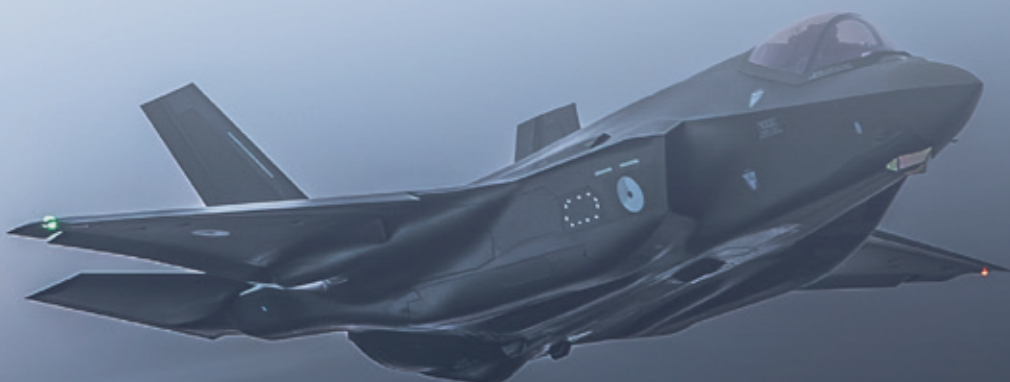


‘Interessante spanning tussen defensienota en wetenschapstoets’

Penvoerders en wetenschappers met elkaar in gesprek

Richard Tieskens en Frans van Nijnatten



In de *Defensienota 2024*. *Sterk, slim en samen* geven de bewindspersonen de prioriteiten bij de krijgsmacht voor de komende jaren aan. Waarom verschijnen defensienota's eigenlijk vaker dan vroeger en hoe kwam de jongste nota in recordtijd tot stand? De Tweede Kamer vroeg drie experts om de wetenschapstoets op de nota toe te passen om te zien in hoeverre de nota wetenschappelijk onderbouwd is volgens bepaalde criteria. Wat concluderen de deskundigen en is de toets wel een goed beoordelingsinstrument? De *Militaire Spectator* nodigde de penvoerders van de defensienota Feije Frantzen en Jarno Goosmann en de uitvoerders van de wetenschapstoets Isabelle Duyvesteyn, Wolfgang Wagner en Niels van Willigen uit voor een interview. 'Tussen de defensienota en de wetenschapstoets hangt een interessante spanning', zegt Wolfgang Wagner.

De Koninklijke Luchtmacht voert met vier F-35's de NAVO Air Policing-missie uit vanaf de Estlandse basis Amari, november 2024: in Nederland stijgt de defensiebegroting fors sinds het zwaartepunt weer bij hoofdtaak 1 ligt

In een recent editoriaal constateerde de *Militaire Spectator* een 'devaluatie' van de defensienota: 'nog niet zo lang geleden was een defensienota een document dat richting gaf aan het defensiebeleid voor een periode van tien jaar'.¹ Maar de tijden zijn veranderd. 'De defensienota is inderdaad een instrument geworden waarmee nieuwe bewindspersonen voor de komende kabinetsperiode de richting voor investeringen in de hele defensieorganisatie aangeven. Dat verklaart de publicatie van de vier nota's van 2013, 2018, 2022 en 2024. De organisatie is daar inmiddels aan gewend', zegt Feije Frantzen. Een devaluatie zouden zij en haar medepenvoerder Jarno Goosmann het frequentere verschijnen van defensienota's dan ook zeker niet willen noemen.

