



Wetenschapstoets van voorgenomen beleid

Defensienota 2024

Wetenschappers (rechterkolom): [prof. dr. Isabelle Duyvesteyn](#), [dr. Niels van Willigen](#) (beiden Universiteit Leiden), [prof. dr. Wolfgang Wagner](#) (Vrije Universiteit Amsterdam)

Rapporteurs Tweede Kamer: Annemarie Heite (NSC), Joeri Pool (PVV)

Kenniscoördinator (linkerkolom) Vaste commissie voor Defensie

Beoordeelde documenten: [Defensienota 2024](#), [Kamerbrief NAVO-rapport Defence Planning Capability Review over 2023 en 2024](#); [Kamerbrief Stand van Defensie, najaar 2024](#)




Parlement & Wetenschap

Wetenschapstoets van voorgenomen beleid

Legenda: Voldoende Verdient aandacht Verbeterpunt

Nr. Onderdeel	Oordeel	3.1 CW-informatie in het voorstel	Verbetersuggesties o.b.v. wetenschappelijke kennis
1. Vindbaarheid In hoeverre is de benodigde 3.1 CW-informatie te vinden in het voorstel?		<ul style="list-style-type: none"> In Bijlage 8.1 bij de Defensienota (p. 58 e.v.) is het kader beleidskeuzes uitgelegd en opgenomen volgens het voorgeschreven stramien. 	<ul style="list-style-type: none"> n.v.t.
2. Doelen Welke beleidsdoelen worden nagestreefd met het voorstel?		<ul style="list-style-type: none"> Defensie benoemt drie strategische doelstellingen (p. 22): <ol style="list-style-type: none"> Afschrikken en voorbereid zijn op een grootschalig conflict in het NAVO-verdragsgebied Klaar voor het gevecht van de toekomst en veranderende dreigingen Klaar voor nationale taken Deze doelstellingen zijn niet nader geconcretiseerd in SMART subdoelen. Onduidelijk is wat bereikt moet zijn om aan de doelstellingen te voldoen (bijvoorbeeld in termen van gereede eenheden) en wanneer (in tijd) verwacht wordt de doelstellingen te realiseren. Er is één concreet doel opgenomen: Defensie doet er alles aan om in 2030 of eerder een 'gevulde organisatie' te zijn die voor minimaal 30% uit vrouwen bestaat. (p. 44) In bijlage 8.2 wordt het voldoen aan de 2% NAVO-norm genoemd, waarmee dit ook een doel lijkt te zijn. Er is geen koppeling met de Monitor Brede Welvaart van het CBS. Dat zou wel kunnen op het thema SDG 16.1 Veiligheid en Vrede. 	<p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none"> De doelstellingen zijn ingebed in een breder en helder geformuleerd dreigingsbeeld. Op zich is helder welk maatschappelijk langetermijndoel wordt beoogd met de krijgsmacht: een weerbare samenleving. Niet duidelijk is hoe weerbaarheid wordt gedefinieerd en wanneer 'voldoende weerbaar' is bereikt. <p>Aanbeveling 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> Concretiseer 'voldoende weerbaarheid' (definitie en doel). <p>Aanbeveling 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> Concretiseer hoe het beleid de duurzame ontwikkelingsdoelen en – op termijn – bredewelvaartsdoelen bevordert. <p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none"> De nota formuleert als belangrijkste doelen voor Nederland (p8-9): 'Defensie is voorbereid op een grootschalig conflict' (1), 'Defensie is klaar voor het gevecht van de toekomst' (2) en 'Defensie staat klaar voor nationale taken' (3). 'Klaar staan' houdt operationele gereedheid in, maar de nota beschrijft niet de strategische doelen die met 'het klaarstaan' moeten worden bereikt: bescherming van het Nederlandse grondgebied en zijn politieke onafhankelijkheid. Niet alle taken van defensie zijn expliciet opgenomen in de strategische doelen. Zo is bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde onderbelicht, terwijl dit grondwettelijk verankerd is (art. 97). In de nota wordt gesteld dat de internationale rechtsorde onder druk staat (p11) en dat de veiligheid en welvaart in Nederland verbonden zijn aan die internationale rechtsorde (p11 en p17). Doelstelling 3 is onderbelicht ten opzichte van doelstellingen 1 en 2: wat voor gevolgen heeft het als nationale taken niet meer kunnen worden vervuld in geval van een grootschalig conflict? Vanwege hybride oorlogvoering is het denkbaar dat die nationale taak juist heel belangrijk is.

