

Vergaderjaar 2007–2008

30 674

Wijziging van de Militaire ambtenarenwet 1931 en intrekking van de Wet voor het reservepersoneel der Krijgsmacht in verband met onder andere de invoering van een flexibel personeelssysteem voor de krijgsmacht

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 18 oktober 2007

De regering dankt de commissie voor de getoonde belangstelling voor het wetsvoorstel en met name de fracties van VVD en SP voor hun inbreng. De gestelde vragen beantwoordt de regering als volgt.

Zorgplicht

In antwoord op de vragen van de VVD-fractie over het evenwicht tussen de verplichtingen van de overheid als werkgever enerzijds en die van de militair als werknemer anderzijds, antwoord ik het volgende. Bij Wet van 22 december 2005¹, houdende «*wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit*» is (onder andere) artikel 12bis van de Militaire ambtenarenwet 1931 ingevoerd. Hierin is bepaald dat de overheid verplicht is zich tegenover de militair als een goed werkgever te gedragen en dat een militair verplicht is zich als een goed militair ambtenaar te gedragen. De rechtspositionele voorzieningen en het personeelsbeleid in het algemeen zijn afgestemd op de bijzondere positie van de militair en ik draag er zorg voor dat deze in evenwicht met elkaar blijven. Hiermee wordt invulling gegeven aan goed werkgeverschap. In het bijzonder wordt hieraan invulling gegeven door het stelsel van de militaire gezondheidszorg, de nazorg en de postactieve voorzieningen.

Overigens wijs ik de leden van de VVD-fractie erop dat het wetsvoorstel mede beoogt de bijzondere positie van de militair te codificeren. Een aantal van de verplichtingen en beperkingen waarop zij doelt is niet nieuw. Deze waren reeds, op diverse plaatsen en niveaus binnen de rechtspositie of het personeelsbeleid geregeld. Zij werden in het verleden vaak als vanzelfsprekend beschouwd – zoals het feit dat Nederlandse militairen overal ter wereld kunnen worden ingezet – en daarom niet expliciet verwoord. Thans wordt het – ook om redenen van wetgevings-techniek – gewenst geacht om deze beperkingen duidelijk en op het niveau van formele wet te regelen. Ook wil ik de VVD-fractie erop wijzen, dat de voorzieningen in het personeelsbeleid met de veronderstelde aanscherping gelijke tred hebben gehouden.

¹ Stb 2005, 695; kamerstukken 29 436.

Positie van individuele militairen in het internationaal rechtsverkeer

De leden van de VVD-fractie vroegen aandacht voor de positie van de individuele militair bij een inzet onder het gezag van een niet-Nederlandse autoriteit. Ik wijs deze leden er op dat de inzet van militairen niet plaats- of organisatiegebonden is. Militairen kunnen door Nederland overal ter wereld worden ingezet en gesteld onder functionarissen die niet tot de Nederlandse krijgsmacht behoren¹. In alle gevallen blijf ik als werkgever verantwoordelijk voor het welzijn van de militair. Deze verantwoordelijkheid wordt in de eerste plaats ingevuld door middel van een goede voorbereiding van een militair op de uitzending en de inperking van alle risico's zoveel als mogelijk is. Na terugkeer van een uitzending is er vervolgens een uitgebreid adaptatie- en nazorgprogramma ongeacht het verband waarin de militair is ingezet. Mocht een militair onverhoopt gewond raken of komen te overlijden dan wordt de volledige schade vergoed aan hemzelf c.q. aan zijn nabestaanden, ongeacht de aard van de missie waarvan een militair deel heeft uitgemaakt. In de brief aan de Tweede Kamer van 14 februari 2007 (Kamerstukken II, 2006–2007, 30 139, nr. 22) is dit uiteengezet. Of de schade geleden wordt binnen een nationale of internationale commandostructuur maakt daarbij geen verschil. Ik wijs in dit verband tevens op mijn brief van 20 september 2007² met de antwoorden op de vragen van de vaste commissie voor Defensie van de Tweede Kamer naar aanleiding van de brieven van 14 februari 2007 en 21 juni 2007 inzake aansprakelijkheid en zorgplicht bij VN-operaties en EU-waarnemersmissies (Kamerstukken 30 139, nrs. 22 en 30).