Het proces

Voorwerk en intensief overleg

Hoewel defensienota's dus vaker uitkomen, blijft het opstellen van zo'n richtingsdocument zorgvuldig en tijdrovend werk. 'Er zijn meerdere beginmomenten in het proces aan te wijzen, zoals de val van het vorige kabinet, begin juli 2023, en de NAVO-top in Vilnius rond dezelfde tijd', vertelt Frantzen. 'Op de afdeling Strategie startten we toen het overleg over de mogelijke defensie-insteek van een volgende regering.' De toezegging van de NAVO-lidstaten dat ze de komende jaren minimaal 2 procent van hun bruto binnenlands product aan defensie zullen uitgeven was een van de leidende factoren bij het opstellen van een nieuwe defensienota. In Nederland stijgt de defensiebegroting fors sinds 2022 en ze zal dit jaar doorgroeien tot 24 miljard euro. 'Een van de punten waar we in deze voorbereidende fase naar keken is waar het extra geld dan in geïnvesteerd zou moeten worden', licht Frantzen toe. Daarbij wordt gekeken naar afspraken binnen de NAVO en EU en defensie-

- Feije Frantzen MSc LLM en luitenant-kolonel Jarno Goosmann EMSD zijn beiden senior beleidsadviseur bij het Directoraat-Generaal Beleid, afdeling Strategie van het ministerie van Defensie;
- prof. dr. Isabelle Duyvesteyn is professor of International Studies/Global History en Chair BA International Studies aan het Institute of History, Universiteit Leiden;
- prof. dr. Wolfgang Wagner is hoogleraar internationale veiligheid aan de Vrije Universiteit Amsterdam;
- dr. Niels van Willigen is universitair hoofddocent internationale betrekkingen aan de Universiteit Leiden.

taken in het Koninkrijk. Deze werkwijze past volgens haar in het 'breed opgezette, doorlopende proces van strategie- en krijgsmachtontwikkeling bij Defensie, waar alle krijgsmacht-delen aan bijdragen. We borduren onder meer voort op rapporten van denktanks als Clingendael, HCSS en RUSI en onderzoeksvragen die we bij hen uitzetten. We vergaren onze kennis zo breed mogelijk'.

Een volgend belangrijk moment voor de penvoerders waren de Tweede Kamerverkiezingen van november 2023 en de formatie van het kabinet. De kennis en inzichten die zij verzamelden, waaronder de wetenschap dat ook de investeringen uit de defensienota van 2022 zouden doorlopen, gebruikten zij om naar de installatie van en overleg met de nieuwe bewindslieden toe te werken. 'We wilden hen uiteraard de nodige feiten en adviezen kunnen bieden, maar belangrijk was ook welke prioriteiten zij zelf zouden aangeven', zegt Frantzen. 'Na de verkiezingen zijn we gaan bepalen hoe we het proces voor de totstandkoming van een nieuwe defensienota het best vorm konden geven.' Op 2 juli 2024 traden minister Ruben Brekermans en staatssecretaris Gijs Tuinman aan bij Defensie. 'In meerdere sessies hebben we besproken hoe hun ideeën en prioriteiten aansloten bij de adviezen die wij tot dan toe hadden opgesteld. Waar moesten we eventueel bijsturen en wat diende extra aandacht te krijgen? Toen we dat hadden vastgesteld zijn we pas echt gaan schrijven.'

1 'De devaluatie van de defensienota', editoriaal, *Militaire Spectator* 193 (2024) (11) 617.

‘Vanuit ons raamwerk met analyses van de internationale veiligheidssituatie, de defensietaken en andere factoren hebben we de defensienota stap voor stap opgebouwd’

