

Beschikbaarheid van reservisten in een Artikel 5-scenario

L.H. Hahné MSc EMSD*

Een schaalbare defensieorganisatie is nodig om in te kunnen spelen op het toenemende risico op een Artikel 5-scenario (Artikel 5 van het NAVO-verdrag stipuleert dat bij een gewapende aanval op een bondgenoot de andere deze te hulp zullen schieten – op de wijze die zij zelf noodzakelijk achten). Reservisten spelen daarbij een essentiële rol. De beschikbaarheid van reservisten vormt echter een probleem, omdat een aantal van hen in het dagelijks leven functies bekleedt in een vitale sector. Dit zijn sectoren die nodig zijn voor het beschermen en in stand houden van de vitale infrastructuur in Nederland. Uit het onderzoek voor dit artikel blijkt¹ dat minder dan zestig procent van het totale reservistenbestand beschikbaar is voor Defensie in een Artikel 5-scenario. Hoe kan Defensie de schaalbare organisatie op dit gebied verbeteren?

Met de toegenomen dreiging sinds de Russische invasie in Oekraïne maakt de krijgsmacht zich klaar voor hoofdtak 1: de bescherming van het Nederlandse grondgebied en dat van bondgenoten. Zo werkt het ministerie van Defensie momenteel samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid en andere veiligheidspartners aan het Landelijk Crisisplan Militaire Dreigingen (LCP-MD) en het *National Defence Plan*. Het LCP-MD beschrijft de juridische kaders, besluitvormingsprocedures, strategische uitgangspunten, dilemma's en sleutelbesluiten. Het *National Defence Plan* beschrijft de verdediging van Nederland en geeft inzicht in militaire en civiele rollen, taken en verantwoordelijkheden. Voor de operationele doorvertaling van het *National Defence Plan* doet het ministerie van Defensie een beroep op schaalbare capaciteiten. Reservisten spelen hierin een cruciale rol, maar hun beschikbaarheid kan een probleem vormen.

In september 2024 waren er bijna 7500 reservisten werkzaam voor Defensie en de ambitie is om te groeien naar 20.000. Staatssecretaris Gijs Tuinman zet zich hier vol voor in en vraagt bedrijven hun mensen beschikbaar te stellen. Hij nodigt ook burgermedewerkers van Defensie vrijblijvend uit om reservist te worden en deed daartoe op 22 oktober 2024 een persoonlijke oproep via het intranet van het ministerie. Het belang van reservisten voor een inzetbare en schaalbare krijgsmacht komt ook heel duidelijk naar voren in de Kamerbrief van 24 maart 2025 met de titel 'Onze mensen onze toekomst; meer beter en sneller'. In de brief wordt onder andere beschreven hoe Defensie het aantal reservisten gaat opschalen. Naast deze aandacht voor capaciteit is er aandacht voor de rechtspositie, de arbeidsvoorwaarden en de opkomstplicht in relatie tot de gegarandeerde beschikbaarheid van reservisten.

Er is urgentie bij het oplossen van deze vraagstukken, maar er ligt nog een uitdaging. Veel reservisten hebben naast hun aanstelling bij Defensie een primaire baan. Sommige van deze

* Luitenant-kolonel Leoni Hahné MSc EMSD is Voorzitter Programmabureau bij de Staf Commando Landstrijdkrachten/Afdeling Integratie.

¹ Het onderzoek is afgerond op 21 maart 2025.



Reservisten op oefening. Hoe kan Defensie de schaalbare organisatie op basis van reservisten optimaliseren?

primaire banen worden gezien als vitaal voor Nederland. Reservisten hebben dus vaak een dubbelfunctie. Enerzijds vervullen ze in hun primaire baan een vitaal beroep, bijvoorbeeld in de energievoorziening. Anderzijds leveren ze als reservist voor het ministerie van Defensie een vitale bijdrage in het belang van de verdediging van Nederland.

Hierin schuilt een probleem. Het ministerie van Defensie heeft in een Artikel 5-scenario reservisten nodig, maar de beschikbaarheid van reservisten kan in het geding komen wanneer ze een primaire baan in een vitale sector bekleden. Daarom is er behoefte aan meer kennis en duiding met betrekking tot deze dubbelfuncties van reservisten en als gevolg van de toenemende dreiging neemt de urgentie om hier meer over te weten toe.