Ik ben me ervan bewust dat het beroep van militair risico's met zich brengt. Per uitzending wordt bezien wat de risico's zijn en welke maatregelen daarom noodzakelijk zijn. Ongeacht de eventuele risico's kan de vraag aan de orde komen, of een bepaalde door het internationale bondgenootschap gewenste inzet van Nederlandse militairen tijdens een uitzending binnen de Nederlandse nationale interpretatie van het mandaat van de missie valt. De Senior National Representative, de «Red Card Holder», toetst dit per keer in overleg met de Commandant der Strijdkrachten. Voor individueel uitgezonden militairen geldt dat zij, bij twijfel aan de interpretatie van een mandaat overleg voeren met de Commandant der Strijdkrachten. Op deze wijze geef ik invulling aan mijn verantwoordelijkheid.

Inzet van burgerpersoneel

Aan de leden van de VVD-fractie antwoord ik dat in missiegebieden in beginsel militair personeel wordt ingezet. Burgerpersoneel wordt alleen uitgezonden voor het verrichten van bepaalde specifieke werkzaamheden en dan nog alleen als er onvoldoende militair personeel met de noodzakelijke deskundigheid beschikbaar is. Voorts wordt burgerpersoneel alleen uitgezonden voor het vervullen van de werkzaamheden die verbonden zijn aan de functie die zij in Nederland vervullen. Deze situatie kan zich voordoen in bepaalde functiegebieden waarvan de functies zowel door burgers als door militairen kunnen worden vervuld. Als de daarvoor beschikbare militairen reeds (meermalen) zijn uitgezonden kan op een burger die eenzelfde functie vervult een beroep worden gedaan. Ik zal onderzoeken of het nodig is om in die functiegebieden de verhouding tussen het aantal burgerfuncties/militaire functies aan te passen..

Wanneer een burgerambtenaar voor langere tijd (dus niet slechts voor een werkbezoek of een dienstreis) werkzaamheden uitoefent in een missiegebied wordt betrokkene met toepassing van artikel 11 van het Algemeen militair ambtenarenreglement, tijdelijk aangesteld als militair.

¹ Zie het voorgestelde artikel 12j.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 139, nr. 34.

Voor de duur van de uitzending krijgt de burgerambtenaar daardoor een militaire status. De militaire rechtspositie met de daarin vervatte waarborgen is dan van toepassing. Een tijdelijke aanstelling als militair vindt ook plaats indien de aanwezigheid in het operatiegebied vanuit operationeel oogpunt noodzakelijk is en de Commandant der Strijdkrachten «militariseren» op grond van het ingeschatte risico raadzaam acht, dit ongeacht de duur van het verblijf in het operatiegebied.

In antwoord op de door de VVD-fractie gestelde vragen over civiele contractors merkt ondergetekende op dat door andere landen in toemende mate gebruik wordt gemaakt van civiele dienstverleners in operatiegebieden. De regering wil de mogelijkheden verkennen voor de inzet van civiele dienstverleners en heeft daarom de Adviesraad Internationale Vraagstukken gevraagd¹ een advies uit te brengen over de voorwaarden die verbonden zijn aan en gevolgen van de inhuur van civiele dienstverleners. Daarbij is verzocht het advies vooral te richten op de ethische en politieke aspecten, mede tegen de achtergrond van de volkenrechtelijke context waarin operaties zich afspelen. Het is niet de bedoeling dat civiele dienstverleners de taak van de militaire logistieke eenheden geheel overnemen, omdat zij onder bepaalde (gevechts)omstandigheden niet kunnen worden ingezet. Zij kunnen de militair-logistieke capaciteiten wel aanvullen, waardoor de flexibiliteit en het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht worden vergroot.

Ten aanzien van civiele contractors wijst ondergetekende er overigens op, dat het hier niet gaat om burgerambtenaren van Defensie noch om personeel dat anderszins in dienst is van Defensie, maar om personen in dienst van commerciële ondernemingen. De vraagstelling omtrent inzet van civiele contractors ligt dan ook buiten het bereik van dit wetsvoorstel.