Terwijl de coördinatie en penvoering bij Feije Frantzen en Jarno Goosmann van de afdeling Strategie lag, betrokken zij specialisten vanuit het hele ministerie bij het ambtelijke voorwerk. ‘We hebben gewerkt vanuit een duidelijk raamwerk en structuur, waarin de lijn veiligheidsomgeving, strategische doelstellingen van Defensie, subdoelstellingen en de bijbehorende maatregelen centraal stonden. Feiten en adviezen van inhoudelijke experts zijn uiteindelijk samengebracht in overzichtelijke kernpunten binnen het raamwerk. Dit vergroot de herleidbaarheid van keuzes in de *Defensienota 2024*’, vertelt Goosmann. Frantzen en Goosmann hielden interviews en thema- en brainstormsessies met collega’s met speciale deskundigheid, bijvoorbeeld op het gebied van materieel of gevechtskracht. De experts kwamen van diverse directies van het Directoraat-Generaal Beleid, de Defensiestaf en van de Hoofddirectie Financiën en Control en de Chief Information Officer. ‘Zij gaven aan wat op hun terrein de belangrijkste doelstellingen waren, waar de gevoeligheden lagen en welke keuzes wel of niet aan de bewindspersonen moesten worden voorgelegd’, zegt Frantzen. Daarnaast zijn externe experts betrokken via dialogotafels, een conferentie en andere bijeenkomsten. In de loop van het proces groeide het kernteam dat input gaf voor de richting van de nota, de daarin opgenomen

adviezen en de onderbouwing van de plannen. Goosmann: ‘Onze aanpak kwam voort uit de lessen die we geleerd hebben van onze voorgangers. Vanuit ons raamwerk met analyses van de internationale veiligheidssituatie, de defensietaken en andere factoren hebben we de nota stap voor stap opgebouwd. Telkens als we een deel hadden ingevuld konden we dat voor feedback aanbieden aan een klankbordgroep of aan het kernteam’.

Snelle publicatie

Zoals bij elk beleidsstuk ontstonden er vele conceptversies die meerdere keren langs de defensietop en de bewindspersonen gingen. Uiteindelijk werden drie strategische doelstellingen voor Defensie geformuleerd: Defensie is voorbereid op een grootschalig militair conflict in het NAVO-verdragsgebied; Defensie is klaar voor het gevecht van de toekomst en past zich aan veranderende dreigingen en conflictvoering aan; en Defensie staat klaar voor nationale taken en ondersteuning van civiele autoriteiten.² ‘Vanaf de beëdiging van het nieuwe kabinet tot de publicatie van de defensienota hebben we met strakke deadlines gewerkt’, zegt Goosmann. De defensienota lag er op 5 september, nog voor het regeerprogramma en de Miljoenennota.³ Goosmann noemt twee factoren waarom achter het uitbrengen van een nieuwe defensienota zoveel haast zat. ‘De dreigingen waarmee Nederland zich geconfronteerd ziet dwingen ons er toe, terwijl de bewindspersonen, die zich de materie heel snel eigen hebben gemaakt, benadrukten dat ze dat een belangrijk punt vinden. Daarnaast is het zo dat, om snel te kunnen investeren in de versterking van Defensie, de plannen in de Rijksbegroting moeten worden opgenomen, met de defensienota als inhoudelijke onderbouwing. Alleen door de deadline van Prinsjesdag te halen is ons dat gelukt, anders hadden we minstens moeten wachten tot de Voorjaarsnota. Daar wilde Defensie het niet op aan laten komen.’

Door de snelle publicatie nog voor Prinsjesdag geeft de *Defensienota 2024* wel een investeringsrichting aan en is een opsomming van aan te schaffen materieel opgenomen, maar ontbreekt een precieze financiële onderbouwing. Dat is

² wet (Den Haag, ministerie van Defensie, 2024) 22.

³ Regeerprogramma. *Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet* (Den Haag, 13 september 2024); *Miljoenennota, Belastingplan, begrotingen en bijbehorende stukken* (Den Haag, aangeboden aan Tweede Kamer op 17 september 2024).



Minister van Defensie Ruben Brekelmans (tweede van links), staatssecretaris Gijs Tuinman en Commandant de Strijdkrachten Onno Eichelsheim lichten de Defensienota 2024 toe voor defensiepersoneel via Teams

FOTO MCD, PHIL NIJHUIS

een bewuste keuze geweest. ‘Wij werkten vanuit het financieel budget uit het Hoofdlijnenakkoord. Daaruit werd duidelijk dat Defensie er 2,4 miljard bij zou krijgen met als doel de 2-procentnorm te halen’, zegt Goosman. In augustus werd duidelijk dat er nog meer geld bij moest om die norm ook echt te halen; dat werd pas met de Miljoenennota bekend doordat het bbp hoger uitviel dan eerder geraamd.

