

Wetenschapstoets conform artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016 (hierna: 3.1 CW)




Oordeel op basis van externe toetsing door: [prof. dr. Isabelle Duijvesteijn](#) (Universiteit Leiden), [prof. dr. Jaap de Wilde](#) (Rijksuniversiteit Groningen) en [dr. Niels van Willigen](#) (Universiteit Leiden)

Rapporteurs Peter Valstar (VVD) en Sietse Fritsma (PVV)

Contactpersoon bij Dienst Analyse en Onderzoek (Kenniscoördinator): Meeke van den Heuvel – de Grooth, m.vdheuvel-degrooth@tweedekamer.nl

Beoordeelde documenten: Kamerbrief bij Defensienota 2022 d.d. 1 juni 2022 ([Kamerstuk 36 124 nr. 1](#)) met bijlagen

Legenda (in te vullen sub 'Oordeel'):  **voldoende**  **verdient aandacht**  **verbeterpunt**





Onderdeel	3.1 CW-informatie in het voorstel (steekwoorden)	Oordeel	Verbetersuggesties o.b.v. wetenschappelijke kennis (steekwoorden)
1 Vindbaarheid van 3.1 CW-informatie	<ul style="list-style-type: none"> o Informatie staat in bijlage 1 bij kamerbrief met titel "beleidskeuzes uitgelegd". Zie p. 3 en verder. o Informatie is voor de 6 actielijnen gegeven, maar op hoofdlijnen en generiek geformuleerd. o Aangekondigd wordt dat Defensie deze 3.1 CW toelichting wil laten gelden voor toekomstige investeringen vallend onder de Defensienota. 		<p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none"> o De huidige 3.1 CW toelichting is weliswaar vindbaar, maar te generiek en vaag, zoals bij punt 2 verder aangegeven. <p>Aanbeveling 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Laat de ontoereikende 3.1 CW toelichting in de Defensienota niet automatisch gelden voor toekomstige investeringen die onder de nota vallen.
2. Maatschappelijke opgave (bedoeling)	<ul style="list-style-type: none"> o Doelstelling expliciet beschreven: een toekomstgerichte krijgsmacht in staat om te kunnen anticiperen en direct reageren op uiteenlopende dreigingen, ingebed in NAVO, EU en samenleving (brief p. 1 en nota p.5). Verwezen wordt naar geopolitieke ontwikkelingen waardoor doelstelling nog urgenter is. o Per actielijn is een doelstelling voor de actielijn geformuleerd. o Er zijn drie beoogde effecten (p.14 Defensienota): <ul style="list-style-type: none"> 1. Hogere gereedheid en inzetbaarheid 2. Gerichte verbetering van de krijgsmacht 3. Meer wendbaarheid o Zowel de hoofddoelstelling van de nota als de actielijn-doelstellingen zijn niet concreet geformuleerd ('sneller', 'beter', 'vaker'). Onduidelijk bijvoorbeeld wanneer verwacht wordt de doelstellingen gerealiseerd te hebben. 	 	<p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none"> o De gestelde doelen zijn gericht op het versterken van de bestaande organisatie. o Het wordt niet duidelijk welke maatschappelijke langetermijndoelen de krijgsmacht moet dienen. o Daardoor wordt ook niet duidelijk hoe het beleid de bredewelvaartsdoelen en de duurzameontwikkelingsdoelen (SDG's) bevordert. <p>Aanbeveling 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Het is verstandig de organisatie te versterken waar er grote achterstanden zijn die dringend verholpen moeten worden. o Maak de maatschappelijke doelen voor de langere termijn concreet. Wat wil Nederland bereiken? Wanneer zijn de belangen gediend en de risico's afgedekt? <p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Het is niet duidelijk hoe de nota past in de bredere Nationale Veiligheid Strategie en de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie¹. o De Defensienota is sterk in het benadrukken van het diplomatieke belang van NAVO en EU. Maar het is niet duidelijk hoe het beleid past in het veiligheidsbeleid van de EU en de NAVO². o Er is geen oog voor de Raad van Europa, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en VN-organisaties.