Om dit probleem op te lossen is het van belang eerst meer kennis te verkrijgen over de rol van reservisten en wat wordt verstaan onder vitale beroepen of processen. Vervolgens is het noodzakelijk om te identificeren welk deel van het reservistenbestand een baan heeft die aange merkt wordt als vitaal voor Nederland. Tot slot volgen er enkele aanbevelingen voor beleids makers binnen het ministerie van Defensie.

Achtergrond: reservisten en vitale sectoren

Wereldwijd maken staten gebruik van reservisten om hun staande legers aan te vullen. Tijdens de Franse Revolutie (1789) werd al gewerkt met reservisten en de Pruisen formaliseerden het concept verder. Sindsdien hanteert vrijwel iedere staat het Pruisische model.²

Het Pruisische reservistenmodel, geïntroduceerd in de negentiende eeuw, hield in dat mannen na

een initiële dienstperiode als actieve militairen werden overgebracht naar een reservestatus. Hierbij werden ze regelmatig opgeroepen voor trainingen en konden ze worden gemobiliseerd in tijden van oorlog. Dit model bood een kosteneffectieve oplossing voor het handhaven van een groot leger, omdat het de permanente kosten van een groot beroepsleger of staande troepenmacht vermeed. Het Pruisische model kent ook een keerzijde, die bekend staat als het reservistendilemma. Het model is kosteneffectief, doordat reservisten niet in permanente dienst zijn van een krijgsmacht. Het nadeel daarvan is dat reservisten minder tijd kunnen investeren in militaire training, waardoor hun vaardigheden beperkt zijn. Meer investeren in training leidt weer tot hogere kosten.³

Hedendaagse reservistenmodellen zijn gebaseerd op het Pruisische model. Reservisten dienen vrijwillig als militair naast hun reguliere baan, studie of andere bezigheden. Ze vullen de strijdkrachten aan en bieden flexibiliteit en schaalbaarheid bij crisis- of conflictomstandigheden. Ze dragen bij aan defensietaken, zoals rampenbestrijding, vredesoperaties en nationale veiligheid, terwijl ze hun civiele leven behouden. Reservisten vervullen grotendeels een ondersteunende rol aan de beroepsmilitairen.⁴ Toch zijn er ook meerdere recente voorbeelden, zoals in Oekraïne, waarbij reservisten een hoofdrol spelen.⁵ Dit onderstreept het belang van reservisten voor een krijgsmacht.

Het Nederlandse ministerie van Defensie werkt eveneens met reservisten. De Nederlandse reservisten hebben een vrijwillig dienstverband, bekend als een reservistencontract. Dit contract is flexibel en vormt zich naar de beschikbaarheid van de reservist. Op die manier kunnen reservisten hun militaire verplichtingen combineren met hun civiele leven. Het reservistenbestand wordt gecoördineerd door het Bureau Reservisten. In juli 2023 waren er 6606 reservisten werkzaam voor Defensie en in september 2024 was dit aantal opgelopen naar 7483.⁶ Hiermee vertegenwoordigen zij tien procent van de totale bezetting van Defensie. In 2023 werkte het merendeel van de reservisten voor een van de vier krijgsmachtsonderdelen:

2 A.L. Chadwick, *Part-time soldiers: Reserve readiness challenges in modern military history* (University Press of Kansas, 2023).

3 Chadwick, *Part-time soldiers*.

4 Ibidem.

5 M. Musheno en S.M. Ross, *Deployed: How reservists bear the burden of Iraq* (The University of Michigan, 2008).

6 Ministerie van Defensie, 'Aantallen personeel'. Zie: <https://www.defensie.nl/onderwerpen/overdefensie/het-verhaal-van-defensie/aantallen-personeel>.