De nota heeft geen financiële bijlage, want bij publicatie zouden die cijfers direct achterhaald zijn geweest.’ Frantzen vult aan: ‘Het belangrijkste was de richting en de investeringsprioriteiten die Defensie voorziet breed bekend te maken, zodat de uitvoering van de plannen ook daadwerkelijk in gang kon worden gezet. Denk alleen al aan de kostbare aanschaf van materieel. De Tweede Kamer krijgt van iedere investering uiteraard alle bijzonderheden te horen in Kamerbrieven volgens het Defensie Materieel Proces.’ Het gaat dus om

beleidsvoornemens, en niet altijd beleidsvoorstellen die SMART zijn gemaakt. In de externe communicatie heeft Defensie wel aantallen tanks, fregatten en F-35’s genoemd, maar in de Defensienota 2024 staan die niet zo zwart op wit omdat een deel van de investeringsplannen nog moest worden uitgewerkt. Ondertussen lopen de investeringen uit de defensienota van 2022 gewoon door. In twee jaar tijd is er echter veel extra geld bijgekomen, waardoor er nog meer investeringsmogelijkheden zijn.

Het wetsvoorstel ‘Wet financiële defensieverplichtingen’, dat momenteel ter behandeling bij de Eerste Kamer ligt, schrijft voor dat Defensie ten minste iedere vier jaar een strategische monitor en ten minste iedere vijftien jaar een defensievisie moet laten verschijnen. Tevens staat in het voorstel: ‘Indien de strategische monitor of de kabinetsreactie daartoe aanleiding geven kan de regering, op voordracht van Onze Minister van Defensie, door

middel van een defensienota de defensievisie [...] aanpassen.⁴ Als de Eerste Kamer het voorstel aanneemt geldt het jaar na inwerkingtreding

van de wet ook dat Nederland minstens 2 procent van het bruto binnenlands product aan defensie-uitgaven zal besteden.

- 4 Voorstel van wet van de leden Diederik van Dijk, Van der Wal, Boswijk, Dassen, Olger van Dijk, Paternotte, Eerdmans en Ceder houdende vaststelling van regels ten behoeve van de verdediging en de bescherming van de belangen van het Koninkrijk en de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde alsmede het voldoen aan (financiële) afspraken binnen de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en andere bondgenootschappen (Wet financiële defensieverplichtingen). Den Haag, Eerste Kamer der Staten-Generaal, voorstel nr. 36353. De Tweede Kamer heeft het voorstel op 17 december 2024 aangenomen.

Wetenschapstoets en discussie

Goosmann en Frantzen voerden in voorbereiding op de *Defensienota 2024* een gesprek met de wetenschappers die de defensienota van 2022 hadden getoetst. 'Wat waren hun ervaringen en wat konden wij leren? We hebben daar lessen



Volgens de uitkomst van de wetenschapstoets zijn de in de Defensienota 2024 genoemde doelstellingen niet nader geconcretiseerd in SMART-subdoelen

uit getrokken', zegt Goosmann. Een van die lessen was het beter laten aansluiten van de defensienota bij andere richtinggevende documenten, waaronder de *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden*, het *Strategisch Concept* van de NAVO en het *Strategisch Kompas* van de EU.⁵

Na het zomerreces van 2024 werd de wetenschappers opnieuw gevraagd of zij bereid waren op korte termijn een nieuwe defensienota te toetsen. 'Wij waren benieuwd naar voortschrij-

dend inzicht en de leercurve, dus reageerden we positief op het verzoek', vertelt Isabelle Duyvesteyn. 'De defensienota is tot nu toe de enige overheidsnota die twee keer, in 2022 en 2024, aan zo'n toets onderworpen is. We moesten onder tijdsdruk werken en hadden te