			<p>Aanbeveling 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Neem alle defensietaken expliciet en in onderlinge samenhang mee in de strategische doelstellingen. Formuleer strategische doelen die met het ‘klaarstaan’ moeten worden gerealiseerd. <p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De strategische doelstellingen zijn niet SMART gemaakt, waardoor het risico bestaat dat ze te weinig sturing geven. Op p18 komen de doelstellingen terug in de vorm van ‘rollen’ van defensie. Dat is niet hetzelfde. <p>Aanbeveling 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maak de doelstellingen SMART, bijv. door te schetsen hoe een ‘voorbereide krijgsmacht’ eruit ziet en wanneer dit gerealiseerd moet zijn. Maak een duidelijke koppeling met het nationale belang, waarin ook het belang van de Antillen en de Nederlandse overzeese gemeentes worden meegenomen. Beschrijf wanneer we weten of Nederland ‘weerbaar’ is. <p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De rol van onderhandeling en diplomatie is opgenomen in scenario 3 (China), maar niet bij 1, 2 en 4, terwijl afschrikking en diplomatie een belangrijke combinatie zijn. <p>Aanbeveling 5:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maak duidelijk hoe afschrikking, verdediging en diplomatie gecombineerd worden bij scenario’s 1, 2 en 4. Maak bij scenario 1 bovendien duidelijk wat er gebeurt als de VS betrokken raakt bij een grootschalig conflict met China: wat betekent dit voor de taken en rollen van defensie? <p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nederland wil zowel de NAVO-capaciteit helpen versterken als de militaire samenwerking binnen de EU. De nota legt niet uit hoe dit gecombineerd gaat worden. <p>Aanbeveling 6:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maak duidelijk waar de overlap zit tussen het versterken van de NAVO-capaciteit en samenwerking binnen de EU, en waar dit om duidelijke keuzes vraagt. <p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De Defensienota noemt de NAVO vaak als belangrijke internationale context, zeker als het gaat over het plannen van capaciteiten. Voor industrieel beleid is echter de Europese Unie het belangrijkste en in toenemende mate ook invloedrijk. In de Defensienota staat weinig over welke doelstellingen Defensie heeft met betrekking tot defensie-industrieel beleid op Europees niveau. <p>Aanbeveling 7:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maak de doelen van het defensie-industrieel beleid concreet: wat wil Nederland bereiken? Wanneer zijn belangen gediend en de risico’s afgedekt? Maak ook duidelijk hoe de investeringen aansluiten bij wat bondgenoten doen.
<p>3. Ingezette beleidsinstrumenten Welke beleidsinstrumenten worden ingezet om de beleidsdoelen te realiseren?</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Defensie richt zich op: <ul style="list-style-type: none"> - brede (inter)nationale samenwerking met andere landen, de samenleving en industrie - innovatie, - digitalisering 	<p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De nota bevat concrete beleidsinstrumenten die kunnen worden ingezet om de beleidsdoelen te realiseren. • Er wordt van uitgegaan dat innovatie en groei van bestaande kaders de toekomst dienen. We weten echter dat potentiële tegenstanders juist vaak net anders reageren dan verwacht. De vooronderstelling die uit dit beleidsvoornemen spreekt kan