Typische voorbeelden van vitale infrastructuur zijn het wegennet en het elektriciteitsnetwerk

FOTO RIJKSWATERSTAAT, PAUL VAN BAARDWIJK

60 procent voor de landmacht, 21 procent voor de marine, 11 procent voor de luchtmacht en 4,7 procent voor de marechaussee. Een klein percentage werkte voor de defensieonderdelen: 2,8 procent voor het Defensie Ondersteunings-commando en respectievelijk 0,24 en 0,27 procent voor het Commando Materieel en IT en de Bestuursstaf.⁷

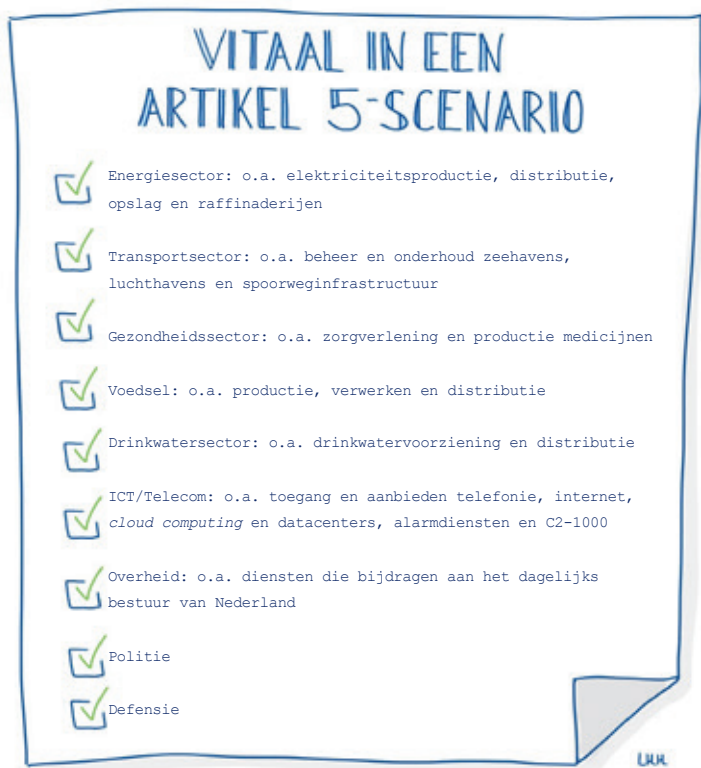
Reservisten kunnen in hun primaire baan een functie hebben in een sector die van belang is voor het beschermen en in stand houden van de vitale infrastructuur in Nederland. Engelstalige literatuur, zoals onderzoeken en adviesrapporten aan overheden, spreekt over *critical infrastructure*.⁸ Er is geen algemeen aanvaarde definitie, maar alle definities benadrukken het ontwrichtende effect op een samenleving als gevolg van een eventuele verstoring van deze kritieke of vitale infrastructuur.⁹ Typische voorbeelden zijn het elektriciteitsnetwerk, gasleidingen en het wegennet. Het falen of vernietigen van delen van dit systeem kan leiden tot crisis- of noodsituaties die tot ver over landsgrenzen gevolgen kunnen hebben.¹⁰

Er zijn verschillende bedreigingen voor kritieke infrastructuur denkbaar, zoals criminaliteit, terrorisme, extreem weer, brand, industriële- en verkeersongevallen, technische storingen, nieuwe ziektemutaties en geweld en vernietiging als gevolg van een oorlog. In de jaren negentig lag de nadruk op bedreigingen vanuit de natuur,

ongevallen en verstoringen. In de twee decennia na '9/11' verschoof de nadruk naar terrorisme en sinds de hernieuwde dreiging vanuit de Russische federatie is de focus verlegd naar dreiging als gevolg van oorlog.¹¹

Als gevolg van mondialisering en daarmee onderlinge afhankelijkheden en verantwoordelijkheden is het onmogelijk en bovendien onvolledig om kritieke infrastructuur slechts op nationaal niveau te bezien. Op Europees en mondiaal niveau is de bescherming van de vitale infrastructuur daarom een prioriteit.¹² Als vitaal aangemerkte infrastructuur houdt niet op bij de grens. Zo is een aantal landen voor de aanvoer van olie en gas afhankelijk van een grensoverschrijdend stelsel van buisleidingen die beginnen in Nederland. Een ander voorbeeld is dat het tegengaan van pandemieën bemoeilijkt wordt door het intensieve internationale verkeer van personen.

