

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 X

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

Nr. 61

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 december 2014

Bij verschillende gelegenheden is in overleggen met de Kamer de bijzondere positie van de militair aan de orde geweest. In mijn brief van 28 oktober jl. over de agenda voor het personeelsbeleid van de toekomst heb ik toegezegd dat de Kamer voor het eind van dit jaar een brief over de bijzondere positie van de militair ontvangt (Kamerstuk 34 000 X, nr. 32). In het wetgevingsoverleg over personeel van 3 november jl. (Kamerstuk 34 000 X, nr. 42) heb ik in reactie op een motie van de heer Knops (Kamerstuk 34 000 X, nr. 17) deze toezegging herhaald en toegezegd daarbij ook in te gaan op de mogelijkheid en de wenselijkheid van een pakketvergelijking. Over de beschrijving van de bijzondere positie van de militair is eerder overeenstemming bereikt met de centrales van overheidspersoneel. In de bijlage bij deze brief zijn de relevante delen van wetten en voorschriften opgenomen, waarnaar door middel van eindnoten wordt verwezen.

Taak van de krijgsmacht

De bijzondere positie van de militair wordt ontleend aan de taakstelling en positionering van de krijgsmacht in de Nederlandse samenleving. De krijgsmacht beschermt op basis van artikel 97 van de Grondwetⁱ Nederland en de Nederlandse belangen wereldwijd en handhaaft de internationale rechtsorde. Om deze grondwettelijke taken te kunnen uitvoeren, moet Nederland onder alle omstandigheden een onmiddellijk en onvoorwaardelijk beroep op de krijgsmacht kunnen doen. De Nederlandse krijgsmacht moet nu en in de toekomst voorbereid zijn op onvoorspelbare dreigingen en risico's. Deze bijzondere taak van de krijgsmacht betekent dat de militair voortdurend voorbereid en beschikbaar moet zijn op operationele inzet waar dan ook ter wereld en zo lang als nodigⁱⁱ. Hij is verplicht de aan hem opgedragen taken, met alle daaraan verbonden gevaren, onvoorwaardelijk uit te voeren. Juist het onvoorwaardelijke karakter van deze inzet stelt eisen aan de militair die

nergens in onze maatschappij in dezelfde mate en in die combinatie voorkomen.

Het unieke karakter van de militair

Het meest wezenlijke kenmerk van de krijgsmacht is dat de militair bij de onvoorwaardelijke uitvoering van de opgedragen taken het belangrijkste bezit wat hij heeft, namelijk zijn leven, op het spel zet. In het uiterste geval kan een militair gedood worden of ernstig gewond raken. Daarnaast kan de militair in de positie komen dat hij zelf, binnen het kader van de wet en zijn opdracht, dodelijk geweld tegen anderen moet gebruiken.

De verantwoordelijkheid van de militair blijft voorts niet beperkt tot zijn eigen veiligheid en handelen, maar geldt ook voor ieder die aan zijn zorg is toevertrouwd. De militair is, als leidinggevende of als onderdeel van de eenheid, medeverantwoordelijk voor de veiligheid van de militairen met wie hij optreedt. Bij het uitvoeren van zijn taken zet de militair niet alleen zijn eigen leven op het spel, maar ook dat van zijn eenheid. Militairen gaan door waar anderen moeten stoppen. Deze unieke plicht van militairen laat zich niet uitdrukken in kwantitatieve of meetbare termen.

Bijzondere kenmerken van de militair

De positie van de militair heeft ook andere bijzondere kenmerken die wederom vooral kwalitatief van aard zijn en daardoor moeilijk meetbaar.

Het onvoorwaardelijke karakter van de militaire inzetbaarheid stelt allereerst hoge eisen aan de fysieke en mentale inzetbaarheid van militairen. Militairen zijn verplicht hun fysieke conditie op peil te houden. Militairen zijn verplicht gebruik te maken van de militaire gezondheidszorg en ondergaan verplicht periodieke medische keuringen, vaccinaties en conditietestsⁱⁱⁱ. Zo heeft Defensie altijd inzicht in de belastbaarheid en daarmee de inzetbaarheid van militairen^{iv}. Wanneer de militair niet meer aan de medische en psychische eisen voldoet, wordt hij dienstongeschikt verklaard^v en als militair ontslagen, ook al is van arbeidsongeschiktheid in maatschappelijke zin geen sprake.