	<ul style="list-style-type: none"> - steun aan Oekraïne - investeren in gevechtskracht (multi-domein-optreden, gevechtscapaciteiten en -ondersteuning, operationele ondersteuning) - het aantrekken en behouden van personeel en flexibele vulling - investeringen in nieuw materieel en onderhoud - ondersteuning van militaire inzet en voorbereiding daarop • De samenhang tussen maatregelen is niet duidelijk weergegeven. • De nota gaat niet in op de uitvoerbaarheid van de maatregelen en bijkomende risico's of belemmeringen. Er is bijvoorbeeld beperkt aandacht voor de huidige druk op de defensie- en arbeidsmarkt. In de bijlage wordt aangegeven dat hier zoveel mogelijk rekening mee is gehouden, maar dit blijkt niet uit de nota zelf (p.60). Wat betreft de uitvoerbaarheid van de materieelprojecten door COMMIT is personele uitbreiding voorzien (p. 47). 	<p>gevaarlijk zijn, omdat we wellicht met een laagtechnologische aanval te maken krijgen, of juist met een extreem hoogtechnologische.¹</p> <p>Aanbeveling 8:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geef ook aan hoe zal worden omgegaan met laagtechnologische of extreem hoogtechnologische aanvallen wordt omgegaan. <p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De Defensienota noemt het specifieke doel om vanaf 2029 per jaar een instroom van tenminste 9000 militairen te hebben. Gezien de beschikbare data in het document 'Stand van Defensie' (2024) over de verwachte en de werkelijke instroom in de afgelopen jaren, lijkt dit doel heel ambitieus. Uit onderzoek blijkt dat de huidige generatie jonge mensen minder geneigd is voor hun land te vechten dan eerdere generaties, ook al is deze trend recent verzwakt.² Een aandachtspunt is daarom de vraag of een tekort aan personeel zou kunnen worden gecompenseerd door technische innovaties, zoals kunstmatige intelligentie. <p>Aanbeveling 9:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maak duidelijker hoe Defensie de instroom op orde wil brengen en wat er wel en niet met innovatie kan worden opgelost. <p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onvoldoende duidelijk is welke lacunes Defensie wil opvullen in NAVO- en EU-verband. De NATO Capability Targets en de NATO Priority Targets worden genoemd, maar niet gekoppeld aan de beleidskeuzes in de nota. Het ontbreken van aantallen (hoeveel F35's, hoeveel tanks, etc.) maakt dat het niet mogelijk is te beoordelen of en hoe de ingezette beleidsinstrumenten bijdragen aan de strategische doelstellingen. • Dat in algemene zin benoemd wordt welk materieel (F35's, tanks, onderzeeboten) Nederland wil aanschaffen zegt nog niets over de soort krijgsmacht die Nederland wil hebben. Duidelijke keuzes worden niet gemaakt, waardoor de lezer het moet doen met veronderstellingen. <p>Aanbeveling 10:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maak duidelijk welke lacunes er worden opgevuld binnen NAVO- en EU-verband <p>Aanbeveling 11:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Expliciteer de soort krijgsmacht waarnaar Defensie streeft; de veronderstellingen die tot de genoemde materieelwensen hebben geleid en hoe zij zich tot elkaar verhouden. <p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • In de nota wordt gesproken over een schaalbare krijgsmacht en een nieuw dienmodel dat daarbij past. Onduidelijk is wat daarmee wordt bedoeld en langs welke lijnen dit ontwikkeld wordt. Wil Defensie bijvoorbeeld het Zweedse model introduceren, waarbij in eerste instantie een vragenlijst wordt
--	---	---

¹ Lawrence Freedman, *Strategy; A History* (Oxford University Press 2013) en Edward Luttwak, *Strategy; The Logic of War and Peace* (Harvard University Press 2001).

² Inglehart, Ronald F, Bi Puranen & Christian Welzel (2015) Declining willingness to fight for one's country: The individual-level basis of the long peace. *Journal of Peace Research* 52(4): 418–434. Would you really die for your country? Military conscription is on the agenda in the rich World, *The Economist*, 20 April 2024. Squires, Nick (2019) Italian army struggles to find enough recruits as cosseted millennials find military life too tough. *The Telegraph* 16 May. (<https://www.telegraph.co.uk/news/2019/05/16/italian-army-struggles-find-enoughrecruits-cosseted-millennials/>); Onderco, Michal/Wagner, Wolfgang/Sorg, Alexander 2024: Who Are Willing to Fight for their Country and why? *Clingendael Spectator* 28 Maart 2024.