5 *Defensievisie 2035. Vechten voor een veilige toekomst* (Den Haag, ministerie van Defensie, 15 oktober 2020); *Veiligheidsstrategie van het Koninkrijk der Nederlanden* (Rapport) (Den Haag, 3 april 2023); *NATO Strategic Concept 2022* (Brussel, NAVO, 29 juni 2022); *A Strategic Compass for Security and Defence* (Brussel, Europese Unie, 21 maart 2022).



maken met de Comptabiliteitswet uit 2016, die bepaalt dat we de nota moeten toetsen aan een set criteria – noem het gerust een keurslijf – die voor ons als wetenschappers heel ingewikkeld zijn.⁶ Net als in 2022, toen prof. dr. Jaap de Wilde in plaats van Wolfgang Wagner deel uitmaakte van het team, startten de wetenschappers een gezamenlijk document waarin zij noteerden wat hen in de *Defensienota 2024* opviel.⁷ ‘Onze expertisegebieden zijn complementair’, legt Duyvesteyn uit. Ze onderstreept dat de van nature kritische wetenschappers er alle begrip en waardering voor hadden ‘dat de penvoerders onder enorme tijdsdruk moesten opereren in een uiterst complexe organisatie, waarin veel mensen iets van hun deelonderwerp in de defensienota terug willen zien’.

Medio oktober 2024 gaven Duyvesteyn, Wagner en Van Willigen een zogeheten technische briefing aan de vaste commissie voor Defensie van de Tweede Kamer, waarin zij de conclusies van de door hen toegepaste wetenschapstoets op de *Defensienota 2024* toelichtten.⁸ Punten van kritiek lagen vooral bij de begrippen strategie en weerbaarheid en de vulling van de organisatie.

‘We constateerden in de wetenschapstoets 2024 dat er verbeteringen zijn ten opzichte van de vorige nota; dat geldt vooral voor de plaatsing van het document in het bredere beleidskader’, zegt Duyvesteyn. Maar de formulering van de strategische doelstellingen is volgens haar niet juist omdat ze worden verward met operationele gereedstelling. ‘Operationele gereedstelling gaat over klaar staan, voorbereiden en afschrikken. Het is niet mogelijk gereedstelling te waarderen zonder te weten waarvoor de krijgsmacht klaar moet staan. Wie moet je afschrikken, en op welk moment? Dat is voor mij nog steeds een puzzel.’

Bij strategische doelstellingen denkt Duyvesteyn eerder aan een veilig Nederlands grondgebied, soevereiniteit, politieke onafhankelijkheid, het voldoen aan bondgenootschappelijke verplichtingen en het bevorderen van de internationale rechtsorde. ‘Die elementen zitten allemaal in de nota, maar ze zijn niet optimaal gepresenteerd.’

Een ander punt waar Duyvesteyn op wijst is de toepassing van SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden. ‘Het stramien van de wetenschapstoets dwingt ons om SMART op de nota te leggen en dan wordt niet helemaal duidelijk wat er nagestreefd wordt. De 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. De defensienota bevat welgeteld één meetbaar doel: een gevulde organisatie in 2030 of eerder, die voor minimaal 30 procent uit vrouwen bestaat.’

Volgens Feije Frantzen zijn de doelstellingen geplaatst tegenover de huidige dreigingen en de urgentie daarvan. ‘We hebben antwoord willen geven op de vraag waar de krijgsmacht zich de komende jaren het meest op moet richten, want momenteel schieten we op een aantal vlakken nog tekort.’ Jarno Goosmann wijst in dit verband ook op de *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden* uit 2023: ‘De nationale veiligheidsstrategie is de overkoepelende strategie die alle machtsinstrumenten bundelt, ook het militaire. De nationale strategie beschrijft uitgebreid zes veiligheidsbelangen en definieert wat een ‘veilig Koninkrijk’ is’.