1 De nota refereert niet aan: De [Nationale Veiligheid Strategie 2019](#) (kamerstuk 30 821 nr 81); De [Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie](#) uit 2018, kamerstuk 33 694 nr12;

2 De nota refereert niet aan: Het [EU Strategisch Kompas](#). Het [NATO Strategic Concept](#) (dat na de Defensienota verscheen) is ook een goede referentie.

		<ul style="list-style-type: none"> o Er is wetenschappelijk bewijs dat informele contacten beter werken dan formele bij defensiesamenwerking³. De bredere context is dus uitermate belangrijk. Bovendien is tweesporenbeleid (dialogo naast afschrikking) ten opzichte van potentiële agressors een voorwaarde voor veiligheid op langere termijn. o De nota opereert daarmee in isolement, terwijl de nota stelt dat Nederland een brugfunctie wil vervullen in internationale gremia <p>Aanbeveling 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Maak duidelijk hoe de doelen passen in de bredere strategieën voor veiligheid en het buitenlands beleid, en de strategieën van NAVO en EU, en van andere internationale veiligheidsorganisaties waar Nederland aan deelneemt. o Maak duidelijk hoe de investeringen aansluiten bij wat bondgenoten doen en waar specialisatie zinvol is. o Maak duidelijk hoe diplomatie en afschrikking elkaar moeten aanvullen, ook in de relatie met Rusland tijdens de oorlog in Oekraïne en na beëindiging daarvan. <p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Een brede analyse van de internationale veiligheid ontbreekt. o De dreiging van de Russische Federatie komt uitgebreid aan de orde, maar andere dreigingen nauwelijks, zoals de spanningen in de Indo-Pacific, klimaatverandering, een dreigende energiecrisis, de kwetsbaarheid van infrastructuur. Enkele dreigingen op p. 10 en 11 worden niet verder uitgewerkt, zoals ondermijning van de rechtsstaat door criminele organisaties en de ontwrichtende werking van pandemieën. <p>Aanbeveling 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Maak duidelijk op welke dreigingen Nederland zich moet voorbereiden, anders dan de Russische agressie, cyberaanvallen en militarisering van de ruimte. o Maak duidelijk wat bondgenoten van Nederland verwachten als de spanningen rond o.a. Taiwan escaleren. o Maak duidelijk hoe Nederland zich voorbereid op instabiliteit in het Midden-Oosten en Noord-Afrika (MENA-regio) en de Caraïben.
<p>3. Ingezette beleidsinstrumenten</p>	<ul style="list-style-type: none"> o Per actielijn worden verschillende instrumenten (maatregelen) ingezet. In de Defensienota p.4-5 wordt de samenhang tussen de maatregelen, de drie beoogde effecten en het hoofddoel schematisch weergegeven. o Niet duidelijk is hoe de maatregelen concreet bijdragen aan het bereiken van het doel. o De maatregelen worden nader beschreven op p. 18 – 43 van de defensienota. o Alternatieve maatregelen worden niet beschreven, onduidelijk is of deze 	<p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Nergens wordt duidelijk hoe de gekozen middelen de gestelde doelen dienen. o Er is vooral gekozen voor versterking van middelen en structuren die al voor handen zijn. De nota gaat er impliciet vanuit dat groei binnen de bestaande kaders de toekomst dient. o De gekozen middelen refereren aan een terugkeer van territoriale koudeoorlogsstrategieën, terwijl mondiale factoren sterk van invloed zijn op de veiligheid: kritieke infrastructuren, cyberspace, urbanisatie, de dominantie van internationaal opererende bedrijven,





3 Bence Nemeth (2022). *How to Achieve Defence Cooperation in Europe? The Subregional Approach*. Bristol University Press. ISBN 9781529209433.