- 7 Ministerie van Defensie, *HR Monitor Defensie: Midden 2023* (DOSCO, Utrecht, 21 september 2023) 20.
- 8 C. Pursiainen en E. Kytömaa, 'From European critical infrastructure protection to the resilience of European critical entities: what does it mean?', *Sustainable and Resilient Infrastructure* 8 (2023) 85-101.
- 9 M. Lusková, en B. Leitner 'Ensuring Critical Infrastructure Operational Continuity', Varazdin Development and Entrepreneurship Agency, 2020.
- 10 D. Rehak, M. Hromada en P. Novotny, 'European Critical infrastructure risk and safety management: Directive implementation in practice', *Chemical Engineering Transactions* 48 (2016) 943-948. Zie: <https://www.aidic.it/cet/16/48/158.pdf>.
- 11 J.R. Allen, F.B. Hodges en J. Lindley-French, *Future War and the Defence of Europe* (OUP, Oxford, 2021).
- 12 Pursiainen en Kytömaa, 'European critical infrastructure', 85-101.



Figuur 1 Vitale sectoren in een Artikel 5-scenario

Voor Nederland zijn in dit verband de EU en de NAVO de belangrijkste organisaties.¹³ Zij hebben hun eigen beleid en maatregelen op dit terrein. De NAVO en de EU definiëren kritieke effecten of processen die door lidstaten beschermd moeten worden. Namens Nederland maakt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) daar een doorvertaling van en definieert welke sectoren vitaal zijn voor Nederland. Op basis van deze verschillende bronnen is een geïntegreerde lijst samengesteld, waarin de vitale sectoren tijdens een Artikel 5-scenario te vinden zijn (Figuur 1). Deze lijst geldt als toetsingskader.

Resultaten van het onderzoek

Het doel van dit artikel is om te achterhalen hoeveel reservisten beschikbaar zijn voor Defensie gedurende een Artikel 5-scenario. Het

gaat uiteindelijk om een inventarisatie van aantallen. Er is daarom gekozen voor een kwantitatief onderzoek met behulp van een survey, omdat dit de mogelijkheid biedt gestandaardiseerde vragen te stellen aan de reservistenpopulatie en overzicht te krijgen over de dubbelfuncties. De survey is verspreid via de commandantenlijn in december 2023 en in totaal reageerden 921 personen. Dit betekent dat 13 procent van het totale reservistenbestand van Defensie heeft meegewerkt aan de enquête.

Dubbelfuncties van reservisten

Om een beeld te krijgen van de reservistenpopulatie en hun beschikbaarheid in een crisis of Artikel 5-scenario, is het allereerst relevant om inzichtelijk te maken of en in hoeverre reservisten dubbelfuncties hebben. Reservisten werkzaam bij Defensie kunnen zich naast hun werk als reservist bezighouden met andere zaken. Zo kunnen ze een andere baan hebben buiten Defensie, studeren of een eigen bedrijf hebben. Ook kunnen ze voltijd als reservist of als burgermedewerker voor Defensie werken of geen andere bezigheden hebben.

Uit de survey blijkt dat 11 procent van de reservisten volledig voor Defensie werkt en dat 2 procent geen andere formele activiteiten uitvoert. Daarnaast is 8 procent van de respondenten student. Het onderwijs wordt door de NAVO, de EU en Nederland niet gezien als een vitale sector. Deze categorie is daarmee beschikbaar voor inzet door het ministerie van Defensie. Concluderend betekent dit dat in totaal 21 procent van de reservistenpopulatie geen dubbelfunctie heeft en beschikbaar is om ingezet te worden door het ministerie van Defensie. De overige 79 procent van de reservisten heeft een dubbelfunctie. Deze groep bestaat uit reservisten met een andere baan en reservisten met een eigen bedrijf. Omdat deze reservisten mogelijk in een vitale sector werkzaam zijn, wordt deze categorie nader onderzocht.

Beschikbaarheid reservisten met een dubbelfunctie

De meerderheid van de reservisten werkzaam voor Defensie, 67 procent, heeft ook nog een

13 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Rapport bescherming Vitale Infrastructuur* (Den Haag, 2005). Zie: <https://www.ndfr.nl/content/kst-26643-75-b1>.