Een defensienota is ook een politiek document, met de minister en staatssecretaris als formele ondertekenaars, merkt Duyvesteyn op. ‘Door te focussen op de nationale veiligheidsstrategie dreigt het gevaar dat Defensie te veel wordt gezien als een uitvoeringsorganisatie. Maar het is ook een politieke organisatie. Het gaat uiteindelijk om politieke keuzes. Het is immers de politieke laag die er overheen zit die ook van de versie-2024 een defensienota maakt van een nieuwe minister, die er politieke verantwoording

6 Parlement & Wetenschap, ‘Wetenschapstoets van voorgenomen beleid’ (zie: www.parlementenwetenschap.nl).

7 Het document uit 2022 vormde de basis voor het artikel dat zij destijds publiceerden in de *Militaire Spectator*. Zie: Isabelle Duyvesteyn, Jaap de Wilde en Niels van Willigen, ‘Wetenschapstoets Defensienota ‘Sterker Nederland, veiliger Europa’. Het doel heiligt de middelen? Of andersom?’, *Militaire Spectator* 191 (2022) (12) 616-629.

8 Zie: ‘Technische briefing: Wetenschapstoets Defensienota’ (Tweede Kamer, vaste commissie voor Defensie, 16 oktober 2024); voor 2022 zie: ‘Technische briefing: Defensienota 2022 – Sterker Nederland, veiliger Europa met wetenschappers. Zie: www.debatgemist.nl en www.debatdirect.nl.

over moet afleggen. Een defensienota kan daardoor nooit alleen over operationele gereedstelling gaan.’

Niels van Willigen constateert dat de nationale veiligheidsstrategie voor het eerst de bevordering van de internationale rechtsorde – hoofdtak 2 van de krijgsmacht – als een belang van Nederland noemde, maar dat de *Defensienota 2024* daar weinig nadruk op legt. ‘Het accent ligt inderdaad sterker op hoofdtak 1, het waarborgen van de territoriale veiligheid: dat heeft nu prioriteit, omdat de krijgsmacht daar sinds de Koude Oorlog minder op is ingericht dan op de vredes- en stabiliseringsmissies die Defensie de afgelopen decennia vooral heeft ondernomen’, zegt Feije Frantzen. ‘Het gaat er nu om te bepalen waar Defensie moet investeren om de verdediging van het NAVO-grondgebied te kunnen voeren. Daarnaast willen we de middelen hebben om hoofdtak 2 te kunnen blijven uitvoeren. Overigens zijn hoofdtak 1 en 2 niet altijd zwart/wit van elkaar te scheiden, want inzet van de krijgsmacht in een ander land kan ook de nationale veiligheid van Nederland ten goede komen.’

Een uitdaging waar Defensie voor staat is het aantrekken van personeel bij de overgang naar een schaalbare, gevulde organisatie in 2030. ‘De *Defensienota 2024* schetst hoeveel mensen er per jaar bij moeten, dat is heel optimistisch. In welvarende westerse landen zie je immers een langetermijntendens waarin de bereidheid om het eigen leven te riskeren afneemt’, zegt Wolfgang Wagner. ‘Een oorlog dichtbij, zoals in Oekraïne, laat die bereidheid iets stijgen, maar toch blijft het vinden en binden van personeel lastig. In meerdere landen verschuift het accent bij de krijgsmacht van mensen naar techniek en materieel, in plaats van een groot leger met veel personeel.’ Kan het heractiveren van de dienstplicht mogelijk uitkomst bieden? ‘In Finland en Zweden is er dienstplicht, maar in Nederland is daar veel meer weerstand tegen te verwachten. Kijk maar naar de recente coronatijd, toen vrijheidsbeperkende maatregelen voor de nodige onrust zorgden.’ Het Defensity College en het Dienjaar Defensie zijn volgens Wagner goede initiatieven om jonge mensen kennis te laten

‘Door te focussen op de nationale veiligheidsstrategie kan Defensie te veel worden gezien als een uitvoeringsorganisatie; maar het is ook een politieke organisatie’

maken met de krijgsmacht. ‘Het is echter niet alleen zaak mensen te werven: Defensie moet ze ook verantwoordelijkheden en carrièreperspectieven bieden zodat ze blijven.’