Defensie hanteert een specifiek personeelssysteem waarin kennis- en ervaringsopbouw van doorslaggevend belang zijn in de ontwikkeling van de militaire loopbaan. Om kennis en ervaring op te bouwen, rouleert de militair allereerst over een groot aantal functies met verschillende standplaatsen en wordt in verschillende situaties ingezet. Daarnaast wordt de vereiste kennis en ervaring bereikt door een intensieve opleiding en training. Dit vereist deelname aan opleidingen binnen en buiten Defensie en aan oefeningen in Nederland en het buitenland. Het veelvuldig rouleren over functies, het deelnemen aan opleidingen en oefeningen en het daadwerkelijk inzetten betekent dat de militair langere tijd buiten zijn persoonlijke omgeving verkeert en gedurende langere tijd gescheiden van partner en gezin moet leven.

Om de effectiviteit en integriteit van de inzet van de militair te bewaken, is de militair onderworpen aan strenge veiligheids- en integriteitseisen. Alle militaire functies zijn vertrouwensfuncties als bedoeld in de Wet Veiligheidsonderzoeken. Dit betekent dat aan hun gedragingen, zowel onder werktijd als daarbuiten, veiligheids- en integriteitseisen worden gesteld die van doorslaggevend belang kunnen zijn voor het al dan niet kunnen vervullen van een vertrouwensfunctie^{vi}. De reikwijdte van deze integriteitstoetsing strekt zich ook uit tot de gezinssituatie en persoonlijke omgeving van de militair.

Beperkingen voor de militair

Om de inzetbaarheid van de krijgsmacht te garanderen is een aantal wettelijke maatregelen getroffen. Die wettelijke maatregelen houden ook beperkingen in voor de uitoefening van de grondrechten van militairen^{vii}. Militairen leveren op grond van die wettelijke maatregelen tevens in op de autonomie van hun eigen maatschappelijke en arbeidsrechtelijke positie. Hieronder volgt een beschrijving van de belangrijkste wettelijke maatregelen.

De verplichting om de opgedragen taken uit te voeren is door de wetgever zo wezenlijk geacht, dat er in de Wet militair tuchtrecht en het Wetboek van Militair Strafrecht aanvullende regels zijn vastgelegd die het ongestoorde functioneren van de krijgsmacht waarborgen. Het militair tuchtrecht onderscheidt daartoe gedragingen tegen de orde, gedragingen tegen de geheimhoudingsplicht, gedragingen tegen het dienstbevel en gedragingen die het functioneren van de krijgsmacht belemmeren^{viii}. Het militair strafrecht regelt onder meer de strafbaarstelling van misdrijven tegen de staat, misdrijven waardoor de militair zich aan de dienstverplichtingen onttrekt, en strafbaarstelling van dienstweigering en de schending van krijgsplichten^{ix}.

Daarnaast wordt bij oefenen en werkelijke inzet de Arbeidstijdenwet buiten werking gesteld^x en gelden er beperkingen op het gebied van arbeidsomstandigheden^{xi}. Ook is het militairen verboden deel te nemen aan stakingen^{xii}. Dit is een belangrijke inperking van de grondrechten van een militair.

De verplichting voor de militair om de aan hem opgedragen taken te vervullen krijgt extra gewicht door de strafbaarstelling in het militair strafrecht. Zodra een militair wordt aangewezen om gedurende kortere of langere tijd een operationele missie in het buitenland te vervullen, is hij verplicht om aan deze oproep gehoor te geven. Wanneer een voor uitzending aangewezen militair niet verschijnt op het moment dat hij behoort te vertrekken naar het inzetgebied, maakt hij zich schuldig aan een strafbaar feit^{xiii}. Het is voor een militair niet mogelijk zich aan een oproep te onttrekken door een verzoek tot ontslag in te dienen^{xiv}. Dit verzoek zal derhalve, en zeker wanneer operationele omstandigheden hiertoe noodzaken, worden afgewezen. De verplichting om aan opgedragen taken invulling te geven wordt op deze wijze door zowel strafrechtelijke als arbeidsrechtelijke instrumenten gewaarborgd. Er is geen enkele andere beroepsgroep in Nederland waarbij strafrechtelijke vervolging volgt bij het niet uitvoeren van de opgedragen taken.

Waardering van de militair

Defensie voert een personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid dat recht doet aan de beschreven unieke en bijzondere positie van de militair. Dit beleid kenmerkt zich naast opleiding en training door zorg en beloning.

