatief leidt nadrukkelijk niet tot verdringing van het zittende personeel.

Het arbeidspotentieel kan per defensieonderdeel, per functiegebied en per capaciteit verschillen. Doorstroom zal derhalve niet beperkt blijven tot Defensie. Er wordt meer accent gelegd op een open interactie met de civiele omgeving, met mogelijkheden om via externe werkervaring de employability te vergroten en externe kennis en competenties aan Defensie te verbinden. Het aantal aanstellingsvormen en maatwerk nemen als gevolg hiervan toe. Ook zal actiever gebruik worden gemaakt van 'wisselstroom' (tijdelijke uitstroom naar een civiele werkgever om daarna terug te keren als beroepsmilitair, reservist of

burgermedewerker), horizontale instroom, reservisten en gedeeld werkgeverschap. Het aandeel reservisten en inhuurkrachten (in het totaal) kan toenemen, niet als extra schil om bestaande formaties heen maar als integraal onderdeel van de beschikbare formatieruimte. De samenstelling die het beste past, zowel bij de krijgsmacht als bij de civiele partners, moet stap voor stap vorm krijgen.

#### *Financieel*

De financiële gevolgen van de invoering zijn afhankelijk van de initiatieven die worden genomen en het tempo waarin die worden uitgevoerd. Deze gevolgen zijn daarom nu nog niet bekend. Het spreekt vanzelf dat de invoering van het concept mede afhankelijk is van de beschikbare financiële middelen. Het budget is immers leidend. Ik zal een eerste doorkijk bieden bij de Ontwerpbegroting 2018.

### **Maatregelen en acties**

De verwezenlijking van een adaptieve krijgsmacht is een groeiproces. Duidelijk moet zijn dat het concept geen doel op zich is, maar een middel om de krijgsmacht te versterken. Er is dan ook ruimte nodig om, op basis van ervaringen en nieuwe ontwikkelingen, de realisatie waar nodig bij te sturen. Dit neemt uiteraard niet weg dat Defensie per direct streeft naar meer flexibel inzetbaar personeel en structurele samenwerkingsconstructies met externe partners ter versterking van de materiële en personele gereedheid. In 2017 wordt daarom gewerkt aan de volgende maatregelen:

#### 2017

- De interne en externe communicatie start vanaf het begin van 2017 via de kanalen die Defensie tot haar beschikking heeft, zoals intranet, de Defensiekrant en sociale media.
- In het eerste kwartaal wordt gesproken met de centrales van overheidspersoneel.
- Organisatieveranderingen worden getoetst aan de eerdergenoemde uitgangspunten.
- In het eerste kwartaal wordt de aansturing ingericht.
- Het externe relatiemanagement (*employer engagement*) wordt onder regie van de stuurgroep geprofessionaliseerd en heringericht. Bestaande gremia, zoals het Platform Defensie Bedrijfsleven, het Overlegorgaan *Employer Support* en het Reservisten Overleg Krijgsmacht, worden beter op elkaar afgestemd.
- In elk deel van de defensieorganisatie zal waar mogelijk meer gebruik worden gemaakt van (met ingang van de tweede helft van het jaar) inhuur- en reservistencapaciteit.
- In het tweede kwartaal wordt een conferentie met werkgevers en werkgeversorganisaties georganiseerd om de bereidheid en mogelijkheden van (langdurig) gezamenlijk gebruik van materieel en diensten en van gedeeld werkgeverschap te verkennen (*employer support*).
- Richtlijnen voor het structureel benaderen van uitstromende militairen voor de status van reservist zijn in 2016 reeds opgesteld. Alle uitstromende militairen worden in het vervolg benaderd om als reservist verbonden te blijven aan Defensie. Mits bereid en geschikt, en afhankelijk

van de organisatiebehoefte, wordt hij of zij in beginsel geplaatst op schaduwfuncties in de voormalige eenheid.

- Defensieonderdelen starten met een of meer projecten om samenwerking met externe partners op het gebied van personeel, materieel en diensten te integreren en duurzaam vorm te geven.
- Aan het concept instroom-doorstroom-uitstroom (IDU) wordt de component wisselstroom (tijdelijke uitstroom) toegevoegd.
- Nieuwe contractvormen voor personele inzet worden uitgewerkt, waar nodig in samenwerking met andere werkgevers. Deze komen tegemoet aan de knelpunten die reservisten ervaren.
- Onderzocht wordt onder welke condities ZZP'ers sneller en beter geïntegreerd kunnen worden ingezet als reservist of bij tijdelijke inhuur.
- Het concept van "gedeeld eigenaarschap van materieel en innovatieve contracten" wordt verder uitgewerkt.
- Gevolgen van en voor wet- en regelgeving ten aanzien van aanbesteding en verwerving worden uitgewerkt, waar nodig in samenwerking met andere departementen.
- Vastgesteld wordt welke defensiecapaciteiten kunnen worden versterkt, waarbij per functionaliteit de mate van integratie wordt gedefinieerd tussen vaste eigen (militaire) capaciteiten, flexibele militair inzetbare capaciteiten, ad hoc inzetbare civiele capaciteiten en strategische allianties. Een bestaand voorbeeld hiervan is het Instituut Defensie Relatieziekenhuizen, waarbij samen met civiele ziekenhuizen de flexibele militaire inzetbaarheid van de chirurgische functionaliteit is verzekerd.
- De mogelijkheid om zo nodig personele capaciteit tijdelijk te vergroten en zo mogelijk vervolgens weer te verkleinen, wordt verbeterd door vanaf 2017 reservistencapaciteit in de staven te integreren en inhuurmogelijkheden te vergroten.
- De samenwerking met regionale opleidingscentra wordt uitgebreid en er wordt gestart met samenwerking op universitair en HBO-niveau.
- Een methodiek wordt vastgesteld om de groei van inhuur- en reservisteninzet en de samenwerking met de markt objectief te kunnen monitoren.