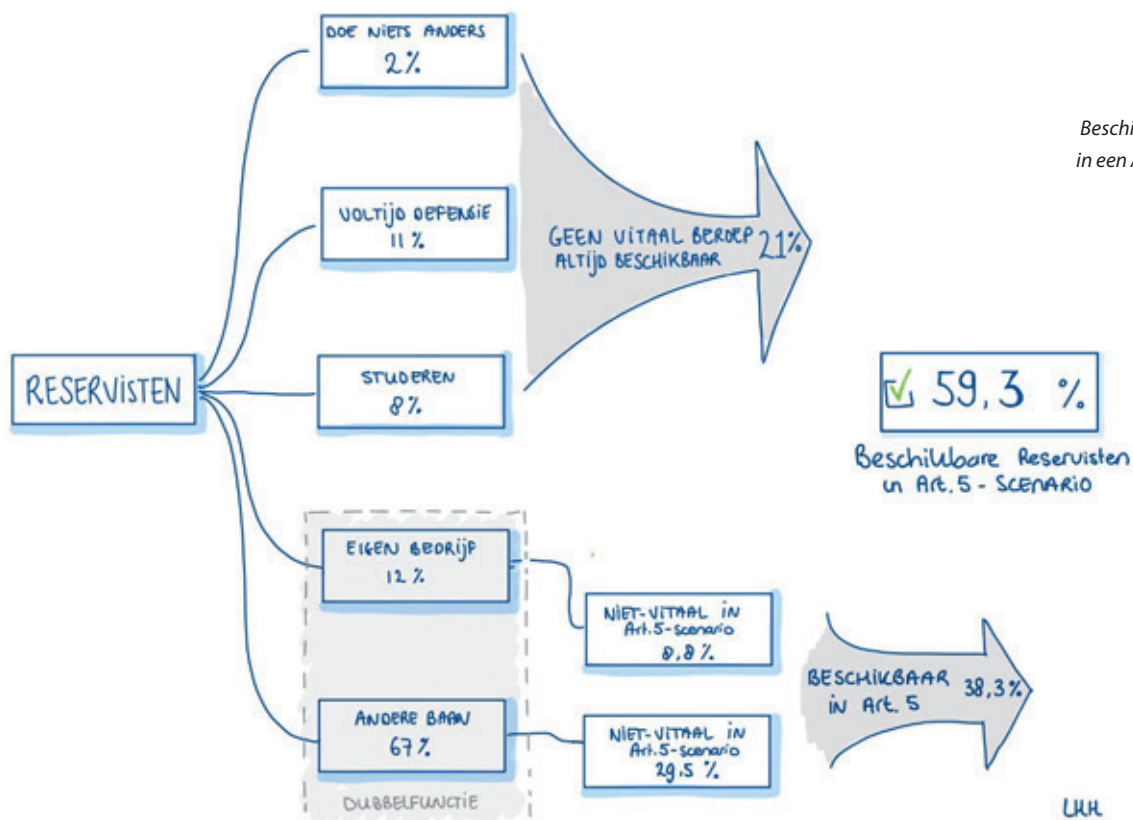
andere baan. Van deze groep werkt 56 procent in een sector die vitaal is in een Artikel 5-scenario, en 44 procent niet. Dit betekent dat 37,5 procent van het totale reservistenbestand een baan heeft in een vitale sector en daardoor niet inzetbaar is voor Defensie in een Artikel 5-scenario. Daartegenover staat een groep van 29,5 procent van het totale reservistenbestand die geen baan heeft in een vitale sector, en die dus wel inzetbaar is voor Defensie in een Artikel 5-scenario.

In de survey is deze respondenten ook gevraagd naar hun eigen beleving. Volgens het toetsingskader is 44 procent van de reservisten met een baan beschikbaar voor Defensie. Meer dan 61 procent denkt echter zelf gedurende een Artikel 5-scenario voor Defensie te werken. Dit verschil kan verklaard worden door beperkte kennis over het belang van de eigen sector of door het hebben van een ondersteunende baan, weliswaar in een vitale sector maar niet van vitaal belang om normale doorgang van het proces te verzekeren. Een andere mogelijke verklaring is dat respondenten een urgentie

voelen om voor Defensie te werken wanneer er sprake is van een Artikel 5-scenario. Meer dan 70 procent verwacht dan ook dat de civiele werkgever akkoord gaat met het langdurig uitvoeren van werkzaamheden voor Defensie tijdens een Artikel 5-scenario. Dit laat zien dat werkgevers ook bereid zijn om hun personeel beschikbaar te stellen voor Defensie.