	<p>overwogen zijn. Geen verwijzing naar relevante ervaringen met instrumenten.</p> <ul style="list-style-type: none"> o Weinig aandacht voor de uitvoerbaarheid en risico's / belemmeringen in realisatie van de doelen. 		<p>het grote belang van Azië voor de wereldeconomie. De krijgsmacht moet zich daarom voorbereiden op een diversiteit aan vijandigheden en conflicten, surveillance en intelligence.</p> <ul style="list-style-type: none"> o De extra aan te schaffen F35's zijn in de nota een belangrijk middel, dat de mogelijkheden van de krijgsmacht voor lange tijd zal bepalen. Maar het wordt niet duidelijk in welke scenario's en voor welke taken die kunnen worden ingezet. Het wordt ook niet afgewogen tegen andere middelen, zoals de aanschaf van drones. o Het is daarom twijfelachtig of de gekozen middelen de juiste zijn om de krijgsmacht toekomstbestendig te maken. <p>Aanbeveling 5:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Maak per gekozen instrument, ook in samenhang, duidelijk hoe deze helpen om de doelen te bereiken (zodra die doelen duidelijker geformuleerd zijn).
<p>4 Doeltreffendheid</p>	<ul style="list-style-type: none"> o SMART doelen niet aanwezig. Doelen worden beschreven in termen als 'sneller', 'beter', 'vaker'. o Samenhang van elke maatregel met beoogd effect en vervolgens het doel wel genoemd. Zie p. 4-5 Defensienota. Concrete gekwantificeerde bijdrage aan effecten en doel niet benoemd. o De Defensienota gaat deels in op de eventuele invloed van externe factoren die een positieve of negatieve invloed kunnen hebben op het bereiken van de beoogde doelen. Bijvoorbeeld wordt wel de toegenomen vraag naar defensiematerieel genoemd (p. 18), maar niet de brede personeelstekorten. De externe factoren komen niet terug in bijlage 1 'beleidskeuzes uitgelegd'. o Doelen zijn niet gekoppeld aan brede welvaartsdoelen⁴ o Indicatoren voor de brede welvaart zijn niet benoemd⁵. o Mogelijke neveneffecten van beleid zijn deels benoemd. Bijvoorbeeld voor Nederlandse Defensie industrie (p. 10 bijlage 1). 	<p></p> <p></p> <p></p>	<p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Omdat SMART doelen niet aanwezig zijn, is niet te beoordelen of de instrumenten doeltreffend zijn. o SMART-aspecten Specifiek en Acceptabel sluiten aan bij bestaande institutionele structuur. Krijgsmachtonderdelen lopen geconstateerde achterstanden in en kunnen groeien. Investerings in 'cyber' en 'ruimte' zijn logische instrumentele aanvullingen. o De nationale, Europese en (niet genoemd) Amerikaanse defensie-industrieën profiteren van de investeringen. <p>Aanbeveling 6:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Maak de doelen meetbaar en geef een tijdspad aan (SMART). Beschrijf hoeveel operaties, van welke aard en omvang, de krijgsmacht aan zou moeten kunnen en wanneer dat bereikt moet zijn. o Toon tevens de beperkingen van noodzakelijke keuzes: wanneer moet Nederland vertrouwen op de capaciteiten van bondgenoten; welke lacunes blijven over? o Beoordeel daarmee of de instrumenten doeltreffend zijn – zodra die doelen scherper gesteld zijn (zie hierboven). <p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none"> o De nota maakt niet duidelijk hoe de gekozen middelen passen in het klimaatbeleid.⁶ De verwijzingen naar verduurzaming zijn daarom misleidend. Het is niet duidelijk of alternatieven zijn overwogen die het klimaat minder belasten. <p>Aanbeveling 7:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Geef bij de investeringen aan welke invloed deze hebben op het klimaat.
<p>5 Doelmatigheid</p>	<ul style="list-style-type: none"> o Doelmatigheid is in bijlage 1 per actielijn zeer algemeen beschreven. o Doelmatigheid individuele maatregelen is niet beschreven. 	<p></p>	<p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none"> o De doelmatigheid van maatregelen is niet beschreven en daarom niet te beoordelen. <p>Aanbeveling 8:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Beschrijf per maatregel de doelmatigheid in relatie tot alternatieven.

4 Deze doelen beschrijven de beoogde bredewelvaartsuitkomsten van beleid.

5 Indicatoren zijn variabelen die de bredewelvaartsdimensies meetbaar maken. Zo kan de dimensie veiligheid gemeten worden met de indicatoren 'incidentie van gewelddadige en seksuele misdrijven per 100.000 inwoners per jaar' en 'incidentie aantal moorden per 100.000 inwoners, per jaar'.