Flankerend beleid

Hetgeen door de leden van de SP-fractie wordt aangeduid als «flankerend beleid», zoals het persoonlijk ontwikkelingsplan en het elektronisch portfolio maakt in feite onderdeel uit van het flexibel personeelssysteem. Het communicatieoffensief dient om zowel de huidige als de toekomstige militairen goed over FPS voor te lichten en hun betrokkenheid bij de uitvoering te stimuleren. Voor de begeleiding van personeel dat gaat uitstromen naar de civiele arbeidsmarkt is het Dienstencentrum Externe Bemiddeling Defensie opgericht, dat per 1 januari 2008 volledig operationeel zal zijn. Voor bovengenoemde onderwerpen verwijs ik u naar mijn brief van 5 oktober 2007 aan de Tweede Kamer² over de «stand van zaken en de nul-meting FPS». Wat het budgettair neutraal uitwerken betreft merk ik op, dat de kosten van de uitstroombegleiding zullen bestaan uit de kosten van opleidingen die uitstromende militairen geschikt moeten maken voor de arbeidsmarkt en uit kosten voor externe bemiddeling. Voorzien is dat deze kosten geheel kunnen worden bestreden door herbelegging van thans reeds voor die doeleinden beoogde middelen. Voorts gaat het om kosten voor WW-uitkeringen, waarvoor voorzien is dat deze uiteindelijk ongeveer 1 miljoen op jaarbasis zullen bedragen. Hiervoor zijn in het kader van de arbeidsvoorwaarden de benodigde reserveringen gedaan. Of deze kosten ook daadwerkelijk zich zullen manifesteren zal afhankelijk zijn van de ontwikkeling van de arbeidsmarkt. De opbrengsten zullen naar voorzien wordt bestaan uit de besparingen die ontstaan omdat op termijn minder militairen instromen in de voorzieningen van de Uitkeringswet gewezen militairen. Dit wordt veroorzaakt doordat zowel de «top» van de personeelspiramide smaller zal zijn en militairen tot op hogere leeftijd in de organisatie verblijven, maar vooral omdat naar verwachting de «basis» van de piramide gemiddeld uit jonger personeel zal bestaan. Ook worden besparingen verwacht in kosten voor initiële opleidingen aan de «voet» van de personeelspiramide, doordat het perso-

¹ Brief van de Minister van Defensie van 10 juli 2007, nr. HDAB2007009751 aan de Adviesraad internationale vraagstukken.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 X, nr. 9.

neel op de lagere niveaus van de organisatie langer bij Defensie blijft dan het huidige BBT-personeel. De verwachting is dat een en ander op termijn budgettair neutraal uitwerkt.

Flexibel personeelssysteem

Op de vraag van de leden van de SP-fractie over de mogelijke negatieve effecten antwoord ik het volgende. In het bestaande systeem worden militairen aangesteld voor een bepaalde tijd (BBT) of voor onbepaalde tijd (BOT). De meerderheid van het personeel heeft een BBT-aanstelling. Dat onderscheid komt met ingang van datum van inwerkingtreding van deze wetswijziging te vervallen. Voor personeel dat nu in dienst is, is in overeenstemming met de centrales van overheidspersoneel een overgangsbeleid afgesproken, dat in het Algemeen militair ambtenarenreglement zal worden vastgelegd. Dit overgangsbeleid treedt in werking op het moment dat het FPS wordt ingevoerd. Met die invoering kan worden begonnen zodra de onderhavige wetswijziging tot stand komt. Met de volledige invoering van FPS zal evenwel nog enige tijd gemoeid zijn, vanwege het feit dat een deel van het instrumentarium nog moet worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Voorts valt na invoering van het FPS niet meteen al het personeel onder het FPS: een deel van het personeel valt onder het reeds genoemde overgangsbeleid dat er kort samengevat op neer komt, dat voor het huidige BOT-personeel de aanstelling wordt omgezet in een aanstelling bij de krijgsmacht, waarbij het selectiemoment niet op hen van toepassing zal zijn. Voor BBT-personeel geldt dat hun aanstelling in beginsel zal eindigen na de bepaalde tijd waarvoor zij waren aangesteld. Op deze wijze heeft het huidige personeel dat op de ingangsdatum van FPS reeds in dienst is de voordelen van de ontwikkelingen van het FPS, zoals een meer open systeem met meer keuzemogelijkheden om de loopbaan te ontwikkelen, loopbaanbegeleiding, civiele certificering van defensieopleidingen, e-portfolio, etc. terwijl het eventueel als negatief ervaren effect, het selectiemoment, niet op hen van toepassing is.