Defensie komt op het personele vlak nog met verder uitgewerkt beleid. ‘In de defensienota staat niet voor niets dat de organisatie ook de mogelijkheid verkent van een dienmodel met een ‘(gradueel) meer verplichtend karakter tussen vreedstijd en oorlogstijd’, zegt Frantzen. ‘Daarmee geven we een hoofdschuitsrichting aan, maar we gaan niet direct terug naar de dienstplicht van vroeger’, vult Goosmann aan: ‘We moeten ambitieus zijn, maar tegelijkertijd realistisch’. Volgens Frantzen houden investeringsbesluiten nu al rekening met het bereiken van meer effecten met minder mensen. Op dat punt trekt Defensie ook lessen uit Oekraïne en de inzet van drones in de oorlog met Rusland. Onbemande systemen hebben echter ook een personele schil nodig. Wolfgang Wagner is niet optimistisch over een gemakkelijke oplossing van het personeelsvraagstuk op korte termijn; ‘in een volgende defensienota zou het concreter kunnen worden opgeschreven’.

Weerbaarheid is momenteel een *buzzword* in Nederland en het begrip komt ook vaak terug in de *Defensienota 2024*. ‘Intussen is daar ook een Kamerbrief over verschenen, maar wij moesten het bij de wetenschapstoets nog doen met wat

er in de defensienota staat’, zegt Niels van Willigen.⁹ De nota spreekt volgens hem over ‘voldoende weerbaarheid’, zonder dat precies uit te leggen of een tijdstip te noemen wanneer dat niveau bereikt dient te zijn. ‘Ook hoe Defensie bij dit thema samenwerkt met andere ministeries staat niet concreet genoeg in de Defensienota. Dit had heel goed SMART gemaakt kunnen worden.’

Frantzen en Goosmann zeggen dat zij zo concreet mogelijk geweest zijn met de documenten

die zij op het moment van schrijven beschikbaar hadden en welke informatie op dat moment al breed bekend gemaakt kon worden. ‘In de nota konden we niet te ver vooruitlopen op de bredere aanpak die de NCTV, Justitie & Veiligheid en Defensie samen aan het uitwerken zijn. We wisten dat er een Kamerbrief aan zat te komen, die is ook genoemd in de defensienota, maar de inhoud daarvan hebben wij niet in de nota mee kunnen nemen’, zegt Frantzen. ‘Naast weerbaarheid geldt ook voor andere deelthema’s de vraag of ze in een defensienota genoemd moeten worden. Omdat weglaten een duidelijke lacune oplevert, is het beter om het toch op te schrijven met de informatie die op dat moment beschikbaar is’, voegt Goosmann er aan toe.

9 ‘Weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen’, brief aan de Tweede Kamer van de minister van Veiligheid en Justitie en de minister en staatssecretaris van Defensie, 6 december 2024.

Nederland is betrokken bij het trainen van Oekraïense militairen en wil de eigen bevolking weerbaarder maken: Van Willigen wijst op de discussie onder wetenschappers, die het niet eens zijn over de definitie van weerbaarheid



Van Willigen verwijst ook naar de huidige discussie over weerbaarheid onder wetenschappers. ‘Wat is de definitie, waar begint het, waar houdt het op? Wat is de samenhang met andere begrippen, zoals hybride? En zal weerbaarheid afschrikken?’ Wellicht was het beter geweest in de defensienota, die een bepaald abstractie-niveau heeft, de kwalificatie ‘voldoende’ weg te laten.