6 Zoals beschreven in: Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030 ([kamerstuk 2019D47879](#)).

6 Financiële gevolgen voor het Rijk	<ul style="list-style-type: none">o Financiële gevolgen zijn per actielijn voor periode 2022 – 2026 beschreven, maar niet onderbouwd.o Heldere financiële toelichting ontbreekt. Totaal financiële gevolgen zijn niet benoemd. Kosten na 2026 zijn niet bekend.o Uitvoeringskosten niet gekwantificeerd.o Risico's en onzekerheden niet benoemd.		<p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none">o Het is niet te beoordelen of het budget voldoende is om het beleid in de nota uit te voeren omdat de financiële onderbouwing ontbreekt. <p>Aanbeveling 9:</p> <ul style="list-style-type: none">o Maak een gedetailleerder financieel overzicht met een onderbouwing per maatregel, inclusief uitvoeringskosten, risico's, onzekerheden en de kosten na 2026.
7 Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren en derden	<ul style="list-style-type: none">o Financiële gevolgen zijn niet beschreven.o Uitvoeringskosten niet gekwantificeerd.o Risico's en onzekerheden niet benoemd.		<p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none">o Omdat de nota niets zegt over financiële gevolgen elders, valt dit niet te beoordelen. <p>Aanbeveling 10:</p> <ul style="list-style-type: none">o Beschrijf de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren en derden, inclusief uitvoeringskosten, risico's en onzekerheden.
8 Evaluatieparagraaf: leren, bijsturen, verantwoorden	<ul style="list-style-type: none">o De evaluatieparagraaf bevat minimale informatie, namelijk dat per actielijn de evaluatiebehoefte en – procedure bepaald wordt en onderzoeken en monitoringsactiviteiten gepland worden. Dit zal via de Strategische Evaluatieagenda (SEA) lopen. (p. 3 bijlage 1)o Onduidelijk wanneer er meer over evaluatie en monitoring duidelijk zal zijn en op basis van welke startpositie (nulmeting) en indicatoren gemonitord en geëvalueerd gaat worden.	 	<p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none">o Doordat een visie op langere termijn ontbreekt, evenals heldere indicatoren voor de voortgang, is het onmogelijk om op basis van deze nota de vorderingen te meten, lerend te evalueren of bij te sturen.⁷ <p>Aanbeveling 11:</p> <ul style="list-style-type: none">o Geef bij de eerste evaluatie van het beleid (bijvoorbeeld na een jaar) een brede visie, die laat zien hoe het beleid past in langetermijndoelen. Maak daarbij verbinding met het veiligheids- en buitenlands beleid en de rol van internationale organisaties.o Geef aan met welke indicatoren het beleid gemonitord kan worden⁸. Gebruik daarbij wetenschappelijke inzichten voor evidence-based policy making⁹.o Evalueer het beleid in dit kader. <p>Concluderend:</p> <ul style="list-style-type: none">o De Defensienota gaat niet in op de negatieve resultaten van vredesoperaties in Afghanistan, Mali en eerder in voormalig Joegoslavië, en gaat er nog steeds van uit dat vredesmissies een positief effect leveren. <p>Aanbeveling 12:</p> <ul style="list-style-type: none">o Betrek de resultaten van eerdere evaluaties van vredesoperaties in het beleid.o Bekijk bij de huidige evaluatie van de inzet in Afghanistan ook de bredere vraag van de effectiviteit van het instrument vredesoperatie.

- 7 Het publiceren van meetbare gegevens en een tijdpad maakt dat sneller kan worden bijgestuurd en beter gebruik kan worden gemaakt van wetenschappelijke kennis. Dat blijkt uit ervaringen in de VS rond het budget van het Department of Defense: [Evidence-based policymaking](#), Report to Congressional Committees, United States Government Accountability Office, a report to congressional committees, GAO-22-103910, November 2021.
- 8 Inspiratie kan een [interdepartementale onderzoek uit 2017](#) bieden. Dat laat zien hoe de doelmatigheid van het gereedstellingsproces vergroot kan worden. Er wordt aanbevolen een cost-to-readiness-model te ontwikkelen. Het kabinet [zegde dit toe](#), maar heeft daarover niet meer gerapporteerd.
- 9 Robert Hahn (2019). Building upon foundations for evidence-based policy, Science 364 nr 6440, pp 534-535. Zie ook: <https://steppsociety.com>.