In totaal heeft 12 procent van de reservisten een eigen bedrijf. Van hen heeft 26,6 procent een bedrijf dat tot een vitale sector behoort; dit is 3,2 procent van het totale reservistenbestand. Dit betekent dat 8,8 procent van het totale reservistenbestand een eigen bedrijf heeft buiten de vitale sectoren en dat zij beschikbaar zijn voor Defensie gedurende een Artikel 5-scenario.

Volgens de formele definitie is dus 73,4 procent van de reservisten met een eigen bedrijf beschikbaar voor Defensie. In de survey is ook deze respondenten gevraagd naar hun eigen beleving. De enquête wijst uit dat ruim 72 procent werkzaam denkt te zijn voor Defensie



Figuur 2
Beschikbare reservisten
in een Artikel 5-scenario

gedurende een Artikel 5-scenario. Opvallend is dat slechts 10 procent van de bedrijfseigenaren het eigen werk als vitaal ziet. Dit betekent dat een significant deel van de bedrijfseigenaren het eigen werk niet als vitaal ziet, maar toch verwacht voor het bedrijf te blijven werken (en niet voor Defensie) in een Artikel 5-scenario. Dit impliceert dat reservisten met een eigen bedrijf andere belangen hebben om voor hun eigen bedrijf te werken, die niet direct ontstaan uit het bewaken van het voortbestaan van Nederland. Het behoud van het eigen bedrijf, geldt of een lage gevechtsbereidheid zijn voorbeelden van redenen die effect kunnen hebben op de perceptie van bedrijfseigenaren.

Zoals weergegeven in Figuur 2 is in totaal 59,3 procent van de reservisten beschikbaar voor Defensie tijdens een Artikel 5-situatie, omdat een significant deel een baan of bedrijf heeft in een vitale sector. Het valt op dat er een aantal verschillen zitten in de formele beschikbaarheid en de eigen perceptie van beschikbaarheid voor Defensie in geval van een grootschalig conflict, waar aandachtspunten liggen voor Defensie. In de conclusie en aanbevelingen wordt daar op in gegaan.

Andere sectoren die mogelijke vitaal worden verklaard

De Covid-19-crisis heeft laten zien dat de keuze kan worden gemaakt dat ook beroepen die geen deel uitmaken van een vitaal proces doorgang moeten vinden. In deze periode werden drie extra sectoren geïdentificeerd die doorgang moesten vinden: het onderwijs en kinderopvang, openbaar vervoer en media en communicatie ten behoeve van informatievoorziening.

Deze sectoren werden aanvullend vitaal verklaard en kregen de status cruciaal.¹⁴ In een toekomstige crisis of Artikel 5-scenario is het mogelijk dat een dergelijke keuze opnieuw gemaakt wordt en dat deze keuze effect heeft op de beschikbaarheid van reservisten voor Defensie. Van de reservisten met een baan is 9,8 procent werkzaam in een van deze cruciale

beroepen. Van de reservisten met een eigen bedrijf is dat 5,7 procent. Het overgrote deel van hen werkt in de sector onderwijs. Als deze sectoren in de toekomst wederom aanvullend vitaal verklaard worden, is nog eens 7,3 procent van het totale reservistenbestand niet beschikbaar voor Defensie. Daarmee zou de beschikbaarheid van reservisten uit kunnen komen op slechts 52 procent van het totale bestand.

Van de reservisten werkzaam voor Defensie is bovendien 8 procent student. Aan deze categorie is gevraagd wat zij verwachten te doen tijdens een Artikel 5-scenario. Ongeveer een derde verwacht de studie voort te zetten. Omdat het onderwijs tijdens de Covid-19-periode werd aangemerkt als cruciaal, volgt een onzekerheid of studenten inderdaad beschikbaar zijn voor Defensie in een Artikel 5-scenario. Als deze sector weer cruciaal zou worden verklaard, zakt de totale beschikbaarheid van reservisten tot 44 procent.