Interessante spanning tussen nota en toets

Dat hij als wetenschapper, met de opdracht naar de onderbouwing van de defensienota te kijken, opmerkingen maakt over een woord als ‘voldoende’ heeft volgens Van Willigen alles te maken met de strikte toetsingscriteria in de Comptabiliteitswet. Is de wetenschapstoets eigenlijk wel het juiste instrument om de nota mee te beoordelen, zeker nu Defensie daar een nieuwe interpretatie aan geeft door hem vaker te laten verschijnen? Van Willigen: ‘Toetsing is tot op bepaalde hoogte zeker mogelijk, en de Tweede Kamer vraagt er ook om. Maar het is een streng format dat een wetenschapper inkadert. Er zitten elementen in het toetsingsvoorschrift die het maken van een diepgaande analyse belemmeren.’

‘Wij waren inderdaad benieuwd hoe jullie de wetenschapstoets zien als een instrument om toe te passen op de defensienota, want in de omschrijving van de toets staat dat die gericht is op beleidsvoorstellen en dat is de nota niet. Matcht dat dan wel?’, vraagt Goosmann zich af.

‘Dit is een bijzonder geval, want juist bij het ontwikkelen van veiligheidsbeleid is er altijd de nodige onzekerheid en in die context moet de defensieorganisatie opereren. Dat levert een interessante spanning op tussen de wetenschapstoets en een nota die ook een politiek document over prioriteiten is’, constateert Wagner. De drie wetenschappers zijn het er over eens dat het wringt en schuurt en Duyvesteyn zegt dat ze bij de toelichting in de Kamercommissie diepere vragen had verwacht waarbij het debat in de Tweede Kamer gebaat zou zijn geweest. ‘Maar misschien is het ook onmogelijk om alles te specificeren en is dat een verbeterpunt voor de Comptabiliteitswet: staan daar wel

de meeste relevante vragen in voor het defensiedossier?’ Frantzen denkt dat de toets beter toepasbaar is op de investeringsbesluiten in het defensiematerieelproces, omdat er dan gerichter gekeken kan worden naar doelmatigheid en doeltreffendheid van systemen. ‘Ik vind het meer een comptabiliteitstoets, die niet zozeer de ruimte biedt voor een echt wetenschappelijk oordeel. Defensie kan zeker nog winst behalen bij het laten aansluiten van wetenschap op beleid – *science-based policy* – maar de toets reikt niet per se de juiste handvatten daarvoor aan.’

Frantzen en Goosmann zijn het er over eens dat een frisse blik van externe wetenschappers de defensieorganisatie scherp kan houden. ‘Iedereen kan van elkaar leren, dat bewijst ook het gezamenlijke gesprek dat we hier met de *Militaire Spectator* voeren’, zegt Goosmann. ‘Soms is er geen onderbouwing of wordt de link niet voldoende gelegd, maar wel beter dan in de nota van 2022. Als wij vrijer zouden zijn in het uitvoeren van de wetenschapstoets, zouden ook de samenstellers daar meer aan hebben’, concludeert Duyvesteyn. Wagner geeft ter overweging dat de koppeling defensienota-wetenschapstoets toch een verstandig model lijkt, ‘want de Tweede Kamer heeft weinig eigen expertise. Daarnaast vind ik het een zeer democratische en transparante werkwijze, want alle documenten en debatten zijn online toegankelijk.’

Duyvesteyn zegt dat het gesprek met Frantzen en Goosmann de wetenschappers het interessante inzicht oplevert dat niet alleen de defensienota zelf, maar ook het proces van de totstandkoming van het document een belangrijke interne functie heeft voor de defensieorganisatie. ‘Het verkrijgen van eenheid van opvatting over het voornemen tot beleid is bij het produceren van de *Defensienota 2024* een heel waardevol resultaat geweest’, beaamt Goosmann. Lessen uit het proces worden geborgd en dat is volgens Duyvesteyn nodig om snel te kunnen schakelen, want ‘dat er bij ieder nieuw kabinet een defensienota verschijnt lijkt op het Amerikaanse model: een nieuwe president, een nieuwe nota’. ■