Het personeelsbeleid moet militairen niet alleen zo goed mogelijk voorbereiden op werkelijke inzet, maar moet er ook voor zorgen dat indien de risico's van deze inzet zich manifesteren, de gevolgen daarvan zo goed mogelijk worden ondervangen. Deze opvang is het meest kenbaar in de vorm van een zorgstelsel dat ter beschikking staat van de militair en zijn thuisfront^{xv}. De uitvoering van operationele taken en de soms blijvende gevolgen daarvan verplichten tot bijzondere zorg voor de militair, de gewezen militair en diens naasten. Daarnaast worden de gevolgen van de inzet van de militair zo goed mogelijk opgevangen door het sociale zekerheidstelsel en de specifieke aanvullingen hierop.

Uit de beschrijving blijkt dat er voor de militair een reeks verplichtingen bestaat die sterk afwijken van wat maatschappelijk en arbeidsrechtelijk gebruikelijk is. Deze lopen uiteen van fysieke eisen tot beperkingen in de uitoefening van grondrechten. Het personeelsbeleid en het arbeidsvoorwaardenstelsel van Defensie weerspiegelen de bijzondere positie van de militair. Daarmee kan Defensie goed werkgeverschap vormgeven en worden de inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht onder alle omstandigheden gewaarborgd.

De pakketvergelijking

In het algemeen overleg over personeel van 16 april 2013 heb ik de Kamer gemeld dat als eerste zou worden gewerkt aan de beschrijving van de bijzondere positie van de militair en dat daarna eventuele vervolgstappen zouden worden gezien (Kamerstuk 33 400 X, nr. 82). Hoewel een pakketvergelijking een complexe aangelegenheid is, heb ik toen ook gezegd met een open houding over de vervolgstappen met de centrales te willen spreken. Eind oktober jl. zijn de onderhandelingen voor een nieuwe CAO voor Defensie begonnen. Defensie streeft naar de modernisering van het arbeidsvoorwaardenstelsel. De bijzondere positie van de militair blijft daarbij het uitgangspunt, zonder de ontwikkelingen in andere overheidssectoren te negeren. Een robuust en duurzaam stelsel is onmiskenbaar in het belang van het defensiepersoneel. Naar mijn mening, en die van de centrales, is een pakketvergelijking op dit moment geen voorwaarde om tot vruchtbaar overleg te kunnen komen. Wij zullen daartoe dan ook geen initiatief nemen.

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

ⁱ Artikel 97 Grondwet

1. Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.
2. De regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht.

ⁱⁱ Artikel 12j MAW

1. De militair ambtenaar is gehouden tot het naar beste vermogen uitvoeren van de hem in het belang van de taakuitoefening van de krijgsmacht opgedragen werkzaamheden en diensten.
2. Hij kan in het belang van die taakuitoefening overal ter wereld worden ingezet.
3. (....)
4. De militair ambtenaar in werkelijke dienst kan worden verplicht, wanneer naar het oordeel van Onze Minister het algemeen belang dit vordert, tijdelijk andere werkzaamheden te verrichten dan die welke uit de militaire hoedanigheid voortvloeien. (....)

ⁱⁱⁱ Artikel 12h MAW

1. Aan de militair ambtenaar in werkelijke dienst wordt gezondheidszorg verleend door of vanwege de militair geneeskundige dienst. De militair ambtenaar in werkelijke dienst is gehouden zich tot het voor hem aangewezen medisch zorgteam te wenden ter verkrijging van gezondheidszorg. Indien zulks onmogelijk is, kan de militair zich wenden tot een ander onderdeel van de militair geneeskundige dienst of tot een civiele arts, waarvan hij vanwege de noodzaak tot voortdurend zicht op de inzetbaarheid mededeling doet aan het voor hem aangewezen zorgteam.
2. De militair in werkelijke dienst is verplicht de maatregelen in acht te nemen die door Onze Minister worden voorgeschreven ter bescherming van de gezondheid van de militair of die van anderen, zulks onverminderd de wettelijke mogelijkheden ten aanzien van bepaalde maatregelen van die verplichting te worden ontheven. De militair in werkelijke dienst is in geval van ziekte of gebrek verplicht zich te houden aan de voorschriften van de verantwoordelijk militair arts. Hij is evenwel niet verplicht zich te onderwerpen aan een ingreep van heelkundige aard of een andere kunstbewerking.
3. De militair in werkelijke dienst is verplicht zich te onderwerpen aan en zijn medewerking te verlenen aan een geneeskundig of tandheelkundig onderzoek door of vanwege het voor hem aangewezen medisch zorgteam:
 - a. indien hij in verband met de uitoefening van zijn werkzaamheden aan bijzonder gevaar voor zijn gezondheid blootstaat, dan wel voor een goede vervulling van die werkzaamheden aan bijzondere gezondheidseisen moet voldoen;
 - b. wanneer Onze Minister dit noodzakelijk acht in verband met toelating tot een opleiding, plaatsing in een andere functie, plaatsing bij bepaalde onderdelen of in bepaalde gebieden;
 - c. indien door zijn commandant op goede gronden wordt verondersteld dat zijn lichamelijke of geestelijke gesteldheid een beletsel vormt om naar behoren dienst te verrichten;
 - d. bij beëindiging van het verblijf in werkelijke dienst.