Conclusie en aanbevelingen

Om in te kunnen spelen op de toenemende dreiging en kans op een Artikel 5-scenario, is een schaalbare defensieorganisatie nodig en daarbij spelen reservisten een essentiële rol. De beschikbaarheid van reservisten vormt echter een probleem, dat onder andere voortkomt uit de mogelijke dubbelfuncties die zij bekleden. Het is mogelijk dat reservisten in hun primaire baan een vitaal beroep uitoefenen, terwijl ze ook als reservist een vitale bijdrage leveren voor Nederland. Uit dit onderzoek blijkt dat in totaal 59,3 procent van het reservistenbestand van Defensie beschikbaar is in het geval van een Artikel 5-situatie. Uitgesplitst van het totale bestand heeft 21 procent geen dubbelfunctie, 29,5 procent heeft een andere baan maar niet in een vitale sector en 8,8 procent heeft een eigen bedrijf buiten een vitale sector. Defensie zal geen beroep kunnen doen op de overige 40,7 procent. Mochten extra sectoren (zoals onderwijs) ook als cruciaal worden bestempeld, dan kan de beschikbaarheid van reservisten nog verder afnemen tot slechts 44 procent.

¹⁴ Rijksoverheid, *Overzicht cruciale beroepen tijdens lockdown (2020)*. Zie: <https://rijksoverheid.sitearchief.nl/#archive>.



Reservisten van het Korps Nationale Reserve oefenen inzet bij de bescherming van vitale infrastructuur

FOTO ANP, JEFFREY GROENEWEG

Om in de toekomst een uitspraak te kunnen blijven doen over de beschikbaarheid van reservisten, is het aan te bevelen een centrale administratie bij te houden van reservisten en de verkregen data uit dit onderzoek te gebruiken en bij te houden. Een mogelijkheid daartoe is om de zogenaamde matchingtool reservisten, in beheer bij het Bureau Reservisten, uit te breiden. De matching tool kan omschreven worden als een digitale kaartenbak met functies en cv's. Ook is het bij het maken van plannen essentieel dat op eenheidsniveau geïdentificeerd wordt welk personeel al dan niet beschikbaar is.

Dit artikel toont aan dat een aanzienlijk deel van de reservisten niet beschikbaar is voor Defensie tijdens een Artikel 5-scenario. Defensie kan daar bij de werving van reservisten rekening mee houden op een aantal manieren. Ten eerste kan Defensie er bij het bepalen van het benodigde aantal reservisten van uitgaan dat een groot deel niet beschikbaar is. Dit betekent dat Defensie ongeveer 40 procent meer reservisten moet werven dan het benodigde aantal, maar dit is waarschijnlijk niet haalbaar.¹⁵ Een meer reële optie is dat Defensie tijdens de werving de aandacht richt op reservisten die niet werkzaam zijn in een vitale sector. Een reservist kan wisselen van baan en van sector, maar toch is dit een effectief sturingsmechanisme dat Defensie kan toepassen. Om meer beschikbare reservisten te werven kan Defensie bovendien de focus

leggen op studenten en mensen met een eigen bedrijf. Vooral studenten kunnen bereikt worden door actief te werven op scholen en universiteiten. Ervan uitgaande dat onderwijs niet vitaal wordt verklaard in geval van een Artikel 5-situatie, kan deze groep een belangrijke bijdrage leveren aan militaire processen.

Tot slot blijkt uit dit artikel dat een aanzienlijke groep reservisten weliswaar in een vitale sector werkzaam is, maar dat die groep zelf een andere perceptie heeft van de vitaliteit van die sector. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat deze reservisten een baan hebben die niet bijdraagt aan het primaire proces van een vitale sector. Hierin ligt een kans voor Defensie. Reservisten die in een vitale sector werken, maar niet aan het primaire proces deelnemen, kunnen in een Artikel 5-scenario mogelijk beschikbaar worden voor Defensie. Hierover kan Defensie met werkgevers in gesprek om te zien of er toch een beroep gedaan kan worden op reservisten die een dubbelfunctie in een vitale sector hebben door hun Defensie-functie prioriteit te geven. Ook is het nodig, met name richting reservisten met een eigen bedrijf, om verwachtingen helder te maken over hun beschikbaarheid in het geval van een Artikel 5-situatie. ■

15 Als het doel van 20.000 reservisten behaald wordt, zijn er slechts 12.000 reservisten beschikbaar voor inzet voor Defensie. Om tot een beschikbaarheid van 20.000 te komen, is een reservistenbestand van 33.300 nodig. Dus er moeten niet 13.000, maar zelfs meer dan 26.000 reservisten geworven worden.