			<p>gebruikt om geschikte en gemotiveerde kandidaten te identificeren en te benaderen?³</p> <ul style="list-style-type: none"> Defensie wil naast vrouwen ook andere groepen aanspreken die nu onbedoeld onvoldoende worden bereikt. Ook dit beleid blijft vaag. Wil men het dienmodel openstellen voor burgers uit andere EU-landen (zonder Nederlandse nationaliteit) zoals gepraktiseerd in een aantal EU-lidstaten (België, Denemarken, Ierland)? <p>Aanbeveling 12:</p> <ul style="list-style-type: none"> Maak duidelijk hoe wordt gedacht over de schaalbare krijgsmacht en het nieuwe dienmodel. Maak ook duidelijk in hoeverre Defensie wil leren van partners zoals Zweden, waar al enige tijd wordt geëxperimenteerd met een moderne versie van de dienstplicht.⁴
<p>4. Doeltreffendheid</p> <p>Op welke wijze en in welke mate wordt verwacht dat het beleidsinstrumentarium met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten gaat bijdragen aan de beoogde prestaties en effecten?</p>		<ul style="list-style-type: none"> De nota gaat niet in op gemaakte afwegingen en geeft niet aan of alternatieven overwogen zijn. Bij sommige maatregelen wordt toegelicht wat het belang van de maatregel is, maar niet altijd expliciet hoe deze bijdraagt aan het realiseren van een doel. De nota gaat in op de maatschappelijke effecten en de noodzaak van maatschappelijke betrokkenheid. Dan gaat het onder andere om de rol van de Defensie-industrie (p. 47 ev.), het ruimtebeslag (p.53), maatschappelijke weerbaarheid (p.17,28) en de behoefte aan bijvoorbeeld reservisten (p. 43). 	<p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none"> Omdat de koppeling met bredewelvaartsdoelen ontbreekt, is niet te beoordelen hoe het beleid de welvaart bevordert. <p>Aanbeveling 13:</p> <ul style="list-style-type: none"> Maak een koppeling met de bredewelvaartsdoelen. <p>Concluderend</p> <ul style="list-style-type: none"> Het is onduidelijk of de schaalbare krijgsmacht en een nieuw dienmodel opleveren wat er nodig is. <p>Aanbeveling 14:</p> <ul style="list-style-type: none"> Maak de doelen voor de schaalbare krijgsmacht en een nieuw dienmodel SMART. <p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none"> In de nota worden geen getallen genoemd. Het is daarom niet te beoordelen of, en zo ja in welke mate, de slagkracht en paraatheid van de krijgsmacht uiteindelijk verbeterd wordt door de gekozen middelen. <p>Aanbeveling 15:</p> <ul style="list-style-type: none"> Zorg dat duidelijk wordt hoe de gekozen middelen precies de slagkracht en paraatheid van de krijgsmacht verhogen.
<p>5. Doelmatigheid</p> <p>In hoeverre worden de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke kosten bewerkstelligd en zonder ongewenste neveneffecten? Of, in hoeverre worden met een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid gerealiseerd met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten?</p>		<ul style="list-style-type: none"> In de bijlage is beschreven hoe Defensie streeft naar doelmatigheid: <ul style="list-style-type: none"> Rekening houden met NAVO-behoefte Samenwerking om schaalvoordelen of efficiëntie te verhogen Overprogrammering om onderrealisatie te voorkomen Kosten-baten analyses Oog voor realisatievermogen Inzet op verandering wet- en regelgeving om effectiviteit te maximaliseren. Doelmatigheid van individuele maatregelen wordt niet toegelicht. 	<p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none"> De Defensienota beschrijft de doelmatigheid van maatregelen. De doelmatigheid wordt alleen op een geaggregeerd niveau beschreven. Het is onduidelijk of de investeringen op de efficiëntste manier leiden tot het behalen van de doelen. Defensie prioriteert 'tijdige beschikbaarheid en herkomst' van producten', maar gaat niet in op eventuele ongewenste neveneffecten van deze benadering (zoals inferieure en/of onbetrouwbare producten) en hoe deze te voorkomen/bestrijden. <p>Aanbeveling 16:</p> <ul style="list-style-type: none"> Onderbouw waarom de investeringen op de efficiëntste manier leiden tot het behalen van de doelen. <p>Aanbeveling 17:</p> <ul style="list-style-type: none"> Beschrijf eventuele ongewenste neveneffecten van het streven naar tijdige beschikbaarheid en herkomst van producten.