Met de bovengenoemde maatregelen maakt Defensie een begin met de invoering van het *Total Force* concept. Daarmee is de koers uitgezet voor de komende jaren. Een aantal belangwekkende onderwerpen in die jaren kan al worden benoemd. Besluitvorming daarover volgt te zijner tijd.

## 2018

- Er wordt onderzocht of, en zo ja welke, aanpassingen van wet- en regelgeving nodig zijn om de beschikbaarheid van personeel en materieel te kunnen garanderen als snelle inzetbaarheid vereist is.
- Vacatures die niet intern met beroepsmilitairen kunnen worden gevuld, worden zo mogelijk met één of meer reservisten gevuld.
- Risico's rondom de gegarandeerde beschikbaarheid van capaciteiten, de verwerving en de integriteit worden inzichtelijk gemaakt en weggenomen.
- Met de publieke en private partnerorganisaties wordt een communicatieprogramma opgezet dat de maatschappelijke inbedding van de krijgsmacht in de samenleving bevordert.
- Waar nodig wordt in samenwerking met civiele organisaties waar reservisten werken of waarmee personeel wordt gedeeld aanvullend

voortzettingsvermogen gecreëerd, bijvoorbeeld in de vorm van *backfill* of *frontfill*.

- Er wordt gestart met de invoering van het concept in de ketens voor materieelvoorziening en materieellogistiek.
- Er wordt gestart met de invoering van het concept in opleidingen en trainingen.

2019

- Uiterlijk halverwege 2019 is het duidelijk of er aanvullende wettelijke maatregelen nodig zijn om de gegarandeerde inzetbaarheid te verwezenlijken.
- Ieder defensieonderdeel heeft contracten met externe partijen over de beschikbaarheid van personeel, diensten en materieel. Tevens zijn maatregelen genomen om, zo mogelijk op basis van afroepcontracten, decentraal eenvoudiger externe capaciteit in te huren en met elkaar te delen.
- Nieuwe contractvormen voor personele inzet worden toegepast bij alle defensieonderdelen.
- Alle (gevechts)functies zijn in principe opengesteld voor reservisten.
- Regelingen zijn voorbereid om wisselstroom mogelijk te maken en gemakkelijk te kunnen wisselen tussen de status van beroepsmilitair, deeltijd, voltijd, reservist en burgermedewerker.
- Met externe partners zijn afspraken gemaakt over het tijdelijk (tot enkele jaren) in dienst nemen van defensie-medewerkers en het uitwisselen van personeel ten behoeve van kennis- en ervaringsopbouw.

2020

De beoogde resultaten na uitwerking en invoering van maatregelen omvatten onder meer:

- Het personeelsbestand van Defensie zal naar verwachting in vergelijking met 2016 een substantieel groter aandeel flexibele krachten kennen, zoals reservisten of inhuurkrachten.
- De materiële en personele output is bij alle defensieonderdelen volgens de uitgangspunten toegenomen.
- Het concept is ingevoerd bij de ketens voor materieelvoorziening en materieellogistiek.
- Het concept is ingevoerd bij alle opleidings- en trainingscapaciteiten.
- Regionale en nationale samenwerking, zowel met het bedrijfsleven als kennisinstituten en kenniscentra, is een feit.
- De balans wordt opgemaakt.

Na 2020

- Het vervolg is afhankelijk van de bevindingen tot dan toe.

### **Tot slot**

Bij de samenstelling van dit plan van aanpak zijn vertegenwoordigers van alle defensieonderdelen betrokken. Voorts is gebruikgemaakt van de kennis van externe nationale partners, zoals TNO en VNO-NCW, en internationale partners, waaronder Canada en Duitsland. Ook bekende knelpunten in de uitvoering van het reservistenbeleid, de ervaringen met de reservistenpilots en de relevante

punten in de landenvergelijking zijn verwerkt en worden verder meegenomen in de uitwerking.

Dit plan van aanpak is geen blauwdruk. Het gaat over de richting die Defensie inslaat. Hierbij zal Defensie zich ook op onbekend terrein gaan begeven. Plannen zullen naar alle waarschijnlijkheid moeten worden aangepast op grond van ervaringen en voortschrijdend inzicht. Daarom zal ik jaarlijks rapporteren over de voortgang en waar mogelijk en nodig de maatregelen concretiseren.

*DE MINISTER VAN DEFENSIE*

J.A. Hennis-Plasschaert