Ten aanzien van de verwachting dat door het invoeren van een flexibel personeelssysteem «militairen gemiddeld langer in dienst zullen blijven» wijs ik erop, dat door bij het invoeren van het FPS de huidige BOT/BBT-structuur, waarbij het grootste deel van de militairen wordt aangesteld voor een periode van slechts enkele jaren, wordt opgeheven. Daardoor ontstaat een structuur waarbij de militair na zijn/haar initiële dienverplichting in principe werkzaam kan blijven bij Defensie. Omdat het onder de huidige structuur voor een BBT-militair onzeker en onvoorspelbaar is of Defensie het dienstverband al dan niet zal verlengen, kiest een groot deel in een vroeg stadium al voor een baan op de civiele arbeidsmarkt. Door het wegnemen van deze verlengingskeuze door overschakeling naar de FPS aanstelling is de verwachting dat de gemiddelde verblijfsduur binnen defensie zal toenemen. Loopbaanbegeleiding en meer opleidingsmogelijkheden zullen het voor militairen aantrekkelijker maken langer bij Defensie werkzaam te blijven.

Tenslotte antwoord ik aan de leden van de SP-fractie dat het bevorderen van de uitstroom is niet een doel op zich van het FPS is. Het flexibel personeelssysteem is bedoeld om instroom, doorstroom en uitstroom met elkaar en met de behoeften van de organisatie in evenwicht te kunnen houden. Daartoe worden de sturingsinstrumenten gecreëerd. De toepassing van de sturingsinstrumenten zal evenwel in de huidige situatie vooral gericht zijn op behoud van personeel.

Artikel 1b

Anders dan de leden van de SP-fractie veronderstellen behelst artikel 1b geen nieuwe bepaling. De bevoegdheid van de minister om onder buitengewone omstandigheden af te wijken van de rechtspositie heeft altijd al deel uitgemaakt van de verschillende algemene maatregelen van bestuur die de rechtspositie van de militair ambtenaar regelen. Zo is deze bepaling onder meer te vinden in artikel 2, eerste lid van het Algemeen militair ambtenarenreglement, artikel 2 van het Inkomstenbesluit militairen, artikel 2 van het Besluit Medezeggenschap Defensie, artikel 2 van het Besluit Dienstreizen Defensie en in andere besluiten. Omdat het om redenen van wetgevingstechniek beter wordt geacht om een dergelijke bepaling op het niveau van formele wet te regelen, wordt zij thans overgeheveld naar de wet. Een en ander is toegelicht in het artikelsgewijs deel van de Memorie van Toelichting, waarin is uiteengezet dat het hier een geclausuleerde bevoegdheid tot afwijken betreft. Bij de inzet van de krijgsmacht in buitengewone omstandigheden zullen de in de rechtspositie neergelegde aanspraken en waarborgen in beginsel gehandhaafd blijven, tenzij deze buitengewone omstandigheden met zich meebrengen dat de in de rechtspositie opgenomen normen, criteria, begrenzingen en procedures niet volledig van kracht kunnen zijn. Voor deze situaties wordt de bevoegdheid gegeven voor zover dit met het oog op een goede operationele taakuitvoering noodzakelijk is, dergelijke waarborgen buiten toepassing te laten.

Onder «buitengewone omstandigheden» wordt op grond van artikel 1, eerste lid, onderdeel c, verstaan de algemene noodtoestand dan wel de beperkte noodtoestand als bedoeld in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. Daarnaast moet concreet gedacht worden aan situaties, waarbij niet bij Koninklijk besluit een noodtoestand is afgekondigd, maar waar op lokaal niveau inzet van de krijgsmacht benodigd is, bijvoorbeeld hulp bij orkaan- of stormschade, dijkdoorbraak met wateroverlast, vlieg-ramp in stedelijk gebied etc.

De staatssecretaris van Defensie,
C. van der Knaap