³ Strand, Sanna. 2024. "The reactivation and reimagination of military conscription in Sweden." *Armed Forces & Society* 50 (4): 1175-1195. <https://doi.org/10.1177/0095327X231164740>.

⁴ De auteurs hebben kennisgenomen van de [Kamerbrief](#) over dit onderwerp, d.d. 3 oktober jongstleden.

<p>6. Financiële gevolgen voor het Rijk Welke (positieve en negatieve) financiële gevolgen heeft het voorstel voor de rijksbegroting op korte en langere termijn?</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt structureel € 2,4 miljard extra in de Krijgsmacht geïnvesteerd. • Er zit geen financiële onderbouwing bij de Defensienota. Ook in de begroting 2025 is niet altijd duidelijk wat de financiële effecten van de aangekondigde maatregelen zijn. 	<p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De financiële gevolgen op korte termijn zijn helder. • De Defensienota geeft niet aan op welke gevolgen er op de langere termijn te verwachten zijn. VERBETERPUNT <p>Aanbeveling 18:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maak duidelijk wat de financiële effecten van de aangekondigde maatregelen op de langere termijn zijn: een onderbouwing per maatregel, inclusief uitvoeringskosten, risico's, en onzekerheden. Maak daarbij gebruik van kritische prestatie-indicatoren (KPI's) in de begroting.
<p>7. Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren en derden Welke financiële gevolgen heeft het voorstel voor maatschappelijke sectoren en derden (publiek/privaat, inclusief individuele burgers)?</p>		<ul style="list-style-type: none"> • De nota gaat wel in op de gevolgen voor maatschappelijke sectoren, maar niet op expliciete financiële gevolgen. 	<p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informatie over expliciete financiële gevolgen ontbreekt, bijvoorbeeld in relatie tot het programma 'Ruimte voor Defensie'. Welke financiële gevolgen zijn er voor gemeentes en provincies waar het gaat over het openen of sluiten van Defensielocaties? • Naar analogie: wat zijn de financiële gevolgen voor hun werkgevers van de inzet van reservisten? <p>Aanbeveling 19:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Breng de financiële gevolgen voor derden in kaart.
<p>8. Evaluatieparagraaf: leren, bijsturen, verantwoorden Hoe wordt het voorstel gemonitord (doelmatigheid, doeltreffendheid) en ingezet voor leren, bijsturen en verantwoorden?</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Defensie brengt twee keer per jaar de Stand van Defensie uit waarin over een aantal onderwerpen in tekst, indicatoren en kengetallen gerapporteerd wordt. Qua indeling wordt de waardeketen van Defensie gehanteerd en zijn de onderwerpen dus niet één op één terug te leiden tot maatregelen in de Defensienota. • De indeling van de Strategische Evaluatie Agenda 2025 is aangepast aan de hoofdthema's in de Defensienota 2024. Concrete data voor het verschijnen van de periodieke rapportages ontbreken. 	<p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Defensie maakt gebruik van de Stand van Defensie om de doelen en instrumenten te monitoren. Via de Strategische Evaluatieagenda (SEA) maakt Defensie kenbaar welke thema's in welk jaar worden geëvalueerd. • De nota stelt dat het ministerie een lerende organisatie wil zijn. Niet benoemd wordt welke lessen er recent getrokken zijn. <p>Aanbeveling 20:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maak duidelijk welke lessen er de afgelopen jaren geleerd zijn en hoe die het voorgenomen beleid onderbouwen.

Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NFU, NWO, TNO en UNL bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.