^{iv} Artikel 12h MAW

5. Ten behoeve van de gezondheidszorg maken de tot het medisch zorgteam behorende zorgverleners gebruik van de in het geïntegreerd militair geneeskundig dossier beschikbare medische gegevens en bescheiden.

6. Een daartoe aangewezen militaire arts van het medisch zorgteam adviseert na overleg met de militair de commandant desgevraagd dan wel op eigen initiatief en ongeacht de toestemming van de militair over diens inzetbaarheid. Daarbij wordt geen inhoudelijke geneeskundige informatie verstrekt.

^v Artikel 12h MAW

4. De militair in werkelijke dienst is verplicht zich te onderwerpen en zijn medewerking te verlenen aan een geneeskundig of tandheelkundig onderzoek indien Onze Minister op goede gronden van oordeel is, dat de militair:
langdurig of blijvend ongeschikt is voor de vervulling de functie of de groep van functies waarvoor de militair is bestemd;
blijvend ongeschikt is voor de vervulling van de militaire dienst.

^{vi} Gedragscode, punt 1 en 3

^{vii} Militaire ambtenarenwet 1931, artt. 12a t/m 12m

^{viii} Wet Militair tuchtrecht, artt. 7 t/m 35

^{ix} Wetboek van Militair strafrecht, artt. 84 t/m 139

^x Arbeidstijdenwet, Artikel 2:4

1. (...).
2. Deze wet en de daarop berustende bepalingen zijn van toepassing op arbeid verricht door defensiepersoneel, tenzij deze arbeid wordt verricht:
 - a. ten tijde van buitengewone omstandigheden, alsmede in de gevallen genoemd in artikel 71 van het Wetboek van Militair Strafrecht;
 - b. ter uitvoering van bij wet of daarop berustende bepalingen opgedragen taken, voor zover de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen een goede taakuitoefening belemmert;
 - c. in door Onze Minister van Defensie te bepalen andere gevallen waarin onderdelen van de krijgsmacht worden ingezet;
 - d. inzake aangelegenheden die rechtstreeks betrekking hebben op de omstandigheden bedoeld in de onderdelen a, b en c.
3. Deze wet en de daarop berustende bepalingen zijn, met uitzondering van paragraaf 4. 3, niet van toepassing op arbeid verricht door defensiepersoneel:
 - a. tijdens varen, vliegen en oefeningen;
 - b. inzake aangelegenheden die rechtstreeks betrekking hebben op het varen, het vliegen en het houden van oefeningen.

^{xi} Arbeidsomstandighedenwet, artikel 16, vierde lid onder b:

Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat deze wet en de daarop berustende bepalingen geheel of gedeeltelijk niet van toepassing zijn op (...) arbeid verricht in militaire dienst;

^{xii} Artikel 12i MAW

1. Het is de militair ambtenaar in werkelijke dienst niet toegestaan om deel te nemen aan een staking.

^{xiii} Wetboek Militair Strafrecht, artt. 96 t/m 110

^{xiv} Artikel 12m MAW

Een ontslagaanvraag van een militair ambtenaar kan worden afgewezen en een reeds verleend, doch nog niet ingegaan, ontslag kan worden ingetrokken of opgeschort:

- a. gedurende de tijd waarin naar het oordeel van Onze Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, het landsbelang wegens een bijzondere situatie vordert dat het ontslag niet wordt verleend;
- b. (...);
- c. Indien de beoogde datum van ingang van het ontslag valt binnen de tijd dat de militair ambtenaar deelneemt aan een inzet buiten Nederland in het kader van internationale overeenkomsten of andere verplichtingen die door Nederland zijn aangegaan, of binnen een periode van drie maanden voorafgaande aan de vermoedelijke datum van uitzending.

^{xv} Veteranenwet, artt. 2